

Sumario*

Table of Contents**

La LOMLOE ante los desafíos de la educación española en el siglo XXI *The LOMLOE amidst the challenges of the Spanish education system in the 21st century*

Editor invitado: Francisco López Rupérez
Guest editor: Francisco López Rupérez

Francisco López Rupérez

Presentación: La LOMLOE ante los desafíos de la educación española en el siglo XXI
Introduction: The LOMLOE amidst the challenges of the Spanish education system in the 21st century

3

Estudios y ensayos *Studies and essays*

Francisco Esteban Bara y Fernando Gil Cantero

Las finalidades de la educación y la LOMLOE: cuestiones controvertidas en la acción educativa
The purposes of education and Spain's LOMLOE educational legislation: Controversial questions in educational action

13

José Luis Gaviria y David Reyero

La transmisión de los contenidos culturales y su evaluación entre los fines del sistema educativo, según la LOMLOE
The transmission of cultural content and its evaluation among the ends of the education system: An analysis of the LOMLOE

31

Francisco López Rupérez

El enfoque del currículo por competencias.
Un análisis de la LOMLOE
The transmission of cultural content and its evaluation among the ends of the education system: An analysis of the LOMLOE

55

José Luis Martínez López-Muñiz

La calidad regulatoria de los marcos normativos: una aproximación crítica
The regulatory quality of legal frameworks: A critical approach

69

Charles L. Glenn

Pluralismo educativo y niños vulnerables
Educational pluralism and vulnerable children

85

José Adolfo de Azcárraga

La nueva legislación educativa: por qué no mejorará la educación pública en España
The new Spanish educational legislation: Why public education will not improve

111

* Todos los artículos están también publicados en inglés en la página web de la revista: <https://revistadepedagogia.org/en>.

** All the articles are also published in English on the web page of the journal: <https://revistadepedagogia.org/en>.

Investigaciones y propuestas *Testing and proposals*

María Teresa Ballestar, Jorge Sainz e Ismael Sanz

Evaluación económica de intervenciones educativas en la LOMLOE: propuestas de mejora con inteligencia artificial

An economic evaluation of educational interventions in the LOMLOE: Proposals for improvement with Artificial Intelligence

133

Francisco López Rupérez

La calidad de la gobernanza del sistema educativo. El caso de la LOMLOE

The quality of governance of the education system.

The case of the LOMLOE

155

Inmaculada Egido Gálvez

La reforma del currículo para responder a los retos del futuro. España en perspectiva internacional

Curriculum reform to respond to the challenges of the future. Spain in international perspective

175

Samuel Gento Palacios, Raúl González-Fernández y Ernesto López-Gómez

Dirección de centros educativos y ampliación de autonomía con rendición de cuentas. El rol mediador del liderazgo pedagógico

Heads of educational institutions and expansion of autonomy with accountability. The mediating role of pedagogical leadership

193

Reseñas bibliográficas

Escámez-Sánchez, J. y Peris-Cancio J.-A. (2021).

La universidad del siglo XXI y la sostenibilidad social

(Ramón Mínguez-Vallejos). **Grupo SI(e)TE Educación**

(2021). La calidad en la educación (José Antonio

Jordán). **Santos-Rego, M. A., Lorenzo, M. y Mella,**

I. (2020). *El aprendizaje-servicio y la educación*

universitaria. Hacer personas competentes

(Alexandre Sotelino Losada).

211

Informaciones

Congreso anual de Filosofía de la Educación de la

Sociedad de Filosofía de la Educación de Gran Bretaña;

IX Congreso Internacional «La Palabra en la Educación.

El papel del arte, la literatura y la belleza en el fomento

de la resiliencia y el crecimiento postraumático»;

XX Congreso Internacional de Investigación Educativa

«Educación inclusiva y equitativa de calidad en tiempos

de crisis»; ECER Conference Education in a Changing

World: The impact of global realities on the prospects

and experiences of educational research.

223



ISSN: 0034-9461 (Impreso), 2174-0909 (Online)

<https://revistadepedagogia.org/>

Depósito legal: M. 6.020 - 1958

INDUSTRIA GRÁFICA ANZOS, S.L. Fuenlabrada - Madrid



La LOMLOE ante los desafíos de la educación española en el siglo XXI

Francisco López Rupérez

Presentación: La LOMLOE ante los desafíos de la educación española en el siglo XXI

Presentación: La LOMLOE ante los desafíos de la educación española en el siglo XXI

La evolución acelerada del contexto social y económico ha incrementado, como nunca antes, las expectativas de los países con respecto a sus sistemas de educación y formación. Gobiernos, organismos multilaterales, organizaciones empresariales, *think-tanks* y fundaciones —tanto del sector educativo, como del entramado social— así como académicos de diferentes especialidades han destacado la importancia decisiva de los retos asociados a la mejora de la calidad de la educación, al desarrollo de la personalidad de los jóvenes en las nuevas circunstancias y a la colaboración solidaria en la tarea de preparar a los individuos y a la sociedad para un horizonte marcado por la globalización, la revolución tecnológica y sus interacciones.

La reflexión y los análisis han alcanzado, asimismo, a las duras consecuencias que la pandemia del COVID-19 está teniendo sobre las sociedades y las economías de todo el mundo, cuyos efectos se dejan sentir, con una intensidad desigual alrededor del globo, en el corto, en el medio y en el largo plazo.

Adentrados ya en el siglo XXI e inmersos, de lleno, en el contexto de la pandemia, España ha puesto en marcha una reforma educativa mediante la publicación de la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOMLOE).

Como es obvio, las reformas legales sobre educación, en un sistema democrático, han de estar orientadas a replantear las políticas, de forma que el sistema educativo responda a las necesidades de los tiempos. Por ello, está previsto que el poder legislativo acuda a numerosas instancias sociales para configurar las reformas más pertinentes.

Por su parte, los académicos y quienes se dedican a la reflexión sobre la educación deberían tener la oportunidad, en un ejercicio de responsabilidad social, de contribuir

a esa tarea mediante el análisis de las bases de las reformas educativas, estudiándolas a la luz de las finalidades de la educación, de los desafíos del futuro y de las evidencias disponibles.

Este es el propósito de este número monográfico que, con un ánimo constructivo, comporta, de hecho y en torno a la LOMLOE, un ejercicio de transferencia social del trabajo académico. Y, como corresponde a la academia, lo hace desde su vocación de objetividad, desde el rigor analítico y el apoyo en un relevante aparato crítico; todo lo cual facilita el debate informado y la deliberación racional sobre una cuestión decisiva para el porvenir de los individuos y de nuestra sociedad.

El contenido de este número se ha organizado, junto con esta Presentación, en dos grandes capítulos que integran un total de diez colaboraciones y agrupan sendas colecciones de artículos. Bajo la rúbrica Estudios y ensayos, se incluyen seis colaboraciones que abordan, desde perspectivas diversas, la reforma educativa de la LOMLOE, y comparten, en el plano metodológico, una aproximación analítica, interpretativa y valorativa. El capítulo de Investigaciones y propuestas agrupa otras cuatro colaboraciones que reposan en evidencias empíricas —sea generadas *ex professo*, sea recopiladas desde una perspectiva internacional— sobre otros aspectos significativos de la reforma.

El primer artículo ha corrido a cargo de los profesores Esteban Bara y Gil Cantero, de las Universidades de Barcelona y Complutense de Madrid, respectivamente. En él abordan la problemática de las finalidades de la educación y presentan y analizan controversias que han generado en nuestro país un amplio debate social. Junto a alguna de las virtudes de la LOMLOE, se concluye, como rasgo dominante de la Ley, la presencia en ella de un enfoque erróneamente político de lo pedagógico.

El segundo artículo ha sido elaborado por los profesores José Luís Gaviria y David Reyero, de la Universidad Complutense de Madrid. Los autores aportan una reflexión de fondo sobre el lugar de los resultados en el sistema educativo y profundizan sobre su función cualificadora, socializadora y subjetivadora en el ámbito escolar. A la luz de tales fundamentos, critican el progresivo deterioro de la transmisión de conocimientos; deterioro que concierne a esas tres funciones y abre la puerta a un cambio preocupante de objetivos del sistema educativo que, en su opinión, se ha visto reflejado en la nueva Ley. Los autores apuestan por una vuelta a la valoración del conocimiento acumulado a lo largo de los siglos como la mejor manera de conseguir, a un tiempo y desde la educación escolar, la socialización, la subjetivación y la cualificación.

El profesor Francisco López Rupérez, de la Universidad Camilo José Cela de Madrid, centra el tercer artículo sobre el desarrollo de la LOMLOE en materia curricular y lo contrapone con una aproximación genuina al enfoque del currículo por competencias,

aproximación que deriva de los marcos de referencia internacionales y de su justificación racional. Explicita en él la componente humanista de dicho movimiento de reforma curricular que no pierde su conexión con la llamada «educación liberal», aun cuando amplíe de un modo explícito su perspectiva. Describe, asimismo, algunos elementos de la controversia ideológica, a propósito de este nuevo enfoque del currículo y su plasmación en el desarrollo de la nueva Ley, y efectúa un análisis crítico de la base conceptual de la nueva estructura. Finalmente, reflexiona sobre la problematicidad del enfoque de la evaluación, a la vista de las advertencias derivadas de análisis internacionales.

El profesor José Luis Martínez López-Muñoz, de la Universidad de Valladolid, aborda en el cuarto artículo la baja calidad regulatoria de las leyes y analiza sus causas, para detenerse, a continuación, en una descripción detallada de sus remedios. Todo lo anterior sirve de fundamento al autor para centrarse en la cuestión específica de la legislación educativa española y para analizar en detalle, desde su condición de reputado especialista, sus múltiples y variadas deficiencias. Concluye el autor apelando a la brevedad, la claridad, el rigor lógico y conceptual y el orden sistemático como elementos esenciales de una legislación educativa con suficiente calidad jurídica.

El quinto artículo está a cargo del profesor Charles L. Glenn, de la Boston University (EE.UU.). En él plantea la cuestión fundamental del pluralismo educativo en una sociedad libre. Se detiene, en primer lugar, en el análisis del alcance y los límites de los gobiernos en la formación de los ciudadanos en tiempos de conflicto cultural; para centrarse, a continuación, en una reflexión sobre las modalidades de escolarización que resultan más adecuadas para conciliar esos conflictos culturales con la garantía de una atención satisfactoria a las cualidades que los ciudadanos deben poseer. Finalmente, profundiza sobre la implicación de lo anterior a la hora de atender debidamente las exigencias de justicia y libertad, en particular en el caso de los niños más vulnerables.

El profesor José Adolfo de Azcárraga, de la Universidad de Valencia, cierra con su artículo el capítulo de Estudios y ensayos. Al modo de la Física, de la que es un destacado representante, se atreve a hacer una predicción —la educación pública no mejorará con la nueva Ley— y a justificarla racionalmente. Para ello, el autor elabora un ensayo polidrico y recorre con rigor aspectos tan variados como la hipertrofia normativa, el caso de las Matemáticas, la igualdad y el esfuerzo, el conocimiento y el mérito, la selección del profesorado, el Bachillerato y las enseñanzas medias, hasta desembocar, finalmente, en la reforma universitaria en ciernes. Todos estos temas son, en la actualidad, objeto de debate, y no solo en el mundo de la educación, sino también en la esfera pública o social, con repercusión en los medios de comunicación.

El segundo capítulo —Investigaciones y propuestas— se inicia con el artículo de los profesores María Teresa Ballestar, Jorge Sainz e Ismael Sanz, de la Universidad Rey Juan

Carlos de Madrid. Se trata de una investigación de economía de la educación en donde se aplican métodos novedosos de análisis de datos educativos que resultan relevantes para la definición de las políticas. Se apoyan en la inteligencia artificial mediante modelos de *Machine learning* y redes neuronales artificiales. Los resultados proporcionan una base robusta que les sirve a los autores para defender la aplicación de programas de refuerzo educativo sobre alumnos de bajo rendimiento y en desventaja social, y para postular la necesidad de evaluar la LOMLOE con este tipo de métodos, especialmente ante la fuerte inversión que comportará la aplicación de los fondos *Next Generation* de la Unión Europea.

El segundo artículo de esta segunda parte corre a cargo del profesor Francisco López Rupérez, de la Universidad Camilo José Cela de Madrid. El autor centra la atención en la calidad de la gobernanza del sistema educativo. Parte de un marco analítico para su evaluación validado empíricamente a través de un procedimiento Delphi de consulta a expertos y de un análisis internacional comparado, y, a partir de él, se analiza y valora el proceso de reforma de la LOMLOE, a la luz de los criterios derivados de dicho modelo conceptual. La conclusión principal que emerge de estos resultados empíricos es que el sistema educativo español tiene por delante, en materia de calidad de su gobernanza, un amplio recorrido de mejora.

La profesora Inmaculada Egido Gálvez, de la Universidad Complutense de Madrid, analiza en su artículo, en perspectiva comparada, la reforma curricular española. Y lo hace a partir de un marco de análisis elaborado por la autora sobre la base de las publicaciones de la UNESCO, la OCDE y la UE relativas a este tema, así como de diversos estudios comparados sobre reformas curriculares recientes en todo el mundo. Identifica similitudes en lo que se refiere al enfoque y a la arquitectura del modelo curricular, pero detecta diferencias relevantes en cuanto a la estrategia adoptada para el cambio y a los agentes implicados en él.

Cierra el número el artículo de los profesores Samuel Gento Palacios, Raúl González-Fernández y Ernesto López-Gómez, de la Universidad Nacional de Educación a Distancia. Los autores efectúan una aproximación crítica a tres aspectos clave para el éxito de las reformas y el buen funcionamiento de los centros educativos: el liderazgo de la dirección escolar, la autonomía de los centros y la rendición de cuentas. De este marco analítico se derivan distintas consideraciones que se traducen en propuestas para mejorar el funcionamiento de los centros educativos, en el contexto de la reforma educativa de la LOMLOE.

Cuando se efectúa un recorrido detenido por esta decena de colaboraciones, procedentes de ocho universidades diferentes, emerge un mensaje subyacente que, de uno u otro modo, las atraviesa, y es la apuesta por la racionalidad de las reformas educativas, entendiendo aquí por racionalidad «la capacidad de utilizar el conocimiento para alcanzar objetivos»¹.

Dos rasgos sustantivos caracterizan las reformas educativas de éxito: en primer lugar, el acierto; y, a continuación, la estabilidad. Y para el logro de ambos atributos, la racionalidad desempeña un papel esencial. Para el acierto, porque basar las reformas educativas en el conocimiento constituye un instrumento de eficacia reiteradamente probada en los sistemas educativos de alto rendimiento. Para la estabilidad, porque apoyar las reformas en una base racional facilita su explicación, su justificación y su consiguiente aceptación por parte de la sociedad. Pero, además, porque permite que sean compartidas por diferentes opciones políticas y evita, con una mayor probabilidad, su derogación tan pronto el cambio político lo aconseje o lo permita.

Como demuestra la evidencia, el sistema educativo español está necesitado de lo uno y de lo otro; y es en la elucidación y en la fundamentación de esas bases racionales donde la academia puede y debe resultar de especial utilidad, contribuyendo al debate racional y restringiendo el ámbito de lo ideológico a aquella visión de la sociedad, de la persona y de sus relaciones recíprocas, consolidada y, por ello, ampliamente compartida. Esta es, a la postre, la finalidad última del presente número monográfico.

Francisco López Rupérez

Director de la Cátedra de Políticas Educativas

Universidad Camilo José Cela

Editor

Notas

¹ Pinker, S. (2021). *Racionalidad. Qué es, por qué escasea y cómo promoverla*. Paidós.



Estudios y ensayos

Francisco Esteban Bara y Fernando Gil Cantero

Las finalidades de la educación y la LOMLOE:
cuestiones controvertidas en la acción educativa

José Luis Gaviria y David Reyero

La transmisión de los contenidos culturales y su evaluación
entre los fines del sistema educativo, según la LOMLOE

Francisco López Rupérez

El enfoque del currículo por competencias. Un análisis de la LOMLOE

José Luis Martínez López-Muñiz

La calidad regulatoria de los marcos normativos: una aproximación crítica

Charles L. Glenn

Pluralismo educativo y niños vulnerables

José Adolfo de Azcárraga

La nueva legislación educativa: por qué no mejorará
la educación pública en España

Las finalidades de la educación y la LOMLOE*: cuestiones controvertidas en la acción educativa

The purposes of education and Spain's LOMLOE educational legislation: Controversial questions in educational action

Dr. Francisco ESTEBAN BARA. Profesor Agregado. Universitat de Barcelona (franciscoesteban@ub.edu).

Dr. Fernando GIL CANTERO. Profesor Catedrático. Universidad Complutense de Madrid (gcantero@edu.ucm.es).

Resumen:

La LOMLOE, como cualquier otra ley educativa de una sociedad democrática, formaliza un nuevo escenario para alcanzar las finalidades de la educación. Sin embargo, y también sucede con el resto de las leyes educativas, su redactado y concreciones presentan cuestiones controvertidas. Unas son de orden político y otras son más propias del ámbito pedagógico, en cualquier caso, todas ellas atañen a las finalidades de la educación. En este trabajo se presentan algunas de esas controversias, acaso las que más debate están ocasionando a nivel social, especialmente, en el ámbito educativo. Esas cuestiones son: la idea de inclusión educativa y social y cómo se gestiona cuando se habla de los centros concertados, sobre todo de los de educación diferenciada y de las necesidades educativas especiales; el currículo com-

petencial y todo lo que ello conlleva; el objetivo de éxito escolar y el papel que la evaluación tiene en ese logro; y por último, el asunto de la religión. Se concluye que la LOMLOE presenta ciertas virtudes, pero al mismo tiempo, predomina erróneamente un enfoque político de lo pedagógico que, en vez de integrar y abrirse a la libertad y pluralidad, clausura opciones sin atender a razones pedagógicas.

Descriptores: LOMLOE, finalidades de la educación, inclusión, currículo competencial, evaluación, religión.

Abstract:

The LOMLOE (Organic Law 3/2020, of 29 December, which amends Organic Law 2/2006, of 3 May, on Education), like any other law concerning education in an advanced

* Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre de 2020, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. Fecha de recepción de la versión definitiva de este artículo: 29-11-2021.

Cómo citar este artículo: Esteban Bara, F. y Gil Cantero, F. (2022). Las finalidades de la educación y la LOMLOE: cuestiones controvertidas en la acción educativa | *The purposes of education and Spain's LOMLOE educational legislation: Controversial questions in educational action*. *Revista Española de Pedagogía*, 80 (281), 13-29. <https://doi.org/10.22550/REP80-1-2022-04>
<https://revistadepedagogia.org/>

democratic society, puts in place a new system to achieve the aims of education. However, as with any other education law, its wording and implementation raise contentious issues. Some are political in nature while others are more specific to the pedagogical field. In any case, they all relate to the purposes of education. This paper presents some of these controversial issues, perhaps the ones that are causing the most debate at a social level, especially in the field of education. These issues are: the idea of educational and social inclusion and how it is managed with regard to state-funded private centres, in particular ones that follow a single-gender education model and ones that cater for special educational needs; the competence-based curriculum

and all that this entails; the objective of educational success and the role of evaluation in achieving it; and finally, the question of religion. This article does not set out to criticise the new education law. Instead, it seeks to consider how these controversial issues relate to the purposes of education. It concludes that the LOMLOE has some good points but that at the same time a political approach to the pedagogical predominates, which instead of integrating and opening itself to freedom and plurality, eliminates options without considering pedagogical arguments.

Keywords: LOMLOE, purposes of education, inclusion, competence-based curriculum, assessment, religion.

1. Las finalidades de la educación, las leyes educativas y la LOMLOE

Sócrates estaba en prisión esperando que se cumpliera su sentencia de muerte. En esas circunstancias mantiene un interesante diálogo con su amigo Critón (Platón, 43a-54e). Este intenta convencerle para que escape, pero quien fuese conocido como el Tábano de Atenas no comulga con esa idea. Ya se sabe cómo acabó la historia. Ese diálogo versa sobre la justicia, la ley, la desobediencia civil o los efectos que pueden llegar a tener las opiniones de una mayoría. Sócrates también invita a pensar en lo siguiente: si alguien considera que una ley es injusta porque le perjudica, ¿no podría concluir lo mismo cuando le beneficia? Han pasado más de 2000 años y la

cuestión socrática reaparece cada vez que se pone una nueva ley encima de la mesa o se intenta reformar alguna ya existente. Cualquier precepto dictado por la autoridad competente en el que se manda o prohíbe algo, así se define ley en el diccionario de la Real Academia Española, tiene sus defensores y sus detractores; pero, independientemente de la posición que cada uno adopte según sean sus patrones de pensamiento, intereses o motivaciones, se debería pensar si está en consonancia con la justicia y si apuesta por el bien de los gobernados, en fin, si va a facilitar que hagamos lo que debemos (Sandel, 2011).

Por supuesto, las leyes educativas no escapan a la reflexión filosófica. Sabemos que: «Todo pueblo que alcanza un cierto

grado de desarrollo se halla naturalmente inclinado a practicar la educación» (Jaeger, 1957, p. 3). Ahora bien, ningún pueblo debería contentarse por garantizar el derecho a la educación, también necesita pensar si las leyes que promulga hacen justicia con las finalidades de la educación pues, como dijo Spinoza,

Yo no afirmo, en efecto, que toda acción conforme a derecho sea la mejor posible. Pues una cosa es cultivar un campo con derecho y otra cultivarlo muy bien; una cosa, digo, es defenderse, conservarse, emitir un juicio, etc., con derecho y otra defenderse, conservarse y emitir un juicio lo mejor posible. Por consiguiente, una cosa es gobernar y administrar la cosa pública con derecho y otra distinta gobernar y administrarla muy bien (1986, p. 1).

Esas finalidades vienen discutiéndose desde tiempos inmemoriales y, como es lógico suponer, cada lugar, época y corriente de pensamiento, con sus autores de referencia, ha centrado su mirada en unas más que en otras. Esa realidad histórica nos va bien para pensar en determinados aspectos de la naturaleza humana que hay que potenciar y educar, pero, al mismo tiempo, nos puede situar en un cierto unilateralismo, exclusivismo o situar ante visiones fragmentarias de los propósitos de la educación (liberalismo, comunitarismo, marxismo, personalismo, etc.).

Por eso, es recomendable, por el contrario, abrazar propuestas integradoras que hablan de vidas logradas (Llano, 2002), del cultivo de la humanidad (Nussbaum, 2005) o de la plenitud humana (Ibáñez-Martín, 2017). Estas propuestas, además de no

perder de vista la complejidad y el sentido completo de las finalidades de la educación, van en consonancia con el artículo 26.2 de la DUDH (Declaración Universal de Derechos Humanos):

La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz¹.

Desde luego, se podrían citar muchos otros documentos y declaraciones del mismo estilo que apuntan en la misma dirección, entre los que destaca, por su actual relevancia, la Agenda 2030 adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 25 de septiembre del 2015².

La nueva ley educativa española, Ley Orgánica de Modificación de la LOE (LOMLOE), o también llamada «Ley Ce-laá», apunta, en parte, en la dirección que se viene diciendo. En su preámbulo se habla de una «formación integral» orquestada a partir de cinco enfoques que a continuación se enuncian de manera resumida: el de los Derechos de la Infancia según lo establecido en la Convención de los Derechos del Niño de Naciones Unidas³; el de la igualdad de género; el de un enfoque transversal orientado a que todo el alumnado tenga garantías de éxito en la educación; el de atender a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) según lo establecido en la Agenda 2030; y por último, el de atender al

l cambio digital que se está produciendo en nuestras sociedades (Ley Orgánica 3/2020).

Esas generalidades, que bien podrían ser compartidas por una mayoría de la ciudadanía, incluyen, sin embargo, una serie de concreciones y particularidades que, precisamente, son las que provocan disparidad de opiniones y merecen nuestra atención. El objetivo de este trabajo es centrarnos en algunas de esas cuestiones controvertidas. Unas son de orden más político y otras más pedagógico, pero todas ellas tienen que ver con las finalidades de la educación, con el desarrollo de la personalidad humana de la que venimos hablando. En relación con las primeras nos centraremos en determinados aspectos que giran en torno a la idea de inclusión que promociona la LOMLOE. En relación con las segundas, nos dedicaremos, en primer lugar, a la apuesta por un currículo competencial; en segundo lugar, a la propuesta de éxito educativo y su evaluación y, por último, al tratamiento que se da a la religión. Siguiendo los consejos de Sócrates y Spinoza nuestra intención no es enjuiciar la LOMLOE porque nos perjudique o nos beneficie, vaya en contra o a favor de nuestros intereses, esté redactada conforme a derecho o no, lo que se pretende más bien es pensar si, desde una perspectiva pedagógica, atiende y canaliza bien las finalidades de la educación, es decir, el pleno e íntegro desarrollo de las personalidades de las nuevas generaciones de ciudadanos. Vaya por delante que, como vamos a mostrar, en esta ley, en varios aspectos, predomina erróneamente un enfoque político de lo pedagógico que, en vez de integrar y abrirse a la libertad y pluralidad, clausura opciones sin atender a razones pedagógicas.

2. Cuestiones controvertidas de orden político para las finalidades de la educación: la idea de inclusión

Una de las cuestiones que plantea la LOMLOE, y que más debate está ocasionando, tiene que ver con la inclusión. Este término está escrito 17 veces en su redactado, en la gran mayoría de los casos se vincula con «la igualdad efectiva entre hombres y mujeres». La apuesta es decidida y, por supuesto, esperanzadora para una ciudadanía que pretende erradicar la lacra de la violencia de género y la discriminación de cualquier índole, es decir, que quiere vivir en una sociedad más justa y equitativa. Vale la pena rescatar algunas propuestas de la LOMLOE para el fomento de la inclusión del alumnado, por lo menos las tres que nos parecen más importantes y llamativas. La primera de ellas: se defiende que la inclusión se vehicule a través de un servicio público educativo con un paquete de medidas que tratan de regular la escuela concertada. Entre ellas destacan: la prohibición de ceder suelo público a la escuela concertada, la progresiva creación de plazas en centros públicos frente las plazas de centros educativos concertados, y la que dice que si estos últimos quieren recibir fondos públicos deberán asegurar la gratuidad «para el acceso a las actividades complementarias y los servicios escolares» (Ley Orgánica 3/2020 sec. I/122916).

Para conseguir tal objetivo de gratuidad, el actual Gobierno ha aumentado, mediante los Presupuestos del Estado, la partida destinada a la escuela concertada en un 5.6 % respecto al año 2018. Dicho todo esto, pudiera parecer que la escuela concertada tiene la misma o más deman-

da que la pública y que hace falta girar el timón del barco, pero la realidad nos demuestra que no es así. Sin el ánimo de ser exhaustivos, durante los últimos años, según informa el propio Ministerio de Educación y Formación Profesional⁴, el alumnado matriculado en enseñanzas de régimen general en centros públicos ronda el 70 %, el matriculado en centros concertados está en torno al 25 % y el de centros privados se sitúa en torno al 5 %. Se puede suponer que habrá muchas familias que por razones ideológicas y/o pedagógicas optan de manera convencida por la escuela pública; y otras tantas que no se sienten tan atraídas por esa escuela, pero que sus condiciones socioeconómicas no les dan otra opción posible. Sea como sea, la realidad nos dice que hay familias, y no pocas, que deciden llevar a sus hijos e hijas a escuelas concertadas, sin olvidar por supuesto a las que acuerdan ir a la escuela privada.

Pero más allá de los datos, está la reflexión de fondo. Vale la pena acudir al artículo 26.3 de la DUDH: «Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos»⁵; o recordar unas declaraciones de Francisco Tomás y Valiente, presidente del Tribunal Constitucional de 1986 a 1992 y tristemente asesinado por la banda terrorista ETA en 1996. Quien fuera Magistrado del TC, a instancias precisamente del PSOE, señalaba, en un voto particular de la sentencia 5/81, como manifestación primaria de libertad de enseñanza:

La inexistencia de un monopolio estatal docente y, en sentido positivo, la existencia de un pluralismo educativo instituciona-

lizado. Como se ha escrito recientemente en Francia, la libertad de enseñanza es una fórmula de equilibrio. Significa que ni el Estado ni otra colectividad, religiosa, por ejemplo, domina imperiosamente a la juventud. Significa también, que el padre de familia no se encuentra desposeído de los derechos que posee por la naturaleza misma de las cosas sobre la formación del espíritu de sus hijos.⁶

Defender un servicio público educativo gratuito, algo que ciertamente hace cualquier persona que crea en los DUDH y defienda la dignidad humana, es una buena manera de apostar por la inclusión, y por esa razón, es meritoria la intención de la LOMLOE. Ahora bien, ¿debe incluir esa defensa una reconfiguración de las escuelas concertadas para que se las pueda identificar como escuelas públicas? Cuesta creer que la escuela pública sea el único estandarte de la inclusión o que tenga la exclusiva de un buen desarrollo de la personalidad del alumnado. En fin, es un sesgo ideológico considerar que solo las iniciativas públicas de centros escolares garantizan, per se, la formación de ciudadanos *comprometidos* con los valores democráticos y el bien común. Garantizar el carácter educativo de lo que nos es humanamente común en orden a alcanzar la plenitud de nuestro desarrollo dentro de la comunidad es más un problema de compromiso pedagógico con el bien superior de las nuevas generaciones que un compromiso con la mano que pone el dinero (Gil Cantero, 2022). De hecho, como ya mostraron Higgins y Knight-Abowitz (2011, p. 386 y ss.) puede haber mayor comprensión y sensibilidad moral hacia los valores de la convivencia

en un centro totalmente privado que en uno de iniciativa pública.

Además, la LOMLOE centra especial atención en los centros concertados que apuestan por la educación diferenciada al considerar, en palabras de la ministra Celaá que están «contraviniendo los principios generales de la educación inclusiva y la coeducación»⁷.

La controversia sobre la educación diferenciada está presente en el debate educativo desde hace años⁸. Es bueno saber que no se trata de un asunto exclusivamente español, EE. UU., Inglaterra, Australia y Corea del Sur, entre otros países, también tienen centros educativos de educación diferenciada, y no está de más señalar que, por ejemplo, en el primero de los países mencionados la tendencia actual hacia la creación de este tipo de centros educativos es considerable (Calvo, 2013). Por supuesto, no se trata de una cuestión religiosa y los países mencionados no son mayoritariamente católicos. Sea como sea, si lo que la LOMLOE defiende es que hay que persuadir, y hasta sancionar, a aquellos centros que se dedican a formar personalidades que no creen en la igualdad de género o cosas similares, no se puede estar más de acuerdo, esos centros educativos no tienen cabida en una realidad democrática. La controversia está en determinar su existencia por el hecho de no practicar la coeducación, o dicho de una manera más popular, porque en esos centros no haya niños y niñas compartiendo aulas y recreos en todo momento. Ciertamente, cuando hombres y mujeres están juntos y se respetan y valoran como es debido es cuando mejor

funcionan las sociedades (Sennet, 2012); pero eso no es tanto el resultado de estar juntos, sino de haber recibido una buena educación (Gurian, 2010; Gordillo, 2017; Camps and Vierheller, 2018; Ibáñez-Martín, 2007). Dicho de otra manera, cuesta decir que los patrones de pensamiento y comportamientos machistas sean debidos a la ausencia de coeducación, pareciendo más lógico atribuirlos a una mala educación. Sin ir más lejos, el informe publicado por la UNESCO y ONU Mujeres (2016) sobre la violencia de género en las escuelas apunta a lo que se está diciendo: la educación diferenciada no aparece como la causa del problema y la coeducación, hasta el momento, no ha conseguido ser el mejor sistema posible para atajar esa lacra social.

Por último, y en relación con el alumnado con necesidades educativas especiales, la LOMLOE dice en su disposición adicional cuarta que se da un plazo de diez años para que «los centros ordinarios cuenten con los recursos necesarios para poder atender en las mejores condiciones al alumnado con discapacidad»⁹. La inclusión social de personas con necesidades educativas especiales es uno de los mejores logros que puede conseguir una sociedad y con ello se puede calibrar su calidad humana y humanizadora. Ahora bien, las intenciones deberían tener en cuenta la realidad educativa. El alumnado que presenta algún tipo de discapacidad, especialmente si son severas, necesita una atención personalizada que venga de profesionales especializados, es decir, de un profesorado que no solo quiera colaborar y ayudar, sino que sepa hacerlo. A nivel general, el profesorado de los centros ordinarios no

ha recibido ese tipo de formación, y hay que reconocer que la diversidad en el aula puede ser buena, pero también perjudicial para el alumnado que más ayuda requiere, tal y como argumentan algunos estudios internacionales (Messiou, 2017; Boynton Hauerwas y Mahon, 2018). En los casos de necesidades educativas especiales hay que ir con pies de plomo, hacer muy bien las cosas, y eso pasa por contar con los centros de educación especial como algo más que lugares de apoyo a centros ordinarios.

En definitiva, las finalidades de la educación quedan en aguas de borrajas si la inclusión no va incorporada en ellas, pues una personalidad humana es completa e íntegra si apuesta firmemente por la inclusión de todas las personas, sean como sean. Ahora bien, se ha querido advertir de algunas controversias que ocasiona la inclusión que promueve la LOMLOE o, como algunos han señalado acertadamente, de una inclusión que es la máscara que promociona otras ideas (Ibáñez-Martín, 2020). Máscaras que se desvanecen al reconocer que la educación es, en sí misma, esencialmente inclusiva, pero también diferenciadora (Del Pozo Armentia et al., 2020; Meirieu, 2022).

3. Cuestiones controvertidas de orden pedagógico para las finalidades de la educación

3.1. Currículo competencial

La LOMLOE presenta un currículo competencial. Se entiende que así se podrá ofrecer una enseñanza personalizada y se conseguirá que el alumnado aprenda de manera significativa, con sentido, y, sobre

todo, que alcance lo que la propia ley llama «el éxito escolar». Entre otras medidas, se elimina la clasificación de materias en troncales, específicas y de libre configuración; se promoverá la articulación y complementariedad entre la educación formal y la no formal; se adoptarán nuevas medidas organizativas y metodológicas adaptadas a los tiempos que corren; y se reforzará la coordinación entre las distintas etapas educativas con el fin de garantizar la continuidad de los aprendizajes. No es un cambio cualquiera, sino una modificación profunda del proceso de enseñanza, de aprendizaje y de evaluación, seguramente por eso propone la creación de una «unidad dentro del Ministerio de Educación y Formación Profesional» que, en colaboración con las Comunidades Autónomas, revisará y actualizará el currículo¹⁰.

El modelo competencial resulta novedoso en muchos aspectos, pero en su hechura pueden identificarse los principios del paradigma constructivista de la educación en el que se fundamentaba la LOGSE, ley educativa que impulsó el PSOE a comienzos de los años 90 del siglo pasado (Coll et al., 1990). La LOMLOE se encamina con más determinación hacia el currículo competencial y da un paso al lado respecto al currículo de contenidos. Por supuesto, en ningún punto de la ley se dice que los contenidos deban desaparecer del currículo, pero sí se puede concluir que su posición ahora es otra: estos pasan a formar parte de las competencias y hay que adecuarlos a ellas. Sirva de ejemplo, uno de los coautores del nuevo modelo de aprendizaje escolar, habla de aprendizajes «imprescindibles y deseables», dando a entender que venimos de un

currículo cargado de contenidos prescindibles que deben dejar su espacio a los que sí son realmente necesarios (Coll, 2021).

De lo dicho, surgen algunas cuestiones. La primera, y quizá la más obvia, da la sensación de que se quiere dar un paso firme para huir de una educación que suele ser tildada de clásica o tradicional. Ninguna educación es perfecta, pero quizá sea un error hacer una enmienda a la totalidad de esa educación; al fin y al cabo, de aquellas escuelas tradicionales también han salido muchos ciudadanos y profesionales que se han mostrado competentes en multitud de asuntos que van desde la implicación en causas sociales hasta la invención de maravillosos artilugios tecnológicos que hoy todos utilizamos. A algo así se refiere la literatura emergente de los últimos años que lamenta el desmantelamiento de aquella escuela de contenidos (Moreno, 2006; Pericay, 2007; Luri, 2020; Bellamy, 2021); o la que reclama recuperar el pulso de la educación escolar, esa actividad humana por excelencia que también está para aprender a asombrarse ante la cultura y la ciencia (L'Ecuyer, 2013; Balduzzi, 2021; Fuentes, 2021).

La segunda cuestión tiene que ver con la conceptualización de la palabra competencia. Ese término procede, por un lado, de la lingüística y, más concretamente, del constructo «competencia lingüística» que acuñó Noam Chomsky (1977) para explicar los procesos naturales en los que fundamentar el estudio de dicha disciplina. Ese par de palabras se ha generalizado, ya nos resultan familiares, por ejemplo, la competencia comunicativa, digital o emocional. Por otro

lado, también proviene del ámbito profesional o laboral. En este terreno, la competencia ayuda a identificar las etapas o fases de la formación de un técnico, sea del ámbito que sea; o si se prefiere, es una manera de dividir y clasificar las destrezas o habilidades que conforman el desempeño eficiente de una determinada profesión. Dicho esto, una competencia viene a ser: «*la puntualización minuciosa de los aspectos en los que se debe concentrar el “entrenamiento” o la “enseñanza”*» (Díaz Barriga, 2006, p. 14; cursiva añadida).

El enfoque educativo de las competencias puede ser considerado útil y acertado, primero, porque es el reflejo de un desarrollo personal (aportación chomskiana), y segundo, porque permite resolver problemas y desenvolverse con soltura en determinadas y concretas circunstancias (aportación profesional y laboral). Sin embargo, no está de más preguntarse si este planteamiento, a fin de cuentas, «es un traje con el que se visten, ya sea las facultades de la inteligencia más antiguas, ya sea los saberes eruditos» (Perrenaud, 1999, p. 61). El currículo competencial podría provocar que en muchos profesores y gestores educativos anidara el sentimiento de estar rebautizando términos; también la sensación de tener que calzar en una nueva horma lo que ya se venía haciendo y de que hay cuestiones importantes que no encajan en el nuevo molde competencial. En efecto, este modelo prioriza el cómo sobre el qué y, así las cosas, se transmite una imagen estratégica, instrumental, utilitarista de la educación. ¿Cabe en este modelo competencial la fruición por el conocimiento teórico, la visión de los fines últimos de la vida o la idea de ser una

buen persona? No parece dejar espacio para la comprensión profunda del valor de la sabiduría, ni lo que sostiene una buena voluntad, ni tampoco el esfuerzo —los codos— que permiten alcanzar, por cierto, cualquier competencia.

La tercera cuestión, incide en el asunto de los contenidos escolares, esas cuestiones que, como decía Sánchez Ferlosio (2002), están en tierra de nadie y no tienen la función de ir detrás de nadie. Son las personas las que van en su búsqueda, las que se comprometen a hacerse con ellos, y las que, con mimo y esfuerzo, descubren el placer y la felicidad que produce el aprehenderlos. Aquí vale la pena hacer referencia a un tema que desde hace años está en el candelero: la memorización. En otras épocas podría haber habido un abuso de esa facultad psíquica y ahora disponemos de una descomunal nube virtual de acceso inmediato que todo lo sabe, pero nada de eso anula el valor formativo que tiene el saber contenidos y el saberse como alguien que está llamado a adquirirlos. En la contemporánea valoración de los contenidos y su posible memorización, que todo sea dicho, no solo afecta a la educación reglada¹¹, pueden identificarse, entre otros vientos: un utilitarismo que reniega de cualquier cosa que no lleve el sello de la eficiencia y la eficacia (Ordine, 2013); un liberalismo moral que ensalza al individuo desvinculado de sus horizontes de significado y de cultura (Calvino, 2015); y una «ética del dominio» que pone la libertad de elección en el centro gravitatorio del desarrollo de la personalidad humana (Lears, 2003). Algunos incluso dirían que también colabora el abandono del sentido común.

Vale la pena recordar la anécdota que hace años protagonizaron Adolfo Muñoz Alonso (1915-1974), Catedrático de Filosofía, político y Rector de la Universidad Complutense de Madrid y José Solís Ruíz (1913-1990), ministro de la dictadura franquista. Este último defendía en las Cortes españolas un proyecto de ley para otorgar más horas escolares al deporte y quitárselas a las lenguas clásicas. En una parte de su discurso, aquel ministro lanzó a la audiencia una sugerente cuestión: ¿para qué sirve el latín?, y aquel catedrático, que estaba allí presente, ofreció una respuesta posible: «Por de pronto señor ministro, para que a su señoría, que ha nacido en Cabra (municipio español de la provincia de Córdoba), le llamen egabrense y no otra cosa».

La cuarta y última cuestión apunta a una ausencia más grave pues la discusión sobre cualquier aspecto de las competencias nos distrae y aun aleja de atender a las finalidades más radicales de la educación. En efecto, nos distraen porque mientras no paramos de discutir y ampliar las múltiples e interminables listas de competencias, como causas eficientes, dejamos de atender a las causas finales... ¿Competentes para qué? A comienzos de 1872, cuando había cumplido los 27 años, Nietzsche presentó un pronóstico que a algunos podría recordarles la situación que estamos viviendo:

Está mal vista una cultura que produzca solitarios, que coloque sus fines más allá del dinero y la ganancia, que consuma mucho tiempo. [...] Se necesita indudablemente algo opuesto, es decir, una cultura *rápida*, que capacite a los individuos deprimidos para ganar dinero, y, aún así, suficiente-

mente fundamentada para que puedan llegar a ser individuos que ganen muchísimo dinero (Nietzsche, 2009, pp. 53-54; cursiva del original).

También, como decíamos, la discusión sobre las competencias nos aleja de entender, con la profundidad y exactitud necesaria, en qué consiste formar buenas personas pues el bien se desvela y reconoce desde un «orden dado» (Reyero y Gil Cantero, 2019, p. 220), mientras que las competencias, como cualquier instancia de interés utilitario, se negocia y gestiona desde un «*fondo disponible*» (Hadjadj, 2018, p. 40; cursivas del original). Educar no es medir ni calcular (Gil Cantero, 2020). Educar no es solo aprender a gestionar qué competencias me interesan según qué circunstancias y objetivos. Educar no es hacer gestores en competencias. Educar es apropiarse de la llamada de los bienes que resuenan, que *tintinean*, en algunos fines o límites.

3.2. La evaluación de los aprendizajes

La LOMLOE da un vuelco al asunto de la evaluación de los aprendizajes. Se eliminan los itinerarios educativos que se instauraron con la anterior ley, dando a entender que no es bueno ni ético dividir al alumnado según sean sus capacidades y/o rendimiento académico. Se recuperan los programas de diversificación curricular para fomentar así la igualdad de condiciones a la hora de, por ejemplo, obtener el título de graduado en Educación Secundaria Obligatoria (ESO). Desaparecen también los estándares de aprendizajes evaluables y se eliminan las pruebas finales de Primaria, la ESO y el Bachillerato. Grosso modo: adquiere un carácter informativo, formativo y orientador

para los propios centros educativos, las familias, y por supuesto, el alumnado.

Esta propuesta no cerrará el debate sobre la evaluación que venimos arrastrando desde hace años y que, en la mayoría de las ocasiones, está centrado en la conveniencia de pasar de curso con asignaturas suspendidas y de la obtención de títulos sin haber aprobado todas las materias. Un debate que, además, se ha intensificado con la pandemia del Covid-19, cuando los profesores se vieron en la tesitura de tener que evaluar a través de la pantalla del ordenador, y lógicamente, teniendo en cuenta los recursos tecnológicos del alumnado, es decir, las condiciones socioeconómicas de sus familias. Sin embargo, ese tipo de discusiones, son la punta de un iceberg que señala que la evaluación no es cualquier cosa, sino algo de suma importancia para las finalidades de la educación. La evaluación, por lo menos desde nuestro punto de vista, debe tener en cuenta algunas cuestiones importantes que no acaban de verse del todo representadas en la propuesta de la LOMLOE.

La primera de ellas tiene que ver con el mensaje subrepticio que se transmite al alumnado, a las nuevas generaciones de ciudadanos. La sociedad puede ser vista como un escaparate de personas que se esfuerzan por conseguir sus objetivos o alcanzar sus sueños, incluso muchas de ellas se erigen como ejemplos de fortaleza y resiliencia cuando las cosas no salen como uno quiere. En muchas ocasiones, además, no hace falta encender el televisor, basta con observar lo que sucede en el propio hogar, esa constante lucha que padres y madres mantienen para salir adelante. Eso de que

la vida es dura, por lo menos para una inmensa mayoría y especialmente durante los últimos años, es una verdad irrefutable se mire por donde se mire. Quizá la evaluación sea una de las mejores estrategias educativas para empezar a aprender cómo serán buena parte de las circunstancias en las que uno se verá envuelto el día de mañana, o como decía Nicol (1977) para que uno se dé cuenta de que no nace entero y debe ir demostrando que va enterándose poco a poco de lo que se cuece en la realidad. Debería pensarse si una evaluación con tendencia a la información y la orientación, como es la que propone la LOMLOE, cumple con ese objetivo o se queda en el de que uno se dé por enterado, que, sin duda, es cosa diferente de la que venimos diciendo.

La segunda cuestión tiene que ver con el fomento del espíritu crítico. Es de celebrar que ese par de palabras salga 10 veces en el redactado de la nueva ley educativa. Aquel «grado de desarrollo» de un pueblo del que hablaba Jaeger, no se alcanza con una ciudadanía carente de ese espíritu que permite pensar de otro modo (Llano, 2016) y huir del escepticismo que paraliza la mente y el alma (Derrick, 1982), en fin, que permite caminar por la vida con criterio (Balmes, 1964). ¿No requerimos profesionales que se pregunten cómo hacer las cosas mejor de lo que las hacen?, ¿o acaso no se necesitan nuevas generaciones de ciudadanos que no dejen de cuestionarse las cosas que se les ponen por delante, gente que se haga buenas preguntas y preguntas de las buenas? Pues bien, una evaluación planteada en términos de orientación e informativa, podría adormecer ese espí-

ritu crítico, o si se prefiere, podría hacer creer al alumnado que cualquier comportamiento puede ser aceptado porque así lo ha decidido quien lo pone por obra y que cualquier juicio de valor es valioso por el hecho que ser tal cosa (Esteban Bara, 2019).

La tercera y última cuestión está relacionada con el conocido par de palabras: ascensor social. Ese es, qué duda cabe, uno de los principales objetivos del sistema educativo de cualquier sociedad democrática. Grosso modo: hay que garantizar el acceso gratuito al sistema educativo para todas las personas, así tendrán las mismas oportunidades para ascender hasta el lugar donde su esfuerzo personal y talentos individuales los conduzcan. Debemos reconocer, no obstante, que el asunto no es tan fácil y que, desde luego, no se puede cargar única y exclusivamente en las espaldas de la educación. Estudios de reconocido prestigio revelan que gran parte de la ciudadanía de la mayor parte de países europeos consideran que el ascensor social o el éxito, si le quiere llamar así, viene determinado por factores que son ajenos a las personas¹². Podríamos estar ante «lo que Platón llamó una "mentira doble", una creencia que, aun no siendo verídica, sustenta la armonía cívica porque induce a la ciudadanía a aceptar la legitimidad de ciertas desigualdades» (Sandel, 2020, p. 102).

Sea como sea, deberíamos estar atentos a la peculiaridad de la condición humana, poco estudiada pero evidente, de limitarse a cumplir con el expediente cuando no hay retos a la vista; y por qué no decirlo, ante políticas que enarbolan el respeto a las

personas, y con las mejores intenciones, las colman de atenciones, posibilidades y viabilidades, pero dejan dudas sobre si realmente las respetan, en tanto en cuanto creen en las potencialidades de la personalidad humana (Sennet, 2003).

3.3. Educación sin religión

La LOMLOE elimina los artículos de la ley anterior que proponían la asignatura de religión como materia específica de los dos cursos de Bachillerato. A partir de ahora, será materia de oferta obligatoria en los centros educativos, pero se podrá elegir de manera voluntaria. También se elimina la obligación de tener que cursar una asignatura alternativa en el caso de que no se decida hacer religión. En consecuencia, también se suprime el artículo que facilitaba que la religión computase en la nota media del expediente del alumno. Esa asignatura deja de tener valor, por ejemplo, para el acceso a la universidad o para la obtención de becas del Estado. Como contrapartida, la LOMLOE establece un área o materia específica de educación en valores cívicos y éticos con contenidos que hacen referencia a la Constitución Española, los DUDH y los Derechos de la Infancia, el desarrollo sostenible, la ciudadanía mundial, la igualdad entre hombres y mujeres y valores como el respecto a la diversidad y la importancia social de los impuestos. Ciertamente, esta nueva área da respuesta a importantes y actuales necesidades sociales.

Estas nuevas propuestas son propias de un Estado que no está adscrito a ninguna confesión religiosa. Es fácil de pensar que en una sociedad aconfesional el asunto de la

religión no es propio del sistema educativo público, acaso lo sea del ámbito privado o familiar. Sin embargo, el asunto merece un serio debate cuando de lo que se habla es de las finalidades de la educación, es decir, de un completo e íntegro desarrollo de la personalidad humana. Sin el ánimo de ser exhaustivos: se tiene identificada lo que ha venido a llamarse la inteligencia espiritual, existencial o trascendente, una dimensión del intelecto humano y/o un conjunto de conocimientos que, desde muchos puntos de vista, guardan una relación directa con la religión. Autores de la talla de Maslow (1943), Victor E. Frankl (1966) o Gardner (1999), entre otros, se han referido a ella subrayando lo relevante que es desarrollar la capacidad de preguntarse por cuestiones como, por ejemplo, el significado de la vida y la muerte, el destino final del mundo físico y psicológico, el amor humano o la contemplación de la belleza. A comienzos del siglo XXI, además, asistimos a un crecimiento considerable de investigaciones y literatura que tratan de indagar en la cartografía psicológica de dicha inteligencia. Entre otras muchas propuestas destaca la de Zohar y Marshall (2001), quienes precisamente acuñan el término de inteligencia espiritual e identifican en ella rasgos como el autoconocimiento, la flexibilidad, la resiliencia, la inspiración en valores universales, el rechazo a causar daño a otros, el cuestionamiento de las propias acciones o la duda permanente ante lo establecido o convencional. Algo así viene a decirse también cuando la reflexión proviene del ámbito de la filosofía (Torrallba, 2010).

Con la materia de valores cívicos y éticos y los contenidos anteriormente

mencionados que propone la LOMLOE, insistimos, se podrán solucionar muchos problemas que hoy preocupan a buena parte de la ciudadanía; pero cuesta ver esa área como un sustitutivo de la inteligencia espiritual, si es que claro está, eso es lo que se pretendía. Y si no es el caso, ¿cómo justificar que las nuevas generaciones de ciudadanos ya no necesitan cultivar esa inteligencia típicamente humana y tan necesaria hoy en día? Si es la palabra religión lo que causa problemas, quizá se podrían plantear alternativas como cultura religiosa, historia de las religiones o religión y persona, lo que sea para poder trabajar la inteligencia espiritual.

4. Conclusiones

Una ley que, como la LOMLOE, apuesta por el desarrollo de la personalidad humana del alumnado, está, en un principio, bien orientada. En ese objetivo se reúnen las principales finalidades de la educación que conforman la historia del pensamiento pedagógico hasta nuestros días y las que aparecen reflejadas en los principales documentos internacionales que tratan el asunto educativo. Sin embargo, es lógico y normal que, como en cualquier otra ley, aparezcan algunas cuestiones controvertidas como las que aquí se han querido subrayar. La primera y la más obvia: vamos a un ritmo de ley educativa por quinquenio. Esta realidad, por lo menos desde nuestro punto de vista, no es buena para nadie, ni alumnado, ni profesorado, ni familias ni la sociedad en su conjunto; y nos da a entender que nos cuesta abrazar las finalidades de la educación sin desentendernos de los intereses ideológicos y partidistas de turno.

En relación con las cuestiones de orden político, se ha advertido sobre algunas controversias que provoca la idea de inclusión que defiende la ley. Ese es el objetivo, claro está, pero seguramente se puede alcanzar a través de diferentes caminos y, es más, quizá sea bueno que tal cosa suceda en una sociedad democrática. La LOMLOE pudiera dar a entender que los fines de la educación solo se pueden alcanzar a través de un sistema público y una modalidad coeducativa y eso genera serias dudas. En relación con las cuestiones más pedagógicas de la ley, se ha prestado atención a aquellos aspectos curriculares que podrían afectar al desarrollo íntegro de la personalidad. No se acaba de entender que los contenidos curriculares sean tratados como una parte más de las competencias, pues nos parecen demasiado importantes, tanto que, desde muchos puntos de vista, acaban condicionando a las propias competencias. También se ha puesto en entredicho la evaluación que propone la LOMLOE, que parece estar fundamentada en garantizar el éxito escolar y no tanto en las misiones educativas y filosóficas de la acción evaluativa. Y, por último, se ha dedicado atención al papel de la religión en tanto que acicate de la inteligencia espiritual. Somos seres de sentido, irremediablemente nos hacemos preguntas que nos trascienden y las respuestas que podamos darnos, tanto a nivel individual como colectivo, contribuyen de un modo importante en el desarrollo de las personalidades del futuro.

Finalmente, queremos, adoptando un tono quizá más combativo, cuestionar un aspecto transversal a esta ley que podemos encontrar, con toda claridad, en el fondo de cada uno de los temas controvertidos

que hemos analizado. En efecto, esta nueva ley se inmiscuye, como las anteriores, en los ámbitos y tomas de posición de los profesores, pedagogos y educadores, excediendo así su ámbito de influencia política. La educación, por supuesto, es una tarea de todos, al igual que la salud y la alimentación, pero a nadie se le ocurre obligar a un médico a diagnosticar, recetar, cuidar y agrupar a los enfermos de una única manera. Se supone que los profesionales de la educación, como los de la medicina, deben aprender en la universidad todas las soluciones posibles, probadas en su eficacia, en orden a proponer, flexiblemente, lo mejor para cada alumnado y centro educativo. El problema, en fin, sigue siendo la fuerte ideologización de la educación. Basta con mirar las famosas comisiones de especialistas que sucesivamente asesoran al Ministerio de Educación: no hay, por supuesto, nada de pluralismo, por lo que cuando se hace insistente propaganda del ejercicio del diálogo y del debate estos tienen el mismo alcance que las discusiones entre los simpatizantes de un equipo de fútbol. Como ha señalado el profesor Ibáñez-Martín «el sistema educativo ya no puede continuar diseñándose para promover la ideología de quienes tienen el poder, sino que tiene ante sí responsabilidades mucho más profundas» (2017, p. 15 y ss.). Hay miedo al pluralismo. Y no hay otra forma de frenarlo o silenciarlo que secando, a su vez, su fuente de sentido: la libertad. Hay miedo al auténtico diálogo; miedo a abrirse a escuchar sinceramente, buscando la verdad, reconociendo el mejor argumento, aun desde las posiciones contrarias, en busca de acuerdos centrados en el bien de las nuevas generaciones como seres huma-

nos en desarrollo. Ese temor a la libertad, y, por tanto, al pluralismo, puede terminar desencadenando propuestas totalitarias como ya estamos viendo por parte de algunos grupos políticos de nuestro país que pretenden arrogarse el derecho bien de tasar la veracidad de las informaciones con un ministerio de la verdad o bien cuestionando la tarea educadora de los centros escolares concertados y privados. Dejar de poner en primer plano nuestras posiciones políticas es una forma de respetar la naturaleza profunda de la escuela como escuela de libertad porque «la verdad de la opción política (en educación) es la de la calidad de la enseñanza y la de la extensión y la profundidad de los conocimientos que queremos transmitir» (Lafforgue, 2019, p. 31).

En cualquier caso, el diálogo que Sócrates mantiene con Critón puede ser visto como una invitación a pensar sobre la LOMLOE, tanto a los que consideran que es una ley injusta por los motivos que fueron, como, y quizá más importante, a los que creen que es la ley más justa de todas, la mejor ley educativa posible y la que más nos conviene hoy en día.

Notas

¹ <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

² <https://www.agenda2030.gob.es>

³ <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>

⁴ <https://www.educacionyfp.gob.es/servicios-al-ciudadano/estadisticas/no-universitaria/alumnado/matriculado/2019-2020-rd.html>

⁵ <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

⁶ <http://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/5>

⁷ <https://www.educacionyfp.gob.es/dam/jcr:3a9e0faf-c60d-4fd0-8dba-a7fd0a36f944/comparecencia-nte-gra-de-la-ministra.pdf>

⁸ Puede ser interesante recordar la nota informativa 37/2018 del Tribunal Constitucional, hecha pública el 19 de abril, sobre la Sentencia 31/2018, de 10 de abril. Esta nota resume, para el lector interesado, los principales argumentos de las diferentes sentencias en las que, en todas ellas, el alto tribunal «Declara constitucional la educación diferenciada y deja la puerta abierta a su financiación pública si los centros cumplen la ley»: El TC considera que la educación diferenciada por sexos es un modelo educativo que, en sí mismo, no causa discriminación; responde a un método pedagógico que considera esta opción educativa más eficaz que otras; es respetuosa con la Constitución y con los tratados internacionales firmados por España contra la discriminación; en el caso de producirse diferencias de trato vedadas constitucionalmente, no pueden atribuirse al modelo en sí, sino que serían imputables al concreto centro escolar.

https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP_2018_037/NOTA%20INFORMATIVA%20N%C2%BA%2037-2018.pdf

Sentencia 31/2018, de 10 de abril de 2018. Recurso de inconstitucionalidad 1406-2014. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2018-6823>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-17264&p=20201230&tn=2>

¹⁰ <https://educagob.educacionyfp.gob.es/comunidad-educativa/administraciones-educativas.html>

¹¹ Ya se ha planteado la posibilidad de modificar ciertas oposiciones por considerarlas demasiado memorísticas y poco adaptadas a los tiempos actuales, hecho que ha provocado un airado debate entre los profesionales de diversos ámbitos. https://www.elconfidencial.com/espana/2021-05-07/oposiciones-pecados-sistema-desfasado-fin_3067688/

¹² <https://www.pewresearch.org/global/2014/10/09/emerging-and-developing-economies-much-more-optimistic-than-rich-countries-about-the-future/>

Referencias bibliográficas

Balmes, J. (1964). *El Criterio*. Espasa Calpe.
 Balduzzi, E. (2021). Por una escuela vivida como comunidad educativa. *Teoría de la Educación. Revista Interuniversitaria*, 33 (2), 179-194. <https://doi.org/10.14201/teri.23774>

Bellamy, F.-X. (2021). Crisis de la transmisión y fiebre de la innovación. *Teoría de la Educación. Revista Interuniversitaria*, 33 (2), 169-178. <https://doi.org/10.14201/teri.25407>

Boynton Hauerwas, L. y Mahon, J. (2018). Secondary teachers' experiences with students with disabilities: examining the global landscape [Experiencias de los profesores de secundaria con alumnos con discapacidad: examen del panorama mundial]. *International Journal of Inclusive Education*, 22 (3), 306-322. <https://doi.org/10.1080/13603116.2017.1364793>

Calvino, I. (2015). *Por qué leer los clásicos*. Siruela.

Calvo, M. (2013). Los colegios diferenciados por sexo en Estados Unidos: constitucionalidad y actualidad de una tendencia imparable. *Revista de Derecho Político*, 86, 159-194.

Camps Bansell, J. y Vierheller, E. (2018). Escuelas diferenciadas en España: un análisis cualitativo de las razones y percepciones de sus directivos. *revista española de pedagogía*, 76 (269), 101-117. <https://doi.org/10.22550/REP76-1-2018-05>

Chomsky, N. (1977). *El lenguaje y el entendimiento*. Seix Barral.

Coll, C., Palacios, J. y Marchesi, A. (1990). *Desarrollo psicológico y educación (vol. 2): Psicología de la educación escolar*. Alianza Editorial.

Coll, C. (4 de abril de 2021). César Coll, coautor del nuevo modelo de aprendizaje escolar: «En ningún caso nuestra propuesta busca bajar el nivel». *El País*. <https://bit.ly/3euyMy0>

Del Pozo Armentia, A., Reyero, D. y Gil Cantero, F. (2020). The pedagogical limitations of inclusive education [Las limitaciones pedagógicas de la educación inclusiva]. *Educational Philosophy and Theory*, 52 (10), 1064-1076. <https://doi.org/10.1080/00131857.2020.1723549>

Derrick, Ch. (1982). *Huid del escepticismo*. Encuentro.

Díaz Barriga, A. (2006). El enfoque de competencias en la educación, ¿una alternativa o un disfraz de cambio? *Perfiles Educativos*, 28 (111), 7-36.

Esteban Bara, F. (2019). *Ética del profesorado*. Herder.

Fuentes, J. L. (2021). El asombro: una emoción para el acceso a la sabiduría [Awe: An emotion for accessing wisdom]. *revista española de pedagogía*, 79 (278), 77-93. <https://doi.org/10.22550/REP79-1-2021-08>



- Frankl, V. E. (1996). Logotherapy and existencial analysis: A review [Logoterapia y análisis existencial: una revisión]. *American Journal of Psychotherapy*, 20, 252-260.
- Gardner, H. (1999). *Intelligence reframed: Multiple intelligences for the 21st Century* [La inteligencia reformulada: inteligencias múltiples para el siglo XXI]. Basic Books.
- Gil Cantero, F. (2020). Decálogo del buen pedagogo. *Colegio Oficial de Docentes*, 293, 23-25. <https://www.cdlmadrid.org/wp-content/uploads/2019/12/122020-2.pdf>
- Gil Cantero, F. (2022, en prensa). Enfoque pedagógico de lo político vs. enfoque político de lo pedagógico. En B. Thoilliez y J. Manso (Eds.), *La educación, ¿bien común, derecho individual o servicio público?* Síntesis.
- Gordillo, E. G. (2017). Educación diferenciada y coeducación: continuar el debate y proteger la ciencia. *revista española de pedagogía*, 75 (267), 255-271. <https://doi.org/10.22550/REP75-2-2017-05>
- Gurian, M. (2010). *Boys and Girls Learn Differently!* [¡Los niños y las niñas aprenden de forma diferente!] Jossey-Bass.
- Hadjadj, F. (2018). *La suerte de haber nacido en nuestro tiempo*. Rialp.
- Higgins, C. y Knight-Abowitz, K. (2011). What makes a public school public? A framework for evaluating the civic substance of schooling [¿Qué hace que una escuela pública sea pública? Un marco para evaluar la sustancia cívica de la escolarización]. *Educational Theory*, 61 (4), 365-380.
- Ibáñez-Martín, J. A. (2007). Convicciones pedagógicas y desarrollo de la personalidad de mujeres y varones. *revista española de pedagogía*, 65 (238), 479-516.
- Ibáñez-Martín, J. A. (2017). *Horizontes para los educadores. Las profesiones educativas y la promoción de la plenitud humana*. Dykinson.
- Ibáñez-Martín, J. A. (18 de agosto de 2020). La inclusión y sus máscaras. ABC. https://www.abc.es/opinion/abci-jose-antonio-ibanez-martin-inclusion-y-mascaras-202008172242_noticia.html
- Jaeger, W. (1957). *Paideia*. FCE.
- Lafforgue, L. (2019). *Recuperemos la escuela* [Reclaiming the school]. Encuentro.
- Lears, J. (2003). *Something for nothing. Luck in America* [Algo por nada. Suerte en América]. Viking.
- L'Ecuyer, C. (2013). *Educación en el asombro*. Plataforma.
- Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOMLOE). Boletín Oficial del Estado, 340, de 30 de diciembre de 2020, páginas 122868 a 122888. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-17264
- Llano, A. (2002). *La vida lograda*. Ariel.
- Llano, A. (2016). *Otro modo de pensar*. EUNSA.
- Luri, G. (2020). *La escuela no es un parque de atracciones*. Ariel.
- Maslow, A. H. (1943). A theory of human motivation [Una teoría de la motivación humana]. *Psychological Review*, 50 (4), 370-396.
- Meirieu, P. (2022). El futuro de la Pedagogía. *Teoría de la Educación. Revista Interuniversitaria*, 34 (1), 69-81. <https://doi.org/10.14201/teri.27128>
- Messiou, K. (2017). Research in the field of inclusive education: time for a rethink? [La investigación en el ámbito de la educación inclusiva: ¿es hora de repensarla?] *International Journal of Inclusive Education*, 21 (2), 146-159. <https://doi.org/10.1080/13603116.2016.1223184>
- Moreno, R. (2006). *Panfleto antipedagógico*. El Lector Universal.
- Nicol, E. (1977). *La idea del hombre*. FCE.
- Nietzsche, F. (2009). *Sobre el porvenir de nuestras escuelas*. Tusquets.
- Nussbaum, M. (2005). *El cultivo de la humanidad: una reforma clásica de la reforma en la educación liberal*. Paidós.
- Ordine, N. (2013). *La utilidad de lo inútil. Manifiesto*. Acantilado.
- Pericay, X. (2007). *Progresar adecuadamente*. Tentaedro.
- Perrenaud, P. (1999). *Construir competencias desde la escuela*. Ediciones Noreste.
- Platón. *Critón*.
- Reyero, D. y Gil Cantero, F. (2019). La educación que limita es la que libera [Education that limits is education that frees]. *revista española de pedagogía*, 77 (273), 213-228. <https://doi.org/10.22550/REP77-2-2019-01>
- Sánchez Ferlosio, R. (2002). *La hija de la guerra y la madre de la patria*. Destino.
- Sandel, M. (2011). *Justicia* [Justice]. Debate.

- Sandel, M. (2020). *La tiranía del mérito*. Debate.
- Sennet, R. (2003). *El respeto. Sobre la dignidad del hombre en un mundo de desigualdad*. Anagrama.
- Sennet, R. (2012). *Juntos. Rituales, placeres y política de cooperación*. [Together: The Rituals, Pleasures and Politics of Cooperation]. Anagrama.
- Spinoza. (1986). *Tratado político* [Tractatus politicus]. Alianza.
- Torralba, F. (2010). *Inteligencia espiritual*. Plataforma.
- UNESCO y ONU Mujeres (2016). *Global guidance on addressing school-related gender-based violence* [Orientaciones internacionales para abordar la violencia de género en el ámbito escolar]. <https://bit.ly/3FuKq8e>
- Zohar, D. y Marshall, I. (2001). *Inteligencia espiritual*. Plaza y Janés.

Biografía de los autores

Francisco Esteban Bara es Profesor Agregado del Departamento de Teoría e Historia de la Educación de la Universitat de Barcelona. Ha sido profesor visitante de diversas universidades de América Latina y profesor visitante del *Center for Character and Citizenship* de la University of Missouri-St. Louis-College of Education.

Durante los últimos años ha sido Delegado del Rector del Observatorio del Estudiante de la Universitat de Barcelona y Vicerector de Comunicación de dicha universidad. Sus últimos libros son: *La Universidad light* (Editorial Paidós) y *Ética del profesorado* (Editorial Herder).



<https://orcid.org/0000-0002-8679-2090>

Fernando Gil Cantero es Catedrático de Teoría de la Educación en el Departamento de Estudios Educativos de la Facultad de Educación (Centro de Formación del Profesorado) de la Universidad Complutense de Madrid. Codirector con el profesor David Reyero del Grupo de Investigación de la UCM *Antropología y Filosofía de la Educación* (GIAFE). Ganador del Premio Esteve (2012). Editor desde enero de 2019 de la revista *Teoría de la Educación. Revista Interuniversitaria*.



<https://orcid.org/0000-0002-6636-7601>

La transmisión de los contenidos culturales y su evaluación entre los fines del sistema educativo, según la LOMLOE*

The transmission of cultural content and its evaluation among the ends of the education system: An analysis of the LOMLOE

Dr. José Luis GAVIRIA. Catedrático. Universidad Complutense de Madrid (josecho@ucm.es).

Dr. David REYERO. Profesor Titular. Universidad Complutense de Madrid (reyero@ucm.es).

Resumen:

La intención de este artículo es reflexionar sobre el lugar que los resultados escolares tienen entre el resto de los objetivos del sistema educativo. Así, junto a la función cualificadora, más o menos tradicional, los sistemas educativos tienen también una función socializadora y otra subjetivadora. Ninguna de esas tres funciones es independiente de las otras dos. Si la función cualificadora se centra en unas determinadas áreas y olvida las demás, las consecuencias se reflejarán en las otras dos. Si vaciamos las funciones socializadora o subjetivadora de cualquier relación con la transmisión de conocimientos culturales o si dichos conocimientos no tienen relación con ninguna de esas funciones, irán perdiendo sentido y

darán lugar a un determinado tipo de ciudadano desheredado, sin más armas para interpretar el mundo que el pensamiento dominante descontextualizado. Durante los últimos años hemos asistido a un progresivo deterioro del sentido que la transmisión de conocimientos tiene en la escuela. Esa transmisión es la forma peculiar del sistema educativo de contribuir a la formación de los ciudadanos en su dimensión también social y subjetiva, y su crisis abre la puerta a un cambio de objetivos del sistema. Este cambio en la consideración del papel de los contenidos se ve reflejado en la nueva ley de educación, LOMLOE, en la que el modo de enseñar se vuelve más importante que el qué enseñar. Esa pérdida de sentido ha tenido su reflejo también en la consideración

* Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre de 2020, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. Las reflexiones de este texto forman parte de los objetivos del proyecto I+D+I "Lobbying Teachers (ref. PID2019-104566RA-100/AEI/10.13039/501100011033).

Fecha de recepción de la versión definitiva de este artículo: 10-12-2021.

Cómo citar este artículo: Gaviria, J. L. y Reyero, D. (2022). La transmisión de los contenidos culturales y su evaluación entre los fines del sistema educativo, según la LOMLOE | *The transmission of cultural content and its evaluation among the ends of the education system: An analysis of the LOMLOE*. *Revista Española de Pedagogía*, 80 (281), 31-53. <https://doi.org/10.22550/REP80-1-2022-06>

<https://revistadepedagogia.org/>

ISSN: 0034-9461 (Impreso), 2174-0909 (Online)

que esta ley hace de la evaluación del rendimiento y en el peso creciente que la LOMLOE asigna a otros criterios distintos para la promoción. Reivindicamos una vuelta a la consideración de la medida de los resultados escolares, el rendimiento, en su sentido sumativo más básico con el fin de volver a valorar el conocimiento acumulado a lo largo de los siglos como la mejor fuente de socialización, subjetivación y cualificación.

Descriptor: legislación educativa, currículo, evaluación del rendimiento, transmisión cultura.

Abstract:

This article seeks to reflect on the place that school results or outcomes have among the rest of the education system's objectives, on the understanding that alongside its traditional qualification function, an education system also has a socialisation and subjectification function. Yet, none of these three functions can be considered independent of the other two. If the qualification function is centred exclusively on certain areas and chooses to neglect all others, the consequences of this will be reflected in the other two domains. If we drain the socialisation and subjectification functions of any relationship with the transmission of cultural knowledge or if this knowledge is unrelated to either of these two functions, it will gradually lose all meaning and we will find ourselves left with a

certain type of disinherited citizen, equipped with no other arms to interpret the world than that of a decontextualized, dominant way of thinking. In recent years, we have been witnesses to the progressive deterioration of the role that the transmission of knowledge plays in school. This transmission is the education system's particular way of contributing to the social and subjective training of citizens, and the crisis it is undergoing opens the door to a change in the system's objectives. This change in the consideration of the role to be played by content is reflected in Spain's new education law, the LOMLOE (Organic Law 3/2020, of 29 December, which amends Organic Law 2/2006, of 3 May, on Education), in which the way teachers teach is given more importance than what they teach. This shift in direction is also reflected in the way this Law considers the evaluation of performance and in the increasing weight it assigns to other different criteria when determining whether a student can move up to the next grade. Here, we argue for a return to the measurement of school results and student performance in their most basic summative sense, in order that we might once more value the knowledge accumulated over the centuries as the best source of socialisation, subjectification and qualification.

Keywords: educational legislation, curriculum, performance evaluation, cultural transmission.

1. Introducción

En el presente artículo tratamos de determinar de qué manera, lo que tradicionalmente se conoce como los «re-

sultados escolares» o el «rendimiento académico», está concebido en la ley de educación recientemente publicada, la LOMLOE.

Tratamos de contestar a dos preguntas: Primero, ¿cuáles son o deberían ser las preocupaciones principales del sistema educativo? Y segundo, aunque relacionada con la anterior, ¿la transmisión y la evaluación de los resultados escolares es una preocupación principal del sistema educativo?

Para tratar de responder a la primera pregunta tenemos que abordar la cuestión más fundamental acerca de qué tipo de fines educativos son esenciales en la vida humana. La respuesta a esa pregunta nos lleva inevitablemente a la conclusión de que en el sistema educativo coexisten muchos objetivos personales y colectivos distintos. Biesta los resume en tres: «cualificación», «socialización» y «subjektivación» (Biesta, 2004, 2009, 2020b). La cualificación tiene que ver con la adquisición de los recursos culturales necesarios para mantenernos en la existencia. La vida humana es una vida cultural que exige o requiere saber muchas cosas para poder comprenderla y luego actuar en ella. Volveremos más adelante a esta cuestión. La socialización tiene que ver con la interiorización de las reglas que permiten una vida pacífica y una cierta idea de bien común. Socializar no es únicamente vida común como la que pueden tener las abejas sino también un cierto aprendizaje de roles y de formas de participación en la vida pública. No es lo mismo ser socializado en una cultura esclavista que en otra democrática. Volveremos también sobre este punto. Por último, la educación tiene que ver con el proceso de subjektivación. Aprendemos a ser en el mundo, y el modo de ser propio de una cultura que reconoce la individualidad tiene también unas exigencias. Ninguno de esos tres grandes objetivos es

solo un objetivo escolar, lo es también en cierta medida familiar y social en general. Pero el peso y funciones educativas que tiene cada uno de las diferentes instituciones y agentes de la vida social es diferente.

En muchas de las polémicas que envuelven a la educación subyace la idea de que entre estos fines opera el mecanismo de juego de suma cero. Cuando se asigna más importancia a ciertos objetivos dedicándoles más tiempo, esfuerzo y recursos, se hace necesariamente a costa del tiempo, el esfuerzo y los recursos dedicados a otros objetivos distintos. Por eso siempre ha habido una cierta confrontación entre quienes pretenden que la escuela sea un lugar donde se aprenden cosas y quienes quieren que la escuela sea un lugar donde se desarrollen actitudes o se aprendan valores.

Pero, en el fondo, este es un debate falso, pues, realmente, aquello que puede poner en competencia estos distintos fines es el modo de afrontarlos.

Defenderemos en este trabajo que el principal objetivo de la escuela es y debe seguir siendo la transmisión, lo que podemos reconocer en el nombre de cualificación por utilizar la terminología de Biesta. No porque los otros objetivos no sean importantes, sino porque el modo de lograr una mejor socialización o subjektivación, mejor dicho, el modo propio de la escuela es a través de la transmisión cultural. La escuela contribuye al desarrollo de los otros fines como el fruto indirecto de una manera de entender la transmisión y de unos contenidos concretos que se transmiten. Es, por ejemplo, en el desarrollo de los ejercicios escolares, en los temas que

se tratan, en su estructura interna, como el estudiante aprende la necesidad de someterse a unos ritmos y unas exigencias que no son las suyas. Es una manera de aprender algunas reglas que lo serán también de la vida social. En ambos casos hay, por ejemplo, una necesidad de sujetarse a unas normas que el propio aprendiz no se da a sí mismo. Además, es en el estudio destacado de unos personajes y unas acciones concretas como aprendemos la ejemplaridad de una vida lograda y, por lo tanto, la idea de que existe una manera mejor de vivir.

La desconfianza en la primera de las actividades de la escuela, de su fin principal, de su valor, la transmisión del contenido cultural tiene dos consecuencias. Primero, empuja a los legisladores a centrarse en otros fines buscándolos de manera directa y vaciando a la escuela de su sentido histórico, y segundo, especialmente en lo referido a la crisis de los contenidos humanísticos, reafirma la idea de que vivimos inmersos en una enorme crisis de sentido que nos incapacita para leer el pasado y la tradición humanística en general en términos de grandeza y ejemplaridad.

Mostraremos en la manera de entender la evaluación y en la descripción de los fines educativos que aparecen en la nueva ley educativa, la LOMLOE, la naturaleza de ese desvío.

2. La naturaleza de los fines del sistema escolar

Una buena comprensión de la naturaleza de las interrelaciones de los fines de la educación requiere, en primer lugar, tener

una descripción geográfica del campo conceptual.

Una primera idea guía es que los objetivos del sistema responden en mayor o menor grado a la satisfacción de los derechos de algún tenedor de derechos. En este sentido, podemos decir que en la consideración de las metas educativas tenemos dos dimensiones o ejes. Un eje se refiere a la naturaleza del sujeto del derecho (individual o colectivo), mientras que la otra dimensión se identifica con la naturaleza del derecho que se pretende satisfacer. Para esta última dimensión adoptamos la clasificación de las funciones del sistema de Biesta enumerados más arriba: cualificación, socialización, subjetivación.

En el nivel individual, la primera categoría del primer eje que hemos mencionado, el sistema educativo es una institución social que encuentra su justificación en la garantía del cumplimiento de un derecho humano fundamental, que es el derecho a la educación. La educación permite la completa humanización del individuo. La integración en la vida social es la última fase del llegar a la vida. Por eso el derecho a la educación es un complemento, si no una continuación del derecho a la vida.

En este nivel individual, la cualificación consiste en que el sistema escolar debe ofrecer las habilidades y conocimientos básicos para que los sujetos se integren en la vida laboral, y también en la cívica y política para la que también se necesitan conocimientos y habilidades. Esta función implica que a nivel individual se está respondiendo al derecho que los sujetos tienen a ser capaces de

ganarse la vida, participar como ciudadanos con plenos derechos en la vida política y ser capaces de integrarse en las instituciones sociales de manera provechosa para ellos mismos. La función socializadora de la educación proporciona el conjunto de habilidades y valores a través de los cuales el individuo asimila el orden social, sus normas y lo que se espera de él en cuanto miembro de esos órdenes. Esta función en el nivel individual responde al derecho de los sujetos a integrarse de manera activa y participativa en la cultura. Integrarse en la cultura es para el ser humano «acabar de nacer».

Por otra parte, está el nivel social o colectivo. El sistema educativo debería garantizar que los individuos que se van a integrar en la vida social son capaces de hacerlo de una manera provechosa y que no van a suponer un daño o un perjuicio para la sociedad en su conjunto. Esto sería lo que podríamos denominar una función «preventiva» del sistema educativo.

En el nivel social la función «cualificadora» descrita por Biesta serviría para dar satisfacción al derecho de los demás miembros de la sociedad a que quienes se integran en la misma sean personas útiles y suficientes, sin más limitaciones que aquellas insuperables que la naturaleza les ha impuesto.

En este mismo nivel colectivo, la función socializadora responde al derecho social a que los nuevos miembros asuman los valores y reglas que permiten la convivencia pacífica. El correcto funcionamiento del sistema educativo evitaría la aparición de problemas y disfuncionalidades socia-

les, asegurando que todos los individuos interiorizan un conjunto de valores que se entienden como comunes y un conjunto de reglas de funcionamiento que están expresadas de manera objetiva en las leyes. De hecho, el respeto de las leyes no se garantiza con el aprendizaje literal de su contenido, sino, de una manera indirecta, con la interiorización de los valores que las fundamentan, y en este sentido la educación es el proceso fundamental que garantiza la continuidad de la vida social en paz.

La educación tiene grandes externalidades ligadas a beneficios colectivos. Una sociedad con ciudadanos educados es una sociedad con menos conflictos interpersonales, con menores índices de delincuencia (Lochner, 2020), con mejor salud general, más flexible, más adaptable a las condiciones cambiantes del entorno económico y social. También es una sociedad en la que cada uno de sus miembros es más productivo, más eficiente desde el punto de vista económico y con más capacidad de generar riqueza para el conjunto de la sociedad y para sí mismo. Como consecuencia, cada miembro de la sociedad se beneficia de que sus conciudadanos sean personas con mayores niveles de formación.

Con respecto a la función subjetivadora del sistema educativo cabe hacer las siguientes apreciaciones. Por subjetivación entendemos la formación ligada al ámbito de la libertad. En palabras de Biesta, «La *función de subjetivación* podría tal vez ser mejor entendida como la función opuesta a la de socialización» (Biesta, 2009). Podríamos decir que es el aprendizaje de que somos distintos a los órdenes en los que

nos integra el sistema educativo a través de su función socializadora y que esa conciencia nos enfrenta con el problema de la libertad. Desde un punto de vista individual esta función responde al derecho de todo individuo a desarrollar completamente todas sus potencialidades y características personales diferenciadoras. El derecho a ser uno mismo, distinto, original y único. Pero esa subjetivación tiene que tener algún marco para no caer en la justificación de cualquier extravagancia, pues como dice Gil Cantero

Creo que el ansia ilimitada de libertad, propia de la condición humana, participa de la idea de educación, convirtiendo a esta erróneamente, en ocasiones, en un proceso no de aprendizaje de lo que de humano tienen los límites, sino, precisamente, para algunos, en un aprendizaje

de lo que de deshumano tiene ponerse límites (Gil Cantero, 2018, p. 44).

Creemos que la escuela no está para eso, la formación de una individualidad sin juicio, sino que es precisamente en la defensa por la primacía de la transmisión de un concreto acervo cultural compartido donde se puede dar lugar de manera indirecta, incluso deseable, mediante la apropiación de ese mismo acervo, a un proceso de descubrimiento del yo.

Esta función subjetivadora en este nivel colectivo responde al derecho de la sociedad a contar con las aportaciones originales y creativas de todos sus miembros. En la Tabla 1 tenemos un resumen de las funciones del sistema educativo y de qué derechos de cada nivel satisfacen.

TABLA 1. Resumen de las funciones del sistema educativo y de los derechos que satisfacen según el nivel.

Niveles/ Funciones	Cualificación	Socialización	Subjetivación
Individual	Derecho a ganarse la vida	Derecho a la integración en la cultura	Derecho a desarrollar completamente las potencialidades personales, a ser 'uno mismo'
Social	Derecho a que quienes se integran sean personas fructíferas	Derecho a que se asuman los valores y reglas de convivencia	Derecho a contar con las capacidades creativas de todos los miembros.

Fuente: Elaboración propia.

Todas las funciones están relacionadas de manera compleja unas con otras. No es posible concebir una de las funciones de manera aislada sin tener en cuenta sus interacciones con las otras dos. Pueden parecer tres ámbitos claramente diferenciados, pero vamos a ver que cuando ponemos el foco en uno de ellos, y sobre todo en el modo

de ponerlo, estamos ofreciendo elementos para repensar los otros dos. Hay una relación dialéctica entre las tres funciones y no podemos decir que el modo de afrontar cada uno de ellos no afecte a los otros dos.

Por ejemplo, en el nivel individual, los alumnos no solo deben poder integrarse en

la vida común de una manera provechosa y participar en la cultura de su sociedad accediendo a todos los derechos que les corresponden, lo que sería garantizado por la función socializadora en su nivel individual, sino que tienen que tener abiertas el mayor número de opciones para su vida futura. Es lo que Feinberg (1986) denomina «derecho a un futuro abierto». Esta apertura de opciones tiene implicaciones tanto en la cantidad de contenidos de aprendizaje que debe haber en la escuela, como en el tipo de contenidos, que deberán tener necesariamente una proyección hacia el futuro, en el doble sentido de ser útiles para la vida futura del sujeto, así como servir de fundamento a otros aprendizajes que permitirán ampliar el abanico de opciones disponibles para cada alumno. Por eso la función cualificadora, en este nivel individual, está íntimamente entrelazada con la función subjetivadora. No es posible ser uno mismo y desarrollar todas las potencialidades personales sin que se produzcan aprendizajes que cualifiquen al sujeto para distintas actividades. Por tanto, una escuela que proporcione una educación escasa o inadecuada en sus contenidos es una escuela que no garantiza las opciones abiertas para cada alumno o al menos está renunciado a su específica función histórica en este cometido. Un alumno que no puede ser algo concreto, no puede ser «él mismo». En ese sentido, una escuela que no cumple con el papel que de ella se espera en la función cualificadora, tampoco puede cumplir con su limitado y concreto papel en la función subjetivadora, con la que tan estrechamente relacionada está, y como consecuencia fallaría también en su función socializadora.

Pues bien, ¿qué papel desempeñan estos fines en la ley? ¿Cómo se abordan estos tres grandes fines? La ley aparece marcada por dos fenómenos propios de nuestro tiempo y aparentemente contrarios. El primero tiene que ver con el lugar central que tienen en los actuales sistemas educativos las variables relacionadas con los valores cívicos, las formas de trato, y la consideración de la diferencia. Parecería que la escuela tiene esos fines en el centro y no la conservación de un patrimonio cultural y su transmisión. Así, en el preámbulo de la LOMLOE (Ley Orgánica 3/2020), se aducen cinco razones para justificar su necesidad:

Primera, una peculiar visión de los derechos de la infancia que luego van a utilizar para justificar la necesidad de reducir la educación especial. Una razón de tipo ético moral.

Segunda, la necesidad de introducir una perspectiva de igualdad de género. Sería interesante estudiar en qué sentido no estaba en las anteriores leyes educativas. De igual modo, es una razón ético moral con la finalidad de corregir una socialización que perpetúa las diferencias de género.

Tercera, la necesidad de garantizar que todo el alumnado tenga éxito en el aprendizaje que habrá de ser más personalizado. ¿En qué se concreta esta necesidad que expresa la Ley en su preámbulo? Pues sin entrar en una exégesis que vaya más allá del texto escrito, en una cierta aligeración de las exigencias de promoción de curso, en la posibilidad de obtención del título de bachillerato con una asignatura suspensa, por ejemplo, y también en una utilización sin

excesiva concreción de un lenguaje ligado a la inclusión entendida de manera excesivamente vaga y, por lo tanto, abierta a interpretaciones totalitarias con el riesgo que eso supone (Pozo Armentia et al., 2020).

La cuarta razón tiene que ver con la necesidad de introducir en el sistema educativo de los llamados objetivos de la agenda 2030 que también tiene que ver con conceptos cívico-morales: desarrollo sostenible, ciudadanía global, derechos humanos, ecología, migraciones etc.

Por último, el quinto motivo que según el preámbulo hace necesaria la ley tiene que ver con la competencia digital, pero no entendida en un sentido meramente técnico, sino también moral. Se habla de la brecha digital y de género y se dice que es el «nuevo hábitat en el que la infancia y la juventud viven cada vez más: en él aprenden, se relacionan, consumen, disfrutan de su tiempo libre» (Ley Orgánica 3/2020).

Los cinco motivos nos hablan de ese ámbito cívico moral donde desarrollar ciertas competencias necesarias para la vida. ¿Qué lugar juega ahí la transmisión? Y ¿qué papel tienen los contenidos culturales? ¿Cómo los utiliza? Aparentemente, únicamente de manera instrumental, como necesarios para la formación de competencias que nos ayuden a conseguir el tipo de sociedad que se ha definido en este preámbulo. Inclusiva, con perspectiva de género, preocupada por la ecosostenibilidad, democrática, etc...

Parecería que esta nueva Ley ha tomado en consideración las críticas que Biesta

(2009) y otros (Larrosa, 2021) llevan haciendo a las lecturas más técnicas que han guiado las políticas educativas de los últimos 20 años. Estos autores han ofrecido dos tipos de críticas relacionadas entre sí. Primero, sostienen que en los sistemas educativos modernos las preocupaciones se han centrado casi exclusivamente en la cualificación (*qualification*) y, además, en un tipo muy concreto de *qualification* que tiene que ver con evaluaciones centradas en el aprendizaje de la lectura, las ciencias y las matemáticas a través de pruebas estandarizadas PISA, PIRLS, TIMMS. Esta primacía nos ha llevado a concluir que los fines de la escuela se reducen a la competencia, medida de una determinada manera, en la lectura, la matemática o la ciencia, pero a obviar, o dar mucha menos importancia, a aquellos aspectos que las pruebas estandarizadas no pueden medir. Dejando fuera de lo educativo, de este modo, todo aquello que no está puramente relacionado con la formación cualificada de trabajadores. Convertimos en fines fundamentales los aspectos menos controvertidos olvidamos aquello que suscita controversia, quizás porque pensamos que, en gran medida, responde al ámbito de las creencias. Y en lo moral reina lo subjetivo y es imposible llegar a acuerdos sustanciales. El resultado es que cuando tratamos de llegar a algún acuerdo sobre su medida, difícilmente escapamos de algunas opiniones políticamente correctas y bastante superficiales. En una era como la nuestra los acuerdos no van muy lejos. Como ya señalara MacIntyre en el discurso de su toma de posesión en Notre Dame:

hay un consenso de perogrulladas en nuestra cultura moral, pero que estas per-

tenecen a la superficie retórica de nuestra cultura y no a su sustancia. La retórica de los valores compartidos es de gran importancia ideológica, pero ella disfraza la verdad acerca de cómo la acción es orientada y dirigida. Porque lo que genuinamente compartimos en forma de máximas, preceptos y principios morales no está suficientemente determinado para guiar la acción y lo que está suficientemente determinado para guiar la acción no es compartido (MacIntyre, 1996, p. 221-222).

La segunda de las críticas (Biesta, 2009; Larrosa 2021) tiene que ver con el cambio lingüístico que impone la evaluación realizada por las pruebas estandarizadas. Hemos dejado de hablar de educación para pasar a hablar de aprendizaje. El aprendizaje (*learning*) es un proceso eminentemente individual, mientras que la educación es una palabra ligada a una relación. El énfasis en el aprendizaje reafirma el carácter individual propio de nuestras sociedades y el sistema económico que la domina. Es también una palabra ligada a un proceso, pero es moralmente vacía. Se puede aprender lo que sea y nada de lo que aprendas marca el posible uso de lo aprendido. Por el contrario, el término educación está cargado de valor y remite a una dirección relacionada con la moral. Con el surgimiento del lenguaje de aprendizaje se ha vuelto más difícil realizar preguntas sobre el propósito y los fines de la educación, centrados como estamos en el resultado académico medido de una manera muy concreta y dando los otros fines por dados por el sentido común.

El lenguaje de la *learnification* nos devuelve a la vieja dicotomía educación vs. instrucción relegando a la escuela al mundo de la instrucción y convirtiendo la instrucción en una manera de negar el fin de la subjetivación tal y como lo lee Biesta (2020b).

En efecto, para Biesta el fin de la subjetivación es central y también el más complicado de entender. Ya hemos anunciado que tiene que ver con el desarrollo de la libertad, pero no la libertad de elegir bienes en el mercado. Además, la subjetividad no tiene que ver con la identidad, la reflexión en torno a quién soy, sino más bien a cómo soy en el mundo. Tampoco se puede confundir con la personalidad o la individualización. La libertad es, para Biesta, una dimensión que se hace cargo de lo real y los otros en cada elección, se hace cargo del mundo entendido como la compleja red de relaciones y contextos en los que actuamos. En este sentido es una dimensión abierta al fracaso de manera esencial y no accidental

Pero tan pronto como reconocemos que la educación también concierne a la subjetivación, entonces la subjetividad del estudiante no es un problema que tenemos que superar para hacer la máquina educativa más predecible y eficaz, sino que es de hecho el mismísimo objetivo de nuestros esfuerzos. Esto significa, sin embargo, que siempre existe la posibilidad, y siempre debería existir esa posibilidad, de que nuestros estudiantes asuman su libertad y en consecuencia se vuelvan hacia nosotros y nos digan que no quieren, o, lo que es más importante, que no necesitan, nuestras intenciones. Este riesgo siempre está presen-

te en la educación también, y si vemos esto como un riesgo que necesita ser superado, un problema que necesita ser «resuelto», al eliminar ese riesgo erradicaremos también la educación con él. Klaus Mollenhauer ha captado muy bien esta idea argumentando que, aunque la educación siempre necesita intenciones, tales intenciones tienen que ser entendidas como intenciones estructuralmente rotas (Biesta, 2020b, p. 103).

Ambos discursos, tanto el crítico con el actual proceso de *learnification* como el moralizante que impregna la ley, comparten aspectos en común. Para ambos los contenidos culturales y su aprendizaje han perdido valor real. En el discurso de Biesta, que podemos enmarcar en un neo existencialismo (Oliverio, 2021) porque piensa que el proceso de subjetivación es lo que pasa precisamente cuando fomentamos procesos de interrupción en los procesos de aprendizaje, que funcionan como una forma de socializar, en nuestro caso concreto en el tipo de sociedad individualista propia de nuestro tiempo (Biesta 2020a, 2013). Esas interrupciones deseables que no pueden darse en tiempo planificado y tecnificado, o que pueden hacerlo muy difícilmente, son las que permiten surgir espacios de conciencia del yo.

Pues bien, desde nuestro punto de vista, este tipo de discursos, que no niegan el valor del desarrollo cognitivo, olvidan o minusvaloran, sin embargo, el valor del conocimiento cultural objetivo a partir del cual se puede lograr dicho desarrollo. En el caso del discurso esencialmente moralizante de la ley, porque solo ofrece valor a aquellos contenidos que pueden utilizarse instrumental o competencialmente, es de-

cir para algo que está más allá de los contenidos mismos, pero no se valoran tampoco los contenidos en sí y por lo tanto su mero aprendizaje.

Hay en estos dos discursos dos errores fundamentales. Primero, la confusión entre medios y fines y segundo, la confusión entre fin final y fin procedimental y el papel que la escuela juega en estas relaciones. Trataremos de explicarlo brevemente.

Ya Aristóteles hacía una distinción entre fin final o fin perfecto y fin imperfecto o medio. Debemos tener claro que, aunque la ley en su preámbulo habla de fines finales, entendidos como un cierto tipo de sociedad deseable, estos podían ser entendidos como fin final, pero no contienen en sí mismos el medio para conseguir ese fin. Una competencia compleja, por ejemplo, «ser capaz de resolver problemas imprevisibles en una situación de incertidumbre» puede parecer un buen fin para un sistema educativo, pero cómo se llega hasta allí, es un asunto diferente. Pensar que no es necesario el conocimiento concreto que proporcionan las disciplinas escolares es ir más allá de lo que pide el objetivo final. Como dice Luri,

Dudo mucho que un profesor pueda enseñar competencias del mundo real a un alumno. Lo más que pueda hacer es enseñar conocimientos. La competencia es una apropiación específica de un conocimiento que permite su uso práctico. Pero ¿cuánto conocimiento es el que permite este uso? No es posible responder a esta pregunta porque no podemos estar seguros de cuánto conocimiento ha intervenido en la adquisición de una competencia (de un há-

bito) en un alumno concreto. Ocurre, además, que cuanto más competentes somos haciendo algo, menos conscientes somos de que poseemos esa competencia (Luri, 2020, p. 252).

El fin deseable, marcado por un tipo de persona, no nos dice de manera inmediata el modo de conseguirlo. Ciertamente, es difícil ver en el gesto mecánico del niño que aprende las tablas de multiplicar a un gran pensador matemático, pero resulta imposible pensar un matemático que no domine las bases de la aritmética. El saber experto no es el objetivo directo de la enseñanza, sino el fruto de una práctica que empieza con cuestiones sencillas y bien definidas. Si buscamos desde el principio saber experto, competencias complejas obviando las mecanizaciones más elementales, no vamos a tener ni lo uno ni lo otro.

3. Los resultados escolares en el sistema

En cuanto a la segunda pregunta que nos planteábamos al comienzo de este artículo, «¿la transmisión y evaluación de los resultados escolares es una preocupación principal del sistema educativo?», su respuesta requiere el análisis de la ley.

Qué medimos y cómo lo medimos marca de manera esencial el valor que damos a los contenidos educativos que forman parte del curriculum que regula la ley educativa y los posteriores Reales Decretos que emanan de ella. Por eso, hay que analizar, siquiera brevemente, qué relación hay entre lo que se mide y cómo, y lo que se pretende conseguir.

El qué se mide nunca es tampoco la decisión única de un ministerio o un gobierno, sino que recoge también aquellos requisitos que están en el ambiente cultural de una sociedad y un momento. En el caso de la educación las exigencias de los organismos internacionales, la OCDE, la Comisión Europea, etc. tienen una indudable influencia. Así la propia Ley dice en su preámbulo:

Los años transcurridos desde la aprobación de la LOE aconsejan revisar algunas de sus medidas y acomodarlas a los retos actuales de la educación, que compartimos con los objetivos fijados por la Unión Europea y la UNESCO para la década 2020/2030 (Ley Orgánica 3/2020).

¿Cuáles son esos objetivos? ¿Tenemos en estos organismos alguna pista sobre la forma de medir los objetivos que propone? Para contestar a esta pregunta podemos acudir a la OCDE y el informe de PISA 2018. En ese informe, la OCDE añadió una nueva competencia a medir denominada «competencia global» y que viene definida de la siguiente manera:

la capacidad pluridimensional que aúna el saber examinar cuestiones locales, globales e interculturales, comprender y apreciar distintas perspectivas y puntos de vista, saber interactuar de forma respetuosa con los demás y emprender acciones para el bien común y el desarrollo sostenible (INEE, 2020, p. 18).

Esa competencia está en perfecta consonancia, reconocido en el mismo informe, con los Objetivos para el Desarrollo Sostenible y los objetivos de la Agenda 2030, también recogidos en la ley.

¿Cómo evalúa PISA esa competencia? Esencialmente con encuestas sobre qué hacer en situaciones hipotéticas o sobre determinadas prácticas de la vida diaria. Dos apreciaciones relevantes sobre este informe PISA. La primera tiene que ver con el valor de los instrumentos de medida desarrollados al efecto. Hasta que a los expertos evaluadores se les ocurrió medir esta última competencia se había abordado la evaluación de contenidos en un universo competencial que, con sus múltiples problemas resultaba, al menos, parcialmente medible. Sabemos, de manera relativamente sencilla, si un muchacho de 15 años comprende lo escrito en un texto o es capaz de interpretar correctamente una gráfica. Además, y esto es relevante, es difícil que nos engañe sobre su comprensión, o sobre su capacidad de aplicación del conocimiento a una situación dada. De esta forma, mientras los informes se mantenían en este marco, tenían algún valor. Pero esto no funciona así en el ámbito de la ética de ninguna de las maneras. Como los niños aprenden desde pequeños, y los adolescentes saben con precisión, decir que has estado estudiando cuando realmente has estado jugando con el móvil es posible, es fácil y es eficaz; te puede librar de un castigo. Una encuesta no parece un buen método para medir una competencia que es esencialmente actitudinal. Quizás podíamos pensar que al menos podemos medir si dicen lo que deben decir, aunque no sea lo que realmente hacen. Podríamos saber si tienen interiorizado el ideal. Pero eso no nos dice nada de su conducta real.

La segunda de las apreciaciones tiene que ver con el propio aprendizaje de aque-

llo necesario para responder a las preguntas que plantea la prueba. Las preguntas y ejercicios que se plantean en la prueba no requieren ni tienen ninguna relación con los conocimientos culturales que se transmiten en la escuela. No es necesario saber más historia o más literatura para resolver mejor ninguna de esas situaciones. Toman sentido con este tipo de pruebas todos los intentos actuales por adelgazar un curriculum, especialmente en el ámbito de las humanidades, ya que no vale para resolver los problemas que la vida social o personal plantea. Esta renuncia al conocimiento poderoso del que habla Luri (2020) priva al ser humano de las herramientas necesarias para poder interpretar la realidad social, le priva de herencia cultural y lo desarraiga (Bellamy 2018). Le deja al albur del pensamiento políticamente correcto de manera acrítica.

Pero las críticas a la prueba «PISA competencia global» sacan a la luz un problema que es más general y que afecta también de raíz a nuestra ley educativa y que desemboca en una paradoja. La paradoja surge cuando la ley, que se ha desembarrado de la relación entre contenidos culturales y competencia, y que, por eso, solo es capaz de definir los fines de la educación de manera abstracta, determina de una manera bastante explícita cómo hay que alcanzarlos. No conocemos muy bien el valor de aquello que transmitimos y por ello ponemos más énfasis en el modo. El modo de enseñar se ha convertido en el centro del proceso porque el modo contiene el fin personal. El tipo de persona que queremos construir está ya inscrito en los modos de educar, aunque los fines no estén claramente definidos.

Con respecto a la primera parte de esta afirmación, es decir, la indeterminación de los fines, tenemos lo que, por ejemplo, se dice en la ley en consonancia con las propuestas de la UNESCO: la educación debe desarrollar las capacidades de *aprender a ser, aprender a saber, aprender a hacer* y de *aprender a convivir*. En estas declaraciones lo importante es la capacidad de aprender, más que el hecho efectivo del aprendizaje. Importa más la capacidad de aprender a saber que el saber algo, la capacidad de aprender a hacer, antes que saber hacer algo. Y lo mismo con la convivencia. Parece que se produce una disociación entre el desarrollo de una capacidad y el contenido propio que esa capacidad permite poner en acción. Como si se pudiese aprender a hacer sin necesidad de hacer algo concreto. Como si el aprendizaje de un contenido específico imposibilitase la adquisición de una habilidad mental superior. Como si esa habilidad mental superior solo pudiera adquirirse si el aprendizaje no quedase adherido al contenido específico, que sería como una especie de magma pegajoso del que habría que huir so riesgo de quedar aprisionado como las moscas en un panal de miel. En este mismo sentido pueden interpretarse las afirmaciones contenidas en el punto de la ley en el que se abordan los objetivos para la educación secundaria obligatoria: «En esta etapa se debe propiciar el aprendizaje competencial, autónomo, significativo y reflexivo en todas las materias que aparecen enunciadas en el articulado, y que podrán integrarse en ámbitos» (Ley Orgánica 3/2020, 2020, p. 122874). O en el artículo veintiuno, punto 8 «Asimismo, se pondrá especial atención en la protección del aprendizaje de carác-

ter significativo para el desarrollo de las competencias que promuevan la autonomía y la reflexión» (Ley Orgánica 3/2020, 2020, p. 122890).

Que el aprendizaje sea competencial puede interpretarse como que lo que se aprendan sean competencias o que aprendiendo alguna cosa en concreto se desarrollen competencias. La pregunta es, si en todos los aprendizajes realizados hasta la publicación de la ley las competencias de cualquier tipo se desarrollaban o no mientras se aprendía cualquier otra cosa. Por ejemplo, ¿es posible adquirir la competencia de tocar el piano sin aprender de la manera más mecánica que uno pueda imaginar alguna pieza concreta? Quien está aprendiendo el *adagio* de la *Sonata Claro de Luna*, ¿está aprendiendo una pieza de Beethoven o está adquiriendo la competencia de tocar el piano? ¿Es posible lo segundo sin lo primero?

¿Y qué decir de los demás términos de la cláusula? ¿Autónomo, significativo, reflexivo? El aprendizaje ¿debe ser autónomo, es decir, sin guía externa, o como consecuencia de este el alumno debe ser capaz de aprender autónomamente en el futuro? Y, ¿qué ocurre con las automatizaciones necesarias para el aprendizaje posterior? La reflexión y el significado ¿son siempre los medios para el aprendizaje o realmente son los resultados del aprendizaje exitoso? Cuando se aprenden las tablas de multiplicar de memoria, ¿se está realizando un aprendizaje irreflexivo, no significativo y heterónomo o se está posibilitando el aprendizaje de contenidos posteriores de modo reflexivo, significativo y autónomo?¹

Da la impresión de que la ley intenta terminar con aquellos aprendizajes repetitivos y memorísticos que se achacaban a la escuela tradicional. Pero hoy es absurdo tratar de terminar con algo que hace tiempo que no existe. La ley está matando monstruos que hace tiempo que están muertos. En cualquier caso, queda clara la confusión, otra vez, entre los fines y los medios.

Y en el otro extremo de los términos de esta paradoja tenemos, en la misma ley, una preocupación mayor sobre el *cómo*, que sobre el *qué*. Se pretende forzar a los agentes sociales a que persigan ciertos fines, el *qué* de la acción educativa, pero dado que ese *qué* está expresado de un modo indeterminado, parece muy importante entonces que lo que hagan lo hagan del modo específico que determina la ley.

Algunos ejemplos nos servirán para ilustrar esto: la coeducación y el Diseño Universal de Aprendizaje.

Respecto de la coeducación, en la ley aparecen consideraciones acerca de cómo debe ser la educación para lograr la sociedad que se desea, más que sobre lo que los alumnos deben aprender. No se espera que la sociedad se conforme de una manera indeterminada como efecto de la interacción libre de los individuos. Se tiene una imagen fija de cómo deben ser las relaciones interindividuales, pero como es muy difícil expresar esa imagen en objetivos concretos de aprendizaje, en su lugar se especifica de qué modo deben lograrse esos vagos objetivos. Por ejemplo, se establece como objetivo «I) [...] el fomento de la igualdad efectiva de mujeres y hombres a través de

la consideración del régimen de coeducación de niños y niñas [...]» (Ley Orgánica 3/2020, 2020, p. 122881).

Se supone que el fin es la igualdad efectiva de mujeres y hombres, más allá de la igualdad de derechos y deberes. Se sobreentiende que una sociedad en la que los derechos y deberes de hombres y mujeres fuesen iguales no sería aceptable si el resultado fuese distinto de la igualdad *efectiva* de ambos sexos. Naturalmente, cuál es el criterio para determinar si esa igualdad efectiva se produce o no, no está bien especificado. Pero, en cualquier caso, se asume que esa igualdad solo puede conseguirse por medio de la coeducación de niños y niñas.

Pero, mientras que la declaración del objetivo es una cuestión de principios (los hombres y las mujeres deben ser iguales), el enunciado de que ese objetivo solo puede conseguirse a través de la coeducación de niños y niñas es un enunciado empírico y, como tal, es necesaria la aportación de la evidencia que soporta dicha afirmación. Si este último solo fuese un enunciado de valor, equivaldría a decir que el fin es la consecución de la igualdad mediante la coeducación. Es decir, que, si la igualdad se consiguiese por medios distintos de la coeducación, sería un fracaso. Naturalmente, esto es un absurdo, por lo que la demanda de evidencia empírica es determinante para poder validar este principio de ordenación en la ley. De otro modo, se convierte en una imposición injustificada. Si la igualdad se puede conseguir por modos de acción distintos de la coeducación y a pesar de ello se impone la coeducación

como metodología, nos encontraríamos con una determinación autoritaria de los modos de acción aceptables.

El segundo ejemplo tiene que ver con la atención a la diversidad. Se dice, en el punto 3 del artículo único de la ley, en lo referido a la enseñanza básica:

[...] cuando tal diversidad lo requiera, se adoptarán las medidas organizativas, metodológicas y curriculares pertinentes, según lo dispuesto en la presente ley, conforme a los principios del Diseño universal de aprendizaje, [...] (Ley Orgánica 3/2020, 2020, p. 122882).

Otra vez la ley estableciendo el modo en el que los profesionales deben desarrollar su trabajo. No se discute aquí la bondad del DUA (Diseño Universal de Aprendizaje). Pero es dudoso que una solución que pueda ser superada o desaparecer en cualquier momento deba ser santificada por una ley que debiera tener una vocación de permanencia. Es como si la Ley General de Educación de 1970 hubiese establecido que toda la educación básica se organizase conforme a los principios de la enseñanza programada. Lo desproporcionado de utilizar una ley para establecer cómo deben realizar su trabajo los profesionales de la educación, los maestros y profesores, queda de manifiesto si nos imaginamos la misma situación aplicada a un ámbito como el de la salud. Una ley de sanidad puede determinar la estructura y organización del sistema nacional de salud, las áreas de salud, la adscripción de la población a los hospitales de referencia, la financiación, la jerarquía institucional, en fin, una gran variedad de aspectos que no tienen que ver con la actividad diaria

de los médicos en sus consultas. Pero sería cuando menos extraño que una ley determinase si las piedras en el riñón han de eliminarse por litotricia o por laparoscopia, o peor todavía, cómo debiera realizarse cada una de estas técnicas.

Esta preocupación por el modo en el que debe desarrollarse el proceso educativo en las aulas se transfiere casi miméticamente a la forma en la que se produce la evaluación de los resultados de la educación.

Hay dos niveles distintos en los que los rendimientos escolares, es decir, los aprendizajes de los alumnos, pueden ser evaluados. Por una parte, tenemos el nivel individual, en el que los aprendizajes adquiridos por los alumnos determinan las distintas posibilidades de promoción y de titulación. Por otra parte, tenemos el nivel del propio sistema, en el que la evaluación de los aprendizajes de los alumnos sirve para determinar si el sistema ha alcanzado los objetivos propuestos y de esta forma rendir cuentas ante la sociedad. En ambos casos el abordaje de la evaluación se hace desde unos prejuicios que tienen su origen en dos elementos: la creencia de que de la evaluación se puede eliminar su componente sumativo sin que pierda su naturaleza de elemento incentivador del cambio y una comprensión incompleta de la ley de Campbell.

En el primer nivel, es decir, respecto de los alumnos, el primer elemento que está actuando es un prejuicio, que es, en el fondo, un intento de «suavizar» la evaluación de los alumnos. Proviene de la consideración de que la evaluación debe ser for-

mativa para ser buena, y solo puede ser sumativa cuando no quede más remedio, porque en sí misma la evaluación sumativa es *mala*.

La distinción entre evaluación formativa y evaluación sumativa fue desarrollada en primer lugar por Scriven (1967), en el contexto de la evaluación curricular. Pronto tuvieron éxito esos conceptos y rápidamente se incorporaron a la terminología habitual de toda clase de evaluación, incluida la evaluación de alumnos. El propio concepto de «evaluación realizada durante el *desarrollo del proceso*», ya existía con anterioridad, y algunos autores como Cronbach consideraban que ese tipo de evaluación era superior a la que se realizaba una vez terminado el proceso que se evaluaba. «La evaluación, utilizada para mejorar el curso mientras todavía está fluyendo, contribuye más a la mejora de la educación que la evaluación utilizada para valorar un producto ya situado en el mercado» (Cronbach, 1963, p. 236). Pero el propio Scriven consideraba inadecuada esa valoración: «Por lo tanto, parece un poco excesivo referirse a esto como simplemente un «papel menor», como hace Cronbach» (Scriven, 1967, p. 5) Y también

Por tanto, parece haber una serie de salvedades que deberían hacerse antes de aceptar una proposición que afirme la mayor importancia de la evaluación formativa respecto de la sumativa. [...] Afortunadamente no tenemos que hacer esta opción. Los proyectos educativos, particularmente los curriculares, claramente deben intentar hacer el mejor uso de la evaluación en ambos roles (Scriven, 1967, p. 5-6).

Pero, a pesar de las matizaciones de Scriven, esta supuesta supremacía de la evaluación formativa respecto de la sumativa está totalmente extendida entre muchos autores de lo que podríamos considerar la pedagogía progresista. Por ejemplo, Martínez Rizo (2013) dice: «Hoy se reconoce también que, si el docente adopta el enfoque formativo, el impacto de sus evaluaciones puede ser más positivo que con uno sumativo» (p. 129).

Esta consideración de la evaluación en la que se eliminan las consecuencias, en realidad lo que hace es desactivar su potencial incentivador del cambio de conductas. En la evaluación con consecuencias, es el propio sujeto evaluado el primer interesado en hacer lo que esté en su mano para evitar las consecuencias negativas de una evaluación desfavorable. La evaluación provoca cambios con su sola existencia. Esa es su mayor potencialidad. Eliminarla es apostar todo a la motivación intrínseca del aprendizaje, que, aunque es una idea hermosa, es poco realista. Si la evaluación fuese únicamente formativa, todo el peso de la mejora de los resultados recaería en la capacidad de los docentes de lograr que los alumnos estuviesen altamente motivados. Así, si los alumnos fracasan es responsabilidad directa del propio docente, que no ha conseguido motivar con su intervención el impulso de automejora de sus alumnos.

Todo esto se ve reflejado en el preámbulo de la ley, cuando se aborda la regulación de la evaluación. Se hace hincapié en el aspecto esencialmente formativo. Pero claro, es imposible eliminar la evaluación sumativa, dado que el Estado no abandona

su posición de monopolio en la concesión de títulos y en la certificación de resultados. La función sumativa está ligada a la responsabilidad de la certificación que el Estado asume como propia. El monopolio de expedición de títulos está ligado a la necesidad de realizar en algunos momentos importantes la correspondiente evaluación sumativa, en la que se determina si los alumnos han cubierto los aprendizajes mínimos requeridos. Pero, sin abandonar la función certificadora, se ponen condiciones a la función sumativa, en el sentido de limitar sus efectos de control. En el preámbulo de la ley se indica que la evaluación de los alumnos de educación secundaria obligatoria será «continua, formativa e integradora» (p. 122874). No se hace mención directa nunca de la evaluación sumativa, aunque se habla de las decisiones sobre la promoción del alumnado. Como si eso no fuese evaluación sumativa. Es por tanto una contradicción afirmar que la evaluación será formativa, y al mismo tiempo no renunciar a las decisiones sobre la promoción de los alumnos y sus consecuencias de titulación. Se indica que la evaluación en este ciclo estará «basada en la consecución de los objetivos y de las competencias establecidas», y estos serán los criterios para la promoción de ciclo (p. 122873). Pero, a continuación, se especifica que, si los profesores determinan que un alumno no haya alcanzado las competencias previstas, podrá permanecer un año más en el último curso del ciclo. Eso será siempre una medida excepcional que solo se podrá adoptar una vez durante la educación primaria. Se trataría de un condicionante razonable si se hubiesen especificado alternativas curriculares para los casos en los que los

objetivos no sean alcanzados de forma generalizada. La eliminación de la repetición es una aspiración reiterada por algunas corrientes pedagógicas. Sin embargo, la eliminación de esta figura no resuelve un problema, simplemente elimina un síntoma. Da la impresión de que crear alternativas curriculares a la trayectoria común sería como abrir la puerta a la eliminación del itinerario principal a los alumnos con dificultades especiales de aprendizaje. Y para garantizar la igualdad efectiva en el sistema educativo se opta por mantener en el *mainstream* a todos los alumnos, dando por supuesta la capacidad de los profesores y los centros de atenderlos al mismo tiempo que a los demás alumnos. Pero ¿son capaces los profesores y los centros de atender de manera eficaz a los alumnos con especiales dificultades de aprendizaje al mismo tiempo que al grueso de la clase? Se trata otra vez de una cuestión empírica, que se resuelve en la ley desde una postura ideológica, desde un a priori, por lo que se entiende que no es necesario apoyar esta decisión con ningún tipo de evidencia.

La supuesta superioridad de la evaluación formativa va de la mano de otra idea fuerte, la de los efectos colaterales o no deseados de la evaluación en general, pero especialmente de la evaluación con consecuencias. Esta idea fue propuesta por Campbell en el contexto de la educación, y ha conocido versiones similares en otros ámbitos (Goodhart, 1975).

La formulación de la ley de Campbell establece que el uso de un indicador para tomar medidas administrativas corrompe el proceso que se pretende controlar.

«Cuanto más se usa un indicador social para la toma de decisiones, más sujeto está a la corrupción y más capaz es de distorsionar y corromper el proceso social a cuya monitorización está destinado» (Campbell, 1976, p. 49). Pero estos efectos negativos de la evaluación con consecuencias se han generalizado a la evaluación de cualquier tipo siempre que sus resultados sean públicos. En este sentido hay mucha investigación que pone de manifiesto los efectos negativos de la evaluación ligada a la rendición de cuentas, por ejemplo, Popham (1999), Resnick y Resnick (1992). Recientemente se ha indicado que esos efectos negativos son algo consustancial a la evaluación a gran escala (Emler et al. 2019). Y esto es así porque es precisamente el mismo mecanismo que hace que la evaluación sea eficaz el que provoca los efectos indeseados de la evaluación. Todo sistema en el que haya monitorización y control produce una reacción de los agentes implicados. En sí misma, esta reacción no tiene por qué ser adversa. Precisamente el punto fundamental de la evaluación es provocar cambios en los agentes o entidades evaluados para optimizar el sistema. La evaluación como una de las más poderosas palancas de cambio del sistema educativo fue puesta de manifiesto en numerosas ocasiones por de la Orden (2009). Pero es precisamente esa capacidad de la evaluación de provocar reacciones en los evaluados lo que la hace un instrumento poderosísimo de optimización de los sistemas y de las instituciones.

Ciertamente algunas reacciones a la evaluación pueden ser negativas, en el sentido de la corrupción de los indicadores que señalaba Campbell. Espeland y Sauder

(2007) mencionan los dos mecanismos que explican la reactividad de los sistemas ante las medidas de monitorización: las *profecías autocumplidas* y la *commensuración*.

La *profecía autocumplida* es un *feedback* positivo del sistema. Si una escuela tiene fama de obtener buenos resultados atraerá a alumnos de familias que buscan eso precisamente, alimentando a la escuela de alumnos y familias que desean obtener esos buenos resultados. Por el contrario, las escuelas con fama de malos resultados ahuyentarán a los alumnos que potencialmente podrían tener buenos resultados, provocando un descenso en su rendimiento.

La *commensuración* es el fenómeno por el que las actividades que se evalúan acaban mimetizándose con el procedimiento de evaluación. Se enseña para el test. Se actúa para la evaluación.

Entonces, si eliminamos el componente de control, parece discurrir el razonamiento, se elimina el efecto perverso. Esto es congruente con la idea de la superioridad de la evaluación formativa. Si eliminamos el efecto sancionador o definitivo que tiene la evaluación sumativa evitamos el efecto perverso de la propia evaluación. Pero al cambiar tan radicalmente la esencia de la evaluación se acaba tirando al niño con el agua de la bañera.

Y esto es lo que pasa en la ley. En ella se asume esa supuesta preponderancia de los efectos negativos sobre los positivos cuando se trata de la evaluación, tanto de los alumnos individualmente, como la evaluación a gran escala del sistema.

Respecto de ese segundo nivel que mencionábamos antes, el de la evaluación del sistema, en el preámbulo de la ley se establece explícitamente que los resultados de estas evaluaciones no podrán ser utilizados para hacer clasificaciones de los centros. La finalidad de las evaluaciones de diagnóstico será determinar si es necesario adoptar medidas ordinarias o extraordinarias a partir de los resultados de aprendizaje de los alumnos. Pero ¿qué sentido tiene una evaluación general del sistema educativo?

A falta de un mecanismo de retroalimentación intrínseco, el sistema educativo necesita unos procesos que permitan su adaptación a las demandas sociales. La evaluación del sistema educativo se podría concebir como un mecanismo de tal naturaleza. En un sistema de mercado el precio es el elemento nuclear que transmite información a todos los agentes y que de manera espontánea permite la adaptación de la oferta a la demanda. De modo análogo, algún tipo de evaluación permitiría que los agentes educativos, administración, centros y profesores, adecuasen su actuación a las demandas y necesidades de los usuarios. Para que este efecto tuviese lugar, sería necesario que los resultados de la evaluación pudiesen atribuirse directamente a cada unidad independiente de los agentes educativos, especialmente a los centros. Sin embargo, la ley establece taxativamente que los resultados de la evaluación «[...] no pueden ser utilizados para realizar y hacer públicas valoraciones individuales del alumnado o para establecer clasificaciones de los centros» (Ley Orgánica 3/2020, 2020, p. 122879). De esta

manera la evaluación se convierte en un elemento burocrático de la administración pública. Se determina que «el proyecto educativo del centro debe incluir un plan de mejora del centro, que se revisará periódicamente» (p. 122878) Es, por tanto, una solución burocrática que evita que los centros y el propio sistema rindan cuentas públicamente. Se niega el acceso a la información inmediata, producida por los propios alumnos, pues se considera que los ciudadanos no son suficientemente maduros para hacer un uso adecuado de los resultados de la evaluación. Se considera que las comparaciones públicas se asocian a efectos perversos de la evaluación, y la mejor manera de evitar esos efectos perversos es evitar las comparaciones.

Pero la prohibición expresa de hacer rankings de centros también puede responder a un deseo de proteger a los profesores de los centros que reciben alumnos desfavorecidos. Se incurre implícitamente de este modo en una contradicción. Se considera que la educación es capaz de eliminar las diferencias sociales de origen, y al mismo tiempo se entiende que los profesores de centros con alumnos desfavorecidos que no lo logran deben ser protegidos del escrutinio público porque realmente no son responsables del bajo rendimiento de sus alumnos.

Todo lo anterior, respecto de los efectos no deseados de la evaluación sumativa o de la evaluación a gran escala no quiere decir que el Estado renuncie al control del Sistema Educativo. En los artículos 149, 150, 151, 152, 153 y 153bis de la ley se determinan las competencias y modo

de actuación de la inspección educativa (BOE 340, de 30 de diciembre de 2020, pp. 122929-122930). Queda claro en esos artículos que la inspección tiene potestad directa sobre las actividades que los centros pueden realizar. Pero es un error entender la ley de Campbell como algo atribuible exclusivamente a la evaluación. El componente corruptor al que se apunta en la ley de Campbell es precisamente el control externo. ¿Quiere esto decir que el control ejercido por la inspección no provoca efectos no deseados sobre el sistema? En absoluto. Está bien estudiado que la propia existencia de la inspección provoca *daños colaterales* en el sistema. En el amplio estudio llevado a cabo por Jones et al. (2017) se demuestra que en todos los países² estudiados la utilización de la inspección educativa para controlar el funcionamiento de los centros provoca efectos no deseados. ¿Cuál es la diferencia? Que los efectos de la utilización de la inspección para controlar el sistema son menos visibles para el gran público, y que es el poder político quien maneja y gobierna directamente la inspección, con lo que siempre es posible modular la intervención de la misma desde el poder administrativo.

4. A modo de conclusión

En este artículo nos planteábamos el análisis del rol que la nueva ley de educación atribuye a la transmisión de contenidos y a la evaluación de los resultados escolares.

En la ley domina la preocupación respecto del modo en el que debe desarrollarse el proceso educativo más que sobre los contenidos que deben aprenderse. Uti-

lizando las categorías de Biesta, hay una mayor preocupación sobre la socialización que sobre la cualificación. En esta misma línea, cuando se aborda la evaluación de los aprendizajes, se trata de evitar el componente sumativo de la evaluación a favor de los aspectos formativos.

Nuestro análisis sin embargo insiste en que tanto la función socializadora como subjetivizadora solo pueden ponerse en acción a través de la función cualificadora. Los alumnos aprenden a ser y aprenden a convivir mientras aprenden algo. No se puede aprender a ser si no se hace el intento de aprender algo. No podemos enseñar a nuestros alumnos a ser si no les enseñamos algo. Son esos contenidos culturales y patrimoniales los que se descuidan en la ley a favor de unas competencias supuestamente más elevadas y despegadas de contenidos concretos.

Del mismo modo, la mejora del propio sistema, de los centros y de los profesores, se confía a procesos intencionales de mejora que se reflejan en planes de mejora de centro que se elaborarán como consecuencia de los análisis de los resultados de las evaluaciones que en la ley se proponen. Cuando se trata de los alumnos, los resultados de las evaluaciones deberán permitir a los profesores plantear estrategias de intervención para adaptar su acción a los intereses y condiciones de los sujetos. Se minimiza el componente sumativo y con ello el incentivo que la propia evaluación tiene para que sean los propios alumnos y las familias los que pongan los medios para lograr las mejoras necesarias. Y lo mismo cabe decir de las evaluaciones generales del sistema. Dado

que se prohíben expresamente las comparaciones, la evaluación se convierte en un elemento burocrático que se incorpora a las herramientas de control que la administración, a través de la inspección, ejerce sobre los centros. Eliminadas las comparaciones y la publicidad que la rendición de cuentas conlleva, se eliminan los incentivos para que los propios centros y los profesores adapten sus planes y sus actuaciones a los resultados de sus evaluaciones. Para tratar de evitar los efectos indeseados que las evaluaciones pueden tener, se elimina el propio mecanismo que hace que la evaluación sea un eficaz instrumento de optimización del sistema.

Con relación a los resultados escolares, esta ley es, en consecuencia, el resultado de los supuestos débiles en los que se basa, y, en definitiva, una ocasión perdida de impulsar la mejora del sistema más allá de las declaraciones retóricas.

Notas

¹ Naturalmente, no es incompatible entender la lógica de la multiplicación y aprender la mecánica de las tablas de multiplicar.

² Austria, República Checa, Inglaterra, Irlanda, Países Bajos, Suecia y Suiza.

Referencias bibliográficas

- Bellamy, F. X. (2018). *Los desheredados: por qué es urgente transmitir la cultura*. Encuentro.
- Biesta, G. (2004). Against Learning: Reclaiming a Language for Education in an Age of Learning [Contra el aprendizaje: Reclamando un lenguaje para la educación en la era del aprendizaje]. *Nordisk Pedagogik*, 23 (1), 70-82.
- Biesta, G. (2009). Good education in an age of measurement: On the need to reconnect with the question of purpose in education [La buena educación en la era de la medición: sobre la necesidad de volver a conectar con la cuestión de la finalidad de la educación]. *Educational Assessment, Evaluation and Accountability (formerly: Journal of Personnel Evaluation in Education)*, 21, 33-46. <https://doi.org/10.1007/s11092-008-9064-9>
- Biesta, G. (2013). Interrupting the politics of learning [Interrumpir la política de aprendizaje]. *Power and Education*, 5 (1), 4-15. <https://doi.org/10.2304/power.2013.5.1.4>
- Biesta, G. (2020a) Have we been paying attention? Educational anaesthetics in a time of crises [¿Hemos prestado atención? La anestesia educativa en tiempos de crisis]. *Educational Philosophy and Theory*, 54 (3), 221-223. <https://doi.org/10.1080/00131857.2020.1792612>
- Biesta, G. (2020b). Risking ourselves in education: Qualification, socialization, and subjectification revisited [Arriesgarnos en la educación: cualificación, socialización y subjetivación revisadas]. *Educational Theory*, 70 (1), 89-104.
- Bloom, B. S., Madaus, G. F. y Hastings, J. T. (1971). *Handbook on formative and summative evaluation of student learning [Manual sobre la evaluación formativa y sumativa del aprendizaje de los Estudiantes]*. McGraw-Hill.
- Campbell, D. T. (1976). *Assessing the Impact of planned social change [Evaluación del impacto del cambio social planificado]*. The Public Affairs Center, Dartmouth College.
- Cronbach, L. J. (1963). Course improvement through evaluation [Mejora del curso mediante la evaluación]. *Teachers College Record*, 64, 612-683.
- Emler, T. E., Zhao, Y., Deng, J. y Yin, D. (2019). Side effects of large-scale assessment in education [Efectos secundarios de la evaluación a gran escala en la educación]. *ECNU Review of Education*, 2 (3), 279-296.
- Espeland, W. N. y Sauder, M. (2007). Rankings and reactivity: How public measures recreate social worlds [Clasificaciones y reactividad: cómo las medidas públicas recrean los mundos sociales]. *American Journal of Sociology*, 113 (1), 1-40. <https://doi.org/10.1086/517897>
- Feinberg, J. (1986). *The moral limits of the criminal law: Harm to self [Los límites morales del*

- derecho penal: el daño a sí mismo*]. Oxford University Press.
- Franch, S. (2020). Global citizenship education between qualification, socialization, and subjectification [La educación para la ciudadanía global entre la cualificación, la socialización y la subjetivación]. En A. Peterson, G. Stahl, H. Soong (Eds.), *The Palgrave Handbook of Citizenship and Education* (pp. 665-678). Palgrave Macmillan, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-319-67905-1_68-1
- Gil Cantero, F. (2018). Escenarios y razones del antipedagogismo actual. *Teoría De La Educación. Revista Interuniversitaria*, 30 (1), 29-51. <https://doi.org/10.14201/teoredu3012951>
- Goodhart, C. A. E. (1975). *Monetary relationships: A view from Threadneedle street* [Relaciones monetarias: una visión desde la calle Threadneedle]. Papers in Monetary Economics. Reserve Bank of Australia.
- INEE (2020). *PISA 2018 Competencia Global. Informe español*. Ministerio de Educación y Formación Profesional.
- Jones, K. L., Tymms, P., Kemethofer, D., O'Hara, J., McNamara, G., Huber, S., Myrberg, E., Skedsmo, G. y Greger, D. (2017). The unintended consequences of school inspection: The prevalence of inspection side-effects in Austria, the Czech Republic, England, Ireland, the Netherlands, Sweden, and Switzerland [Las consecuencias no deseadas de la inspección escolar: la prevalencia de los efectos secundarios de la inspección en Austria, la República Checa, Inglaterra, Irlanda, los Países Bajos, Suecia y Suiza]. *Oxford Review of Education*, 43 (6), 805-822. <https://doi.org/10.1080/03054985.2017.1352499>
- Larrosa, J. y Venceslao, M. (Coords.) (2021). *De estudiosos y estudiantes*. Ediciones Universitat de Barcelona.
- Larrosa, J. (2021). La escuela y la mimesis atencional. *Revista Interdisciplinar de Teoría Mimética. Xiphias Gladius*, 4, 67-76.
- Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOMLOE). *Boletín Oficial del Estado*, 340, de 30 de diciembre de 2020, páginas 122868 a 122953 <https://www.boe.es/eli/es/lo/2020/12/29/3>
- Lochner, L. (2020). Education and crime [Educación y delincuencia]. En S. Bradley y C. Green (Ed.), *The Economics of Education* (pp. 109-117). Academic Press.
- Luri, G. (2020). *La escuela no es un parque de atracciones*. Ariel.
- MacIntyre, A. C. (1996). La privatización del bien. En C. Ignacio y M. Correas (Coord.), *El iusnaturalismo actual* (pp. 215-236). Abeledo-Perrot.
- Martínez Rizo, F. (2013). Dificultades para implementar la evaluación formativa. Revisión de literatura. *Perfiles Educativos*, 35 (139).
- OECD (2019). *PISA 2018 assessment and analytical framework [Evaluación y marco analítico de PISA 2018]*. OECD Publishing. <https://dx.doi.org/10.1787/b25efab8-en>
- Oliverio, S. (2021). Subjetivación y existencialismo en la Teoría de la Educación contemporánea. *Teoría de la Educación. Revista Interuniversitaria*, 34 (1), 11-32. <https://doi.org/10.14201/teri.26668>
- Orden, A. de la (2009). Evaluación y calidad: análisis de un modelo. *ESE: Estudios Sobre Educación*, 16, 17-36.
- Popham, W. J. (1999). *Classroom assessment: What teachers need to know [Evaluación en el aula: lo que los profesores deben saber]*. Allyn & Bacon.
- Pozo-Armentia, A. D., Reyero, D. y Gil Cantero, F. (2020). The pedagogical limitations of inclusive education [Las limitaciones pedagógicas de la educación inclusiva]. *Educational Philosophy and Theory*, 52 (10), 1064-1076.
- Resnick, L. B. y Resnick, D. P. (1992). Assessing the thinking curriculum: New tools for educational reform [La evaluación del currículo del pensamiento: nuevas herramientas para la reforma educativa]. En B. R. Gifford y M. C. O'Connor (Eds.), *Changing assessments: Alternative views of aptitude, achievement and instruction* (pp. 37-75). Kluwer Academic/Plenum Publishers. https://doi.org/10.1007/978-94-011-2968-8_3
- Scriven, M. (1967). The methodology of evaluation [La metodología de la evaluación]. En M. Scriven (Ed.), *Perspectives of Curriculum Evaluation* (pp. 39-83). Rand McNally and Company.

Biografía de los autores

José Luis Gaviria es Catedrático de Métodos de Investigación en Educación en la Universidad Complutense de Madrid. Es co-director del grupo de investigación Medida y Evaluación de Sistemas Educativos (Grupo M.E.S.E.) de la UCM. Fue presidente de la Sociedad Española de Pedagogía desde septiembre de 2008 hasta septiembre de 2016. Es Editor jefe de la *Revista de Educación*. Especializado en Evaluación de Sistemas Educativos, con especial énfasis en los problemas de medida y análisis de datos específicos de dichas evaluaciones.



<https://orcid.org/0000-0002-7398-9943>

David Reyero es Doctor en ciencias de la educación por la Universidad Complutense de Madrid y Profesor Titular en dicha universidad. Actualmente es Co-director del Grupo de Investigación en Antropología y Filosofía de la Educación (GIAFE) y Editor Adjunto de la *Revista de Educación*. Sus publicaciones abordan aspectos relacionados con la epistemología propia del conocimiento pedagógico, la antropología de la educación, las nuevas tecnologías, la educación cívica, la política y economía de la educación o los fines morales de la misma.



<https://orcid.org/0000-0002-9047-532X>

El enfoque del currículo por competencias. Un análisis de la LOMLOE*

The competency-based curriculum approach. An analysis of the LOMLOE

Dr. Francisco LÓPEZ RUPÉREZ. Director de Cátedra de Políticas Educativas. Universidad Camilo José Cela (flopezr@ucjc.edu).

Resumen:

El enfoque del currículo por competencias constituye una orientación internacional que encarna un rasgo del actual panorama educativo, ampliamente compartido alrededor del mundo. Es considerado como una de las respuestas a los desafíos que, en la era de la moderna globalización y de la cuarta revolución industrial, se les plantean a las sociedades actuales. En España, la reciente LOMLOE ha emprendido el desarrollo normativo que alcanza ya al currículo. Por tal motivo, resulta oportuno proceder a su análisis. Esa es la finalidad del presente trabajo en el que se describen algunos de los antecedentes institucionales de ese movimiento de reforma curricular; se explicita la componente humanista de dicho movimiento que no pierde su conexión con la llamada «educación liberal», aun cuando amplíe su perspectiva; se describen algunos elementos de la controversia ideológica, a propósito de este

nuevo enfoque del currículo y su plasmación en el desarrollo de la nueva Ley; se efectúa un análisis crítico sobre la base conceptual de la nueva estructura y se señalan sus limitaciones; se fija la atención en el papel central de la evaluación de los aprendizajes, y se cierra el texto con una sucinta conclusión.

Descriptores: competencia, currículo, reforma educativa, legislación educativa, calidad de la educación.

Abstract:

The competency-based curriculum approach is an international focus that embodies a trait which is widely shared around the world in today's educational scenario. It is deemed a response to the challenges faced by societies today, in the era of modern globalisation and the fourth industrial revolution. In Spain, the

* Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre de 2020, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. Fecha de recepción de la versión definitiva de este artículo: 14-12-2022.

Cómo citar este artículo: López Rupérez, F. (2022). El enfoque del currículo por competencias. Un análisis de la LOMLOE | *The competency-based curriculum approach. An analysis of the LOMLOE. Revista Española de Pedagogía*, 80 (281), 55-68. <https://doi.org/10.22550/REP80-1-2022-05>

<https://revistadepedagogia.org/>

ISSN: 0034-9461 (Impreso), 2174-0909 (Online)

recently passed Organic Law 3/2020, of 29 December, which amends Organic Law 2/2006, of 3 May, on Education (hereinafter, LOMLOE) has developed legislation that is now reaching the curriculum. Therefore, it is appropriate to analyse such legislation. This is the purpose of this paper, which describes some of the institutional history behind this curriculum reform movement; the humanistic component of the movement, which remains connected to so-called “liberal education” while broadening its perspectives, is specified; certain elements

of the ideological controversy around this new curricular approach and its rendering in the new law are described; a critical analysis of the conceptual foundations of the new structure is made and its limitations are indicated; attention is drawn to the central role of evaluation of learning outcomes and the paper ends with a succinct conclusion.

Keywords: competency, curriculum, educational reform, educational legislation, education quality.

1. Introducción

El enfoque del currículo por competencias constituye una orientación internacional que, en sus diferentes declinaciones, encarna un rasgo del actual panorama educativo, ampliamente compartido alrededor del mundo. Es considerado como una de las respuestas a los desafíos que, en la era de la moderna globalización y de la cuarta revolución industrial, se les plantean a las sociedades actuales.

Situada entre el pasado y el futuro —parafraseando el título del conocido ensayo de Hannah Arendt (2016)—, la educación, como institución social secular, mira hacia el pasado en tanto que es la encargada de transferir a las nuevas generaciones los saberes consolidados, así como los valores que constituyen las bases compartidas de la herencia cultural y moral. Pero, al mismo tiempo, está comprometida con la preparación del futuro al servicio de una sociedad que reconoce su papel decisivo y espera de ella, cada vez

con mayor intensidad, que acierte en su misión y en su compromiso.

A la luz de lo que sabemos sobre la historia institucional de ese movimiento de reforma curricular, el enfoque por competencias, efectivamente, mira al futuro en la medida en que supone una de las contribuciones mayores de la educación a la preparación de la sociedad para atender, acertadamente, tales desafíos.

La educación española, por su integración en la Unión Europea y en su condición de miembro de otras organizaciones multilaterales con competencias en educación, no ha sido ajeno a dicho movimiento. Desde las primeras referencias a las competencias, producidas en la Ley Orgánica 10/2002 de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación (LOCE), en su preámbulo, las sucesivas leyes orgánicas han abordado, con menor o mayor amplitud y acierto, un enfoque del currículo por competencias. Pero sea por cuestiones relativas a su concepción, a su

implementación o ambas, y por los ya tradicionales efectos deconstructivos de la alternancia política en España sobre sus reformas educativas, lo cierto es que ese movimiento no ha arraigado suficientemente entre nosotros.

La reciente Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOMLOE) ha emprendido su concreción mediante el correspondiente desarrollo normativo que alcanza ya, en términos prácticos, al currículo. Por tal motivo, resulta oportuno ahora proceder a su análisis. Esa es la finalidad del presente trabajo en el que, en primer lugar, se procederá a describir algunos de los antecedentes institucionales de ese movimiento de reforma curricular. En segundo lugar, se explicitará la componente humanista de dicho movimiento que no pierde su conexión con la llamada «educación liberal», aun cuando amplíe su perspectiva. En tercer lugar, se describirán algunos elementos de la controversia ideológica a propósito de este nuevo enfoque del currículo y su plasmación en el desarrollo de la LOMLOE. En cuarto lugar, se efectuará un análisis crítico sobre la base conceptual de la nueva estructura y se señalarán sus limitaciones. En quinto lugar, se fijará la atención en el papel central de la evaluación de los aprendizajes, para, a continuación, cerrar el texto con una sucinta conclusión.

2. Algunos antecedentes institucionales

El año 2001 veía la luz la culminación del proyecto *DeSeCo* (Definition and Selection of Competences) de la OCDE que puede ser

considerado como el inicio, en el plano propiamente institucional, de un movimiento que solo algunos años después serviría de soporte e inspiración para un enfoque renovado de los currículos escolares.

Cabe destacar dos rasgos característicos de dicho proyecto. El primero estriba en la magnitud del correspondiente esfuerzo organizativo y de cooperación internacional, que sobrepasó el plano puramente académico de sus antecedentes para alcanzar al ámbito de la política transnacional y de su aplicación (Rychen y Salganik, 2006). El segundo consiste en su dominio de validez, que sobrepasa el mundo de la educación escolar para insertarse en el paradigma del *lifelong learning*, o de la formación y el aprendizaje a lo largo de toda la vida (OCDE, 2001a; López Rupérez, 2012).

Es en este contexto institucional en el que el proyecto *DeSeCo* serviría de punto de arranque para la posterior introducción, en los países desarrollados, de reformas curriculares centradas en el enfoque por competencias (D.O.U.E., 2006; Dede, 2010; Voogt y Pareja Roblin, 2012; OECD, 2018a, 2018b).

F. E. Weinert, uno de los académicos que contribuiría significativamente a la dirección del proyecto, caracterizaba en sus inicios el concepto de competencia en los siguientes términos:

El constructo teórico de la competencia en la acción combina, de forma integrada en un sistema complejo, esas habilidades intelectuales, conocimientos de contenido específico, habilidades cognitivas, estrategias es-

pecíficas de un determinado ámbito, rutinas y subrutinas, tendencias motivacionales, sistema de control de la voluntad, orientaciones personales del valor y comportamientos sociales (Weinert, 1999, p. 10).

Más adelante, y con ocasión de la presentación en París, de los trabajos finales, los ministros de Educación de los países miembros acuñaron en su declaración el concepto de competencia, de forma sintética, en los términos siguientes:

El desarrollo sostenible y la cohesión social dependen críticamente de las competencias de todos los miembros de nuestra población, entendiendo por competencias el conocimiento, las habilidades, las actitudes y los valores (comunicado final de la reunión de ministros de Educación, OCDE, 2001b).

A través de los mecanismos de influencia de la OCDE sobre la Unión Europea —hay que recordar que la mayor parte de los países miembros que se sientan en los diferentes consejos y comités de la OCDE lo son también de la Unión— ese mismo concepto y esa misma preocupación alimentaron, en el ámbito propiamente escolar, el *Marco Europeo de Competencias Clave* (Diario Oficial de la Unión Europea, 2006; 2018) que se propagaría, de uno u otro modo, hacia los estados miembros (Eurydice, 2012; Voogt y Pareja Roblin, 2012).

3. Por un enfoque humanista

Aun cuando el enfoque del currículo por competencias, adoptado por la UE, es en parte deudor de la visión prospectiva de los empresarios y de las compañías tecnológicas sobre los desafíos del futuro (Kai-

ramo, 1989; Voogt y Pareja Roblin, 2012), es asimismo heredero de esa concepción más amplia, de carácter humanista, plasmada en el Informe Delors (Delors, 1996) a través de sus cuatro grandes principios: aprender a conocer, aprender a hacer, aprender a vivir juntos y aprender a ser. Dicha visión —en parte prospectiva, en parte normativa— sobre la educación del futuro ha sido integrada en el concepto de competencia, más arriba citado, y ha inspirado tanto el marco europeo como su justificación racional. Esa aproximación supone, de hecho, una concepción ampliada del enfoque estrictamente académico de la educación, en la medida en que incorpora al currículo, junto con el conocimiento, otros aspectos que ya estaban presentes en el pasado siglo, pero no de forma tan explícita y tan sistemática.

En el ámbito de lo cognitivo, la noción de competencia ha situado los aprendizajes —y consiguientemente las enseñanzas— en un estadio más elevado en la jerarquía del conocimiento y de su manejo. En general, y particularmente en materias suficientemente formalizadas, la aplicación del conocimiento requiere el dominio de los conceptos, lo cual comprende la asimilación de sus procedimientos y reglas de uso sin los cuales dicho dominio resulta inefectivo e insuficiente. Esa ampliación del marco cognitivo es lo que se ha dado en llamar «aprendizaje profundo» —o más profundo—; concepto tributario de la psicología cognitiva y de la inteligencia artificial (López de Mántaras, 1989; Sawyer, 2008; Luckin e Issroff, 2018), y que comporta representaciones profundas del conocimiento en la mente del estudiante. Dichas representaciones se caracte-

rizan tanto por su riqueza semántica como por su aplicabilidad (López Rupérez, 1994, 2020). Como ha señalado, entre otros, Webb (1997) el grado de profundidad del conocimiento puede manifestarse en una variedad de dimensiones, tales como el nivel de complejidad cognitiva de la información que se espera dispongan los alumnos, su capacidad de transferencia a situaciones diversas, su facilidad para efectuar generalizaciones, o la cantidad de conocimiento previo necesario para captar las ideas.

En una línea similar se pronunciaron —poco después de la publicación de la primera versión del Marco Europeo de las Competencias Clave— los Consejos Escolares Autonómicos y del Estado en su XVI-II Encuentro (Bilbao, 2008) en un texto que, por su claridad, merece la pena traer a colación:

[...] Después de todo, el *saber hacer* —esa capacidad para aplicar un conocimiento conceptual en diferentes contextos cuyo desarrollo es característico del enfoque por competencias— supone la movilización de capacidades cognitivas de orden superior, tales como analizar, interpretar, aplicar, predecir, etc. Pero esas habilidades no pueden desvincularse de los contenidos y de los aprendizajes específicos en los que se apoyan, sino que han de ser la decantación, el precipitado de ese conocimiento conceptual sin el cual la aplicación del nuevo enfoque en un contexto escolar resulta, desde el punto de vista de los procesos mentales, simplemente inviable. El desafío básico consiste en ser más efectivos en los procesos de enseñanza y de aprendizaje, en la elaboración y aplicación sistemática de nuevos procedimientos organizativos y de nuevas herramientas didácticas capaces

de llevar a todos los escolares a ese escalón superior en el uso del conocimiento (p. 17).

En lo esencial, esta es también la orientación asumida por las compañías tecnológicas en sus recomendaciones sobre cómo preparar a las nuevas generaciones, a través de la educación, para los desafíos del futuro en materia de empleabilidad, lo que explica, en parte, la presencia de ese componente utilitarista del desarrollo del currículo por competencias (Voogt y Pareja Roblin, 2012; López Rupérez, 2020).

Pero, al lado de esta dimensión pragmática, propia de las habilidades, el enfoque del currículo por competencias extiende su visión a esas otras componentes, de actitudes y de valores, que suponen, de hecho, la traducción en la escuela —de un modo organizado y sistemático— del aprender a ser y el aprender a vivir juntos, presentes en el Informe Delors. Como hemos descrito con mayor detalle en otro lugar (López Rupérez, 2020), en las últimas décadas, esta circunstancia se está viendo fortalecida por al menos cuatro vectores positivos de influencia que, a pesar de su naturaleza heterogénea, operan de un modo convergente: el impulso moralista clásico, el movimiento de la educación del carácter, la importancia creciente de las habilidades no cognitivas y las exigencias de la empleabilidad en el siglo XXI.

Juan Carlos Tedesco (1995) —reputado académico, ministro de Educación de Argentina, y nada sospechoso de asumir una orientación de la educación de corte neoliberal—, desde una reflexión amplia sobre

el fenómeno educativo, en las postrimerías del pasado siglo afirmaba lo siguiente:

Las empresas modernas aparecen como un paradigma de funcionamiento basado en el desarrollo pleno de las mejores capacidades del ser humano. Estaríamos ante una circunstancia histórica inédita, donde las capacidades para el desempeño en el proceso productivo serían las mismas que se requieren para el papel de ciudadano y para el desarrollo personal. [...] En los nuevos modelos de producción existe la posibilidad y la necesidad de poner en juego las mismas capacidades que se requieren en los niveles personal y social (pp. 62-63).

Y es que, adentrados ya en el presente siglo, lo que observamos, desde el punto de vista de los fines de la educación, no es otra cosa que un entremezclamiento mayúsculo entre conocimientos, habilidades y actitudes y valores, necesarios todos ellos para una educación que prepare con acierto el futuro de las nuevas generaciones. Ese entremezclamiento viene, a la postre, a revalorizar algunos de los aspectos de una «educación liberal». Se entiende por educación liberal una educación en los fundamentos, lo que implica una aproximación suficientemente completa a nuestra herencia cultural, intelectual y moral, el desarrollo de amplios marcos de referencia, del respeto por los hechos, de habilidades para organizar y utilizar el conocimiento, del espíritu crítico y del pensamiento claro, particularmente en la educación secundaria (López Rupérez, 2014).

Esta visión de la educación liberal no puede ser más oportuna en un contexto

como el actual, de cambios rápidos, de incertidumbre en los planos personal y social, de confusión y ambigüedad; en definitiva, de complejidad. Contexto del que la globalización, la revolución digital y sus interacciones son, en buena medida, responsables (López Rupérez, 2021). Justamente los rasgos de dicho contexto están en la base misma de la justificación dada por la Unión Europea a su apuesta por un enfoque del currículo basado en competencias (D.O.U.E, 2006, 2018) y apelan a algunas de las características de esa educación liberal que hagan viables los principios formulados en el citado informe de la UNESCO (Delors, 1996); en particular, los del saber ser y saber vivir juntos.

Una aproximación humanista de las enseñanzas facilita el desarrollo, a partir de las diferentes disciplinas, tanto del ámbito de lo cognitivo, como de las habilidades no cognitivas (Kautz et al., 2014), de las actitudes y los valores. Y es que el enfoque característico de la educación liberal resulta imprescindible para vincular al individuo en formación a una tradición de pensamiento y de cultura, que es la suya; para dotarlo por este medio de una estabilidad personal, de una orientación propia, de una autonomía intelectual y de una capacidad moral que le permitan desenvolverse, con algunas garantías, en ese nuevo contexto tan complejo y, por ende, tan incierto en el que habrá de discurrir su existencia. Todo ello pone de manifiesto hasta qué punto diferentes elementos componentes de un enfoque del currículo por competencias se entroncan con la llamada educación liberal.

4. Algunos elementos para una controversia ideológica

Desde la definición de la primera versión del Marco Europeo de las Competencias Clave (D.O.U.E, 2006), algunos sectores de la academia en España han manifestado sus prevenciones con respecto a dicho enfoque por su orientación supuestamente neoliberal (Bolívar y Pereira, 2006), y han llegado a proscribir el academicismo como excluyente y selectivo y a desconfiar de un currículo centrado en los contenidos de las áreas, al identificarlo como responsable del fracaso en la educación obligatoria (Goñi, 2008). En coherencia con lo anterior, han postulado un enfoque sesgado de la noción de competencia que está centrado no en el conocimiento, sino en las habilidades.

La insuficiente concreción del enfoque de la LOMLOE —como corresponde a la elevada jerarquía normativa de una Ley Orgánica— se ha resuelto recientemente en su desarrollo. Así, la publicación del Proyecto de real decreto por el que se establece la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Secundaria Obligatoria y sus anexos (Ministerio de Educación y Formación Profesional, 2021) asumen una concepción del currículo que se inspira formalmente en el marco de referencia europeo de las competencias clave, pero que es tributaria de una apropiación del concepto de competencia sesgada hacia algunas habilidades y actitudes, de carácter personal y social y naturaleza no cognitiva. Tal y como se explicita en la página 2 del Anexo I «Perfil de salida del alumnado al término de la enseñanza básica», dichas habilidades adquieren una preponderancia acentuada y

evidente en la propia formulación del *Perfil de salida*, concepto central a la hora de especificar las competencias clave que se espera hayan adquirido los alumnos al completar la enseñanza básica para «responder a los principales desafíos a los que deberá hacer frente a lo largo de su vida».

Y es la respuesta a tales desafíos, vinculados a la adquisición de esos aprendizajes no cognitivos, lo que hace necesario, según la norma, disponer de «los conocimientos, destrezas y actitudes que subyacen a las competencias clave». Sin embargo, se otorga, en este texto introductorio —aunque destinado a fijar la orientación general de dicha norma— una prioridad clara a ciertas habilidades, actitudes o valores que subordinan lo cognitivo a determinados aprendizajes en los ámbitos personal y social. Se advierte, por tanto, una cierta continuidad ideológica con esos planteamientos que desconfían del conocimiento y se alejan de los principios inspiradores de una educación liberal.

Este enfoque contrasta, además, con los énfasis de las Recomendaciones de 22 de mayo de 2018 del Consejo de la Unión Europea (D.O.U.E, 2018) a este respecto, y, en particular, con la segunda que está más directamente referida al sistema educativo (p. C 189/4). Si se trata de referirse a los desafíos de los jóvenes, la Unión Europea se manifiesta, asimismo, en los considerandos de forma bien diferente a la expresada en el Proyecto de real decreto antes citado. Por ejemplo, en el Considerando 2 establece lo siguiente:

Las personas necesitan un conjunto adecuado de capacidades y competencias para mantener su actual nivel de vida, sostener unas tasas de empleo elevadas y fomentar la cohesión social teniendo presente la sociedad y el mundo del trabajo del mañana. Ayudar a las personas de toda Europa a que adquieran las capacidades y competencias necesarias para el desarrollo personal, la salud, la empleabilidad y la inclusión social contribuye a reforzar la resiliencia de Europa en un momento de rápidos y profundos cambios (p. C 189/1).

Y en el Considerando 7, el Consejo razona en los siguientes términos:

En la economía del conocimiento, memorizar hechos y procedimientos es clave, aunque no suficiente para el progreso y el éxito. Las capacidades, como la resolución de problemas, el pensamiento crítico, la habilidad para cooperar, la creatividad, el pensamiento computacional o la autorregulación, son más esenciales que nunca en nuestra sociedad en rápido cambio. Se trata de herramientas para lograr que lo que se ha aprendido funcione en tiempo real, para generar nuevas ideas, nuevas teorías, nuevos productos y nuevos conocimientos (p. C 189/2).

Si bien es cierto que en la formulación de las competencias clave, el Proyecto de real decreto descende, por fuerza, a la orientación genérica del marco europeo de referencia, en la literalidad del texto se pretende evitar su contradicción con las prioridades del Perfil de salida, antes citadas, mediante una justificación del siguiente tenor:

[...] la Recomendación se refiere al aprendizaje permanente que debe producirse a lo largo de toda la vida, mientras que el Perfil remite a un momento preciso y limitado del desarrollo personal, social y formativo del alumnado: la etapa de la enseñanza básica (Anexo I, p. 3).

Parece ignorarse aquí el cambio conceptual y metodológico que, a partir de la orientación típica de la educación de adultos, supuso la introducción del nuevo paradigma del *lifelong learning* (OECD, 2001); concepción esta que toma en consideración las diferentes etapas formativas del individuo, así como sus interacciones o interdependencias (López Rupérez, 2012), y que preside los enfoques de la Unión Europea en materia educativa.

5. Incoherencias en la estructura

En el Proyecto de real decreto antes citado, y en su Anexo 1, el desarrollo del currículo se articula, en un nivel de concreción común a las diferentes áreas, ámbitos o materias, en los siguientes conceptos básicos, encajados formalmente, y que han sido reordenados para esta ocasión de lo general a lo particular para facilitar una mejor comprensión:

- *Competencias clave*. Se definen como los «desempeños que se consideran imprescindibles para que el alumnado pueda progresar con garantías de éxito en su itinerario formativo», y que «suponen la adaptación al sistema educativo español de las competencias clave definidas en el marco de referencia europeo».

- *Perfil de salida*. Alude, por su propia denominación, a los niveles formativos de fin de la etapa obligatoria. Según el texto oficial, «el perfil identifica y define las competencias clave que se espera que los alumnos y alumnas hayan desarrollado al completar esta fase de su itinerario formativo».
- *Descriptorios operativos* de las competencias clave en la enseñanza básica. Son elementos «a partir de los cuales se concretan las competencias específicas de cada área, ámbito o materia» y encarnan una «dimensión aplicada de las competencias clave».
- *Saberes básicos*. Descienden a la formulación típica de un programa escolar y son considerados, en el texto oficial, como «conocimientos, destrezas y actitudes que constituyen los contenidos propios de una materia o ámbito cuyo aprendizaje es necesario para la adquisición de las competencias específicas».
- *Competencias específicas*. Corresponden a desempeños del alumnado en cada área, ámbito o materia y «cuyo abordaje requiere de los saberes básicos».
- *Criterios de evaluación*. Pretenden especificar lo que se ha de evaluar. Según el texto oficial son «referentes que indican los niveles de desempeño esperados en el alumnado en las situaciones o actividades a las que se refieren las competencias es-

pecíficas de cada materia o ámbito en un momento determinado de su proceso de aprendizaje».

A pesar de la pretensión evidente de otorgar al nuevo currículo un carácter estructurado, un análisis en detalle de su contenido revela una materialización deficiente de dicho propósito, por las siguientes razones:

a) Se advierte un solapamiento entre categorías clasificatorias que las hace, en ocasiones y en términos prácticos, difícilmente distinguibles. Así, por ejemplo, la definición oficial de los *saberes básicos*, como «conocimientos, destrezas y actitudes», es indistinguible de la noción de competencia desde la perspectiva tanto del marco europeo, como del de la OCDE (OECD 2018a, 2018b), solo que referida, en este caso, a una materia o ámbito específico. Se trata, por tanto, de competencias específicas. Hay una circularidad conceptual en los planteamientos que genera confusión, en cuanto que las competencias incluyen los saberes básicos que son, a su vez, competencias. Si bien el calificativo de específicas resuelve la circularidad, lo hace a costa de identificar ambos conceptos y hacerlos redundantes. Por otra parte, incluir en el contexto de la educación escolar la dimensión ética y personal de las competencias en la categoría de saberes resulta impropio en el plano epistemológico.

b) Algo similar sucede con los *descriptorios operativos* y las propias *competencias específicas*. Entendibles los *descriptorios operativos* como una suerte de puente entre las *competencias clave* y las *competencias espe-*

cíficas, lo cierto es que dichos descriptores quedan fuera del alcance de los criterios de evaluación, los cuales se refieren, expresamente, a las competencias específicas.

c) Los llamados *descriptores operativos* poseen una escasa orientación operacional, es decir, vinculada a la medida, al estar formulados con un nivel de concreción insuficiente y, por ello, inadecuado para recibir esa denominación. Por ejemplo, el descriptor operativo CCL5 de la Competencia en Comunicación Lingüística se formula en los términos siguientes:

Pone sus prácticas comunicativas al servicio de la convivencia democrática, la gestión dialogada de los conflictos y la igualdad de derechos de todas las personas, detectando los usos discriminatorios de la lengua, así como los abusos de poder a través de la misma, para favorecer un uso no solo eficaz sino también ético del lenguaje (Anexo II, p. 5).

El empleo aquí del término «operativo» genera una cierta confusión conceptual, habida cuenta de la larga tradición de uso de dicho término –o de su sinónimo, operacional– en educación; uso que está vinculado a definiciones no ambiguas de conceptos o de objetivos que facilitan la evaluación (Bloom et al., 1971). Sin embargo, en este caso, los descriptores operativos tienen una naturaleza mucho más descriptiva que operacional.

d) Los *criterios de evaluación* poseen un carácter orientativo y son, por tal motivo, de difícil interpretación a la hora de determinar, de un modo inequívoco o no ambiguo, los desempeños de los alumnos al concluir la enseñanza básica. Así, por

ejemplo, el criterio de evaluación 1.1 correspondiente a la Competencia específica 1 de la materia Biología y Geología, se formula en los términos siguientes:

Analizar conceptos y procesos relacionados con los saberes de Biología y Geología interpretando información en diferentes formatos (modelos, gráficos, tablas, diagramas, fórmulas, esquemas, símbolos, páginas web...), manteniendo una actitud crítica y obteniendo conclusiones fundamentadas. (Anexo II, p. 21)

Por otra parte, poseen con frecuencia un enfoque difícilmente distinguible del de los *descriptores operativos*.

e) Una cuestión no menor es la que suscita, tal y como está planteado, el *perfil de salida*. De acuerdo con su definición, se adscribe a la genealogía conceptual de los *estándares de aprendizaje* en tanto que formulaciones no ambiguas de lo que los alumnos han de saber y saber hacer al concluir un ciclo o etapa (Pont, 2014; p. 19). Lo cierto es que el perfil de salida se materializa en un conjunto de colecciones de descriptores operativos, que se citan de un modo sistemático al finalizar la descripción de cada competencia específica. Por tal motivo, la definición del *perfil de salida* para la enseñanza básica adolece de ese carácter abierto y escasamente operacional antes descrito para los descriptores operativos; es decir, no orienta lo suficiente y admite una pluralidad de valoraciones.

6. La cuestión de la evaluación

La problemática de la evaluación constituye uno de los problemas que plantea el

enfoque del currículo por competencias y que son reconocidos internacionalmente (National Research Council, 2001; Gordon et al. 2009; Soland et al., 2013; Lamb et al., 2017; Vista et al. 2018; OCDE, 2018b). Existe un amplio consenso entre los especialistas a la hora de considerar que la evaluación de las competencias para el siglo XXI está tan solo en sus inicios; o, en palabras de Care et al. (2016), «nuestra capacidad para evaluar destrezas sociales y cognitivas complejas está en su infancia» (p. 262). Sin embargo, la trascendencia individual, social y política que comporta la evaluación educativa, en las diferentes escalas o niveles del sistema, hace de este tema una cuestión nuclear a la hora de concebir e implementar dicho enfoque curricular en el ámbito escolar¹.

Las múltiples finalidades de la evaluación requieren para su logro el que esta sea válida y fiable; es decir, que mida lo que se quiere evaluar y que lo mida bien. Estas exigencias de la evaluación escolar se convierten en una cuestión de justicia y equidad cuando sus resultados han de asistir a los profesores en la toma de decisiones sobre la titulación, proceso que, como es bien sabido, tiene efectos académicos, administrativos y de futuro laboral y personal, sobre la vida de los alumnos. Sin embargo, análisis empíricos rigurosos han puesto de manifiesto la debilidad de los constructos de las competencias relativas a las actitudes y a los valores (Lamb et., 2017). De hecho, la propia OCDE ha tenido que renunciar a evaluarlos, a pesar de formar parte del marco global de competencias empleado en la última edición de PISA (OECD 2018a, 2018b). Esta rea-

lidad cuestiona la pertinencia del enfoque evaluativo del desarrollo curricular de la LOMLOE y, por ende, de algunos elementos de su arquitectura, a la vista de los análisis más arriba descritos. Parece como si esa ambigüedad en la determinación de los desempeños de los alumnos, que es típica de constructos insuficientemente determinados, se hubiera extendido también a otros bien definidos y que tradicionalmente si se saben evaluar.

7. Conclusión

Si bien es cierto que el enfoque del currículo por competencias constituye una orientación, ampliamente asumida, como propia de una educación para el siglo XXI (López Rupérez, 2020; Reimers et al. 2021), existe un consenso amplio sobre las dificultades que suscita su desarrollo efectivo: dificultades de implementación, debido a la novedad que plantea al profesorado una orientación más compleja y bastante más ambiciosa; dificultades de evaluación, al incorporar elementos de aprendizaje para cuya evaluación se carece de suficientes bases empíricas y experiencia práctica; y dificultades para su aceptación social, por el giro que supone respecto de una orientación más tradicional.

Por tales motivos, hubiera sido imprescindible disponer de una estrategia más realista que no desvirtuase el enfoque genuino del concepto de competencia, ni comprometiera la calidad de la formación de los alumnos que una correcta aplicación de dicho concepto comporta. Al menos una parte sustantiva de las críticas efectuadas al desarrollo curricular de la

LOMCE² (López Rupérez, 2020), son de nuevo de aplicación a la LOMLOE, a la que se suma una carga ideológica reconocible que nos aleja de la orientación, en cuanto a sus fundamentos, del marco europeo de competencias clave.

De otra parte, el enfoque tan abierto, tanto de los perfiles de salida como de los criterios de evaluación, unido a la ampliación de las competencias de las Comunidades autónomas en el desarrollo curricular y a la flexibilización de los criterios de promoción y de titulación, no solo reducirán la función estructurante de la normativa básica, sino que, muy probablemente, incrementarán las desigualdades entre territorios, en cuanto a la consistencia de la formación que obtienen los alumnos a su paso por la enseñanza obligatoria.

Cerca de dos décadas después de que naciera el citado marco de referencia es posible que hayamos, nuevamente, errado en el camino. El futuro tendrá en esto la última palabra.

Notas

¹ Para un análisis amplio de esta problemática véase (López Rupérez, 2020; cap. 6).

² Ley orgánica precedente a la LOMLOE.

Referencias bibliográficas

- Arent, H. (2016). *Entre el pasado y el futuro. Ocho ejercicios sobre la reflexión política*. Ediciones Península.
- Bloom B. S., Hastings, J. T. y Madaus, G. F. (1971). *Handbook on formative and summative evaluation of student learning [Manual sobre la evaluación formativa y sumativa del aprendizaje de los alumnos]*. Mc Graw-Hill Book Company.
- Bilbao (2008). *Las competencias educativas básicas. XVIII Encuentro de los Consejos Escolares Autonómicos y del Estado*. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco. <https://bit.ly/32civLR>
- Bolívar, A. y Pereyra, M. A. (2006). El Proyecto DeSeCo sobre la definición y selección de competencias clave. Introducción a la edición española. En D. S. Rychen y L. H. Salganik (Eds.), *Las competencias clave para el bienestar personal, social y económico* (pp. 1-13). Algibe.
- Care, E. y Luo, R. (2016). *Assessment of transversal competencies: Policy and practice in the Asia-Pacific region [Evaluación de las competencias transversales: política y práctica en la región de Asia-Pacífico]*. UNESCO. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000246590>
- Dede, C. (2010). Comparing frameworks for 21st century skills [Comparación de los marcos de competencias del siglo XXI]. En J. Bellanca y R. Brandt (Eds.), *21st century skills: Rethinking how students learn* (pp. 51-76). Solution Tree Press
- Delors, J. (Pres.) (1996). *La Educación encierra un tesoro*. Santillana & Ediciones UNESCO. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000109590_spa
- D.O.U.E. (Diario Oficial de la Unión Europea) (30 de diciembre de 2006). *Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de diciembre de 2006 sobre las competencias clave para el aprendizaje permanente*. <https://bit.ly/3p940AV>
- D.O.U.E. (Diario Oficial de la Unión Europea) (4 de junio de 2018). *Recomendación del Consejo de 22 de mayo de 2018 relativa a las competencias clave para el aprendizaje permanente*. <https://bit.ly/3pcfdRA>
- Eurydice (2012). *El desarrollo de las competencias clave en el contexto escolar en Europa: desafíos y oportunidades para la política en la materia*. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. <https://bit.ly/3e7jkrF>
- Goñi, J. M. (2008). *El desarrollo de la competencia matemática*. Graó.
- Gordon, J., Halasz, G., Krawczyk, M., Leney, T., Michel, A., Pepper, D., Putkiewicz, E. y Wisniewski, J. (2009). *Key competences in Europe: Opening doors for lifelong learners across the school curriculum and teacher education [Com-*

- petencias clave en Europa: abrir las puertas al aprendizaje permanente en el currículo escolar y en la formación del profesorado]. CASE Network Reports, No. 87. Center for Social and Economic Research (CASE).
- Kairamo, K. (Ed.) (1989). *Education for life. A European strategy [La educación para la vida. Una estrategia europea]*. Butterworths & Round Table of European Industries.
- Kautz, T., Heckman, J. J., Diris, R., Weel, B. y Borghans, L. (2014). Fostering and measuring skills: Improving cognitive and non-cognitive skills to promote lifetime success [Fomentar y medir las habilidades: mejorar las habilidades cognitivas y no cognitivas para promover el éxito a lo largo de la vida]. *OECD Education Working Papers, 110*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/19939019>
- Lamb, S., Maire, Q. y Doecke, E. (2017). *Key Skills for the 21st Century: an evidence-based review [Habilidades clave para el siglo XXI: una revisión basada en la evidencia]*. NSW Government. <https://pdfs.semanticscholar.org/723e/c36a531227a534d2cec629487bbc3d1ca428.pdf>
- Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación (LOCE). *Boletín Oficial del Estado*, 307, de 24 de diciembre de 2002, páginas 45188 a 45220.
- Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se Modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOMLOE). *Boletín Oficial del Estado*, 340, de 30 de diciembre de 2020, páginas 122868 a 122953. <https://bit.ly/3ra9F1r>
- López de Mántaras, R. (1989). Los sistemas expertos de segunda generación buscan el «conocimiento profundo». *Tendencias*, 2 (10), 3.
- López Rupérez, F. (1994). *Más allá de las partículas y de las ondas. Una propuesta de inspiración epistemológica para la educación científica*. Ministerio de Educación y Ciencia. <https://bit.ly/3mikZPu>
- López Rupérez, F. (2012). La educación a lo largo de la vida en la Sociedad del Conocimiento. *Revista de Ciencias y Humanidades de la Fundación Ramón Areces*, 7, 11-29.
- López Rupérez, F. (2014). Educación liberal y enseñanza secundaria. *Nueva Revista*, 149, 18-31.
- López Rupérez, F. (2020). *El currículo y la educación en el siglo XXI. La preparación del futuro y el enfoque por competencias*. Narcea Ediciones.
- López Rupérez, F. (2021). *La gobernanza de los sistemas educativos. Fundamentos y orientaciones*. Narcea Ediciones – Stamp UCJC.
- Luckin, R. e Issroff, K. (2018). *Future of education and skills 2030: Conceptual learning*. EDU/EDPC(2018)45/ANN2. OECD. <http://www.oecd.org/education/2030/Education-and-AI-preparing-for-the-future-AI-Attitudes-and-Values.pdf>
- Ministerio de Educación y Formación Profesional (2021). *Proyecto de real decreto por el que se establece la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Secundaria Obligatoria*. <https://bit.ly/3GRsOUa>
- National Research Council (2001). *Knowing what students know: The science and design of educational assessment [Saber lo que los alumnos saben: la ciencia y el diseño de la evaluación educativa]*. Committee on the foundations of assessment. J. W. Pellegrino, N. Chudowsky y R. Glaser (Eds.). Board on Testing and Assessment, Center for Education. Division of Behavioural and Social Sciences and Education. The National Academies Press.
- OCDE (2001a). *Analyse des politiques d'éducation [Análisis de la política educativa]*. Éditions de l'OCDE.
- OCDE (2001b). *Comunicado final de la reunión de Ministros de Educación de la OCDE 2001*. OCDE.
- OCDE (2018a). *The future of education and skills. Education 2030 [El futuro de la educación y las competencias. Educación 2030]*. <https://bit.ly/3J3NkTt>
- OCDE (2018b). *Preparing our youth for an inclusive and sustainable world. The OECD PISA Global Competence Framework [Preparar a nuestros jóvenes para un mundo inclusivo y sostenible. El marco de competencias globales de PISA de la OCDE]*. <https://bit.ly/3Fj5tus>
- Pont, B. (2014). Learning standards, teaching standards and standards for school principals: A comparative study [Normas de aprendizaje, normas de enseñanza y normas para los directores de escuela: un estudio comparativo].

- OECD Education Working Papers, 99. <https://doi.org/10.1787/5k3tsjqtp90v-en>.
- Reimers, F. M. (2021). *Reformas educativas del siglo XXI para un aprendizaje más profundo. Una perspectiva internacional*. Narcea Ediciones-Stamp UCJC.
- Rychen, D. S. y Salganik, L. H. (Eds.) (2006). *Las competencias clave para el bienestar personal, social y económico*. Ed. Aljibe.
- Sawyer, R. K. (2008). Optimizing learning: Implications of learning sciences research [Optimización del aprendizaje: implicaciones de la investigación en ciencias del aprendizaje]. En *Innovating to Learn. Learning to Innovate* (pp. 45-65). OECD Publishing.
- Soland, J., Hamilton, L. S. y Stecheret, B. M. (2013). *Measuring 21st Century Competencies Guidance for Educators [Medición de las competencias del siglo XXI: Guía para educadores]*. Asia Society y RAND Corporation. <https://asiasociety.org/files/gcen-measuring21cskills.pdf>
- Tedesco, J. C. (1995). *El nuevo pacto educativo*. Anaya.
- Vista, A., Kim, H. y Care, E. (2018). *Use of data from 21st century skills assessments: Issues and key principles [Uso de los datos de las evaluaciones de las competencias del siglo XXI: Cuestiones y principios clave]*. Center for Universal Education at the Brookings Institution. <https://brook.gs/32ipz9e>
- Voogt, J. y Pareja Roblin, N. (2012). A comparative analysis of international frameworks for 21st century competences: Implications for national curriculum policies [Un análisis comparativo de los marcos internacionales para las competencias del siglo XXI: implicaciones para las políticas curriculares nacionales]. *Journal of Curriculum Studies*, 44 (3), 299-321.
- Webb, N. L. (1997). *Criteria for alignment of expectations and assessments in mathematics and science education. Research Monograph 8 [Criterios para alinear las expectativas y las evaluaciones en la enseñanza de las matemáticas y las ciencias. Estudio monográfico de investigación 8]*. Council of Chief State School Officers and National Institute for Science Education.
- Weinert, F.W. (1999). *Concepts of competence. Definition and selection of competencies. Theoretical and conceptual foundations (DeSeCo) [Conceptos de competencia. Definición y selección de competencias. Fundamentos teóricos y conceptuales]*. OECD/SFSO/NCES.

Biografía del autor

Francisco López Rupérez es Doctor en Ciencias Físicas y Catedrático de Instituto de Educación. Actualmente, es Director de la Cátedra de Políticas Educativas de la Universidad Camilo José Cela. Ha sido Director del Liceo Español de París, Director General de Centros Educativos del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Secretario General de Educación y Formación Profesional de dicho Ministerio y Presidente del Consejo Escolar del Estado. Autor de una docena de libros y un centenar de publicaciones en revistas españolas y extranjeras.

 <https://orcid.org/0000-0003-2613-9652>

La calidad regulatoria de los marcos normativos: una aproximación crítica

The regulatory quality of legal frameworks: A critical approach

Dr. José Luis MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ. Catedrático Emérito. Universidad de Valladolid (marlomu@uva.es).

Resumen:

La normativa sobre educación adolece de la falta de calidad regulatoria de muchas leyes y reglamentos que viene denunciándose en muchos países. La preocupación por la calidad de las normas es antigua, pero se ha recrudecido ante la legislación «motorizada» y «desbocada» en que se ha traducido el ejercicio del poder normativo del Estado constitucional, social y democrático de derecho. Cabe identificar algunas causas de la degradación de la calidad normativa, aun limitadas por el papel fundamental de las constituciones y por el de los tratados internacionales. Entre los medios para remediar el problema, o al menos paliarlo o frenarlo, se cuenta en España, aun con limitada eficacia hasta ahora, con el papel del Consejo de Estado, la Comisión General de Codificación, la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa o incluso el Tribunal Constitucional. Son de notar en particular algunos defectos o aspectos mejorables en la

calidad del marco normativo formado por las principales leyes orgánicas reguladoras de la educación en España.

Todo el análisis se atiene al método jurídico, sobre la base de fundadas opiniones doctrinales, datos normativos y algunas decisiones jurisdiccionales, bajo un concepto del saber o de la ciencia jurídica que asume la integridad de su comprensión en el *Digesto* del Derecho romano justiniano como *divinarum atque humanarum rerum notitia, iusti atque iniusti scientia*, y que, por ende, toma como cimiento una antropología ontológica, e incluye una debida atención a la lógica y la lingüística. La conclusión se desprende del conjunto del trabajo: no puede dejar de perseguirse, decidida y críticamente, el objetivo de la calidad normativa que se plantea desde el comienzo como exigencia sustantiva de toda normativa jurídica, y que tanto se echa en falta.

Fecha de recepción de la versión definitiva de este artículo: 26-08-2021.

Cómo citar este artículo: Martínez López-Muñoz, J. L. (2022). La calidad regulatoria de los marcos normativos: una aproximación crítica | *The regulatory quality of legal frameworks: A critical approach*. *Revista Española de Pedagogía*, 80 (281), 69-83. <https://doi.org/10.22550/REP80-1-2022-03>
<https://revistadepedagogia.org/>

ISSN: 0034-9461 (Impreso), 2174-0909 (Online)

año 80, n.º 281, enero-abril 2022, 69-83
revista española de pedagogía



Descriptorios: calidad normativa, buena regulación, seguridad jurídica, legislación educativa, constitucionalidad de las leyes.

Abstract:

The regulation on education suffers from the lack of regulatory quality of many laws and regulations that has been denounced in many countries. The concern for the quality of the norms is old, but it has intensified in the face of “motorized” and “unbridled” legislation that is being the result of the exercise of the normative power by the social and democratic constitutional State under the rule of law. Some causes of the degradation of legislative quality, still limited by the fundamental role of constitutions and international treaties, can be identified. Among the means for remedying or, at least, alleviating or curbing the problem, Spain has, although still with limited effectiveness to date, the role given to the Council of State, the General Codification Commission, the Office of Coordination and Regulatory Quality and the Constitutional

Court. Particularly noteworthy are some defects or aspects that could be improved on in terms of the quality of the legal framework formed by the main statutes (organic laws) regulating education in Spain.

The entire analysis focuses on the legal method, the basis of well-founded doctrinal opinions, legal information and some judicial decisions, under a concept of knowledge or legal science that assumes the integrity of its understanding from the Digest of Justinian Roman Law as *divinarum atque humanarum rerum notitia, iusti atque iniusti scientia*, and which, therefore, is founded on ontological anthropology and includes due attention to logic and linguistics. The conclusion arises from the study as a whole: the goal of achieving legislative quality that arises from the outset as a substantive requirement of all legislation, and which is so lacking, cannot fail to be decisively and critically pursued.

Keywords: Legislative quality, good regulations, legal certainty, educational legislation, constitutionality of laws.

1. Una preocupación antigua, re-crudecida en nuestro tiempo

1. Tratando de las leyes, Santo Tomás de Aquino recogió en el siglo XIII en la I-II de su *Summa Theologiae*, cuestión 95, artículo 3, estas célebres palabras del gran sabio español de los siglos VI y VII, San Isidoro de Sevilla, en sus *Etimologías*:

La ley ha de ser honesta, justa, posible según la naturaleza y las costumbres del

país, adecuada a los lugares y a los tiempos, necesaria, útil; debe ser también clara, para que no haya engaños ocultos en su oscuridad; ha de estar dictada no para provecho privado sino para la común utilidad de los ciudadanos¹.

Hay en estas exigencias isidorianas algunas verdaderamente sustanciales, en cuanto que la ley debe ser «honesta, justa», y «no para provecho privado sino para la común utilidad de los ciudadanos», en-

tendiendo, sin duda, por tal provecho privado el contrario a la común utilidad, algo que hoy diríamos no quede amparado por los derechos fundamentales de la persona o en realidad lo contradiga, sin que ello implique, sin embargo, como es lógico, el menor desconocimiento de la centralidad, para toda ley, de la persona humana, de su dignidad y de sus legítimos derechos y libertades individuales, cuya justa conjunción social con cuanto corresponde a todas las personas constituye precisamente la «común utilidad de los ciudadanos».

Pero las demás exigencias miran al modo en que su objeto sustancial debe ser alcanzado y de lo que derivará, en definitiva, su calidad en el cumplimiento de su razón de ser. Todo un programa, en efecto, de una calidad regulatoria que tantas veces puede echarse efectivamente de menos a pesar de la antigüedad y autoridad de su formulación².

2. La especial importancia otorgada a la ley y a su vinculación a la voluntad popular en el nuevo Estado constitucional de Derecho, con el que emerge y se configura en buena medida la llamada edad contemporánea a partir de la revolución y la independencia de los Estados Unidos de América en las últimas décadas del siglo XVIII, y luego, ya en Europa, desde la Revolución francesa de 1789, ha venido a poner a prueba con agudeza creciente en nuestra época los estándares de calidad requeridos a las buenas leyes.

La existencia de unos Poderes legislativos permanentes, que se renuevan periódicamente cada pocos años en su representa-

tividad popular, ha ido generando una fiebre legislativa progresiva que enmaraña más y más los ordenamientos jurídicos y los cambia o altera constantemente, en apariencia o en realidad. Carl Schmitt ya habló en la primera mitad del pasado siglo del problema de una «legislación motorizada». El profesor García de Enterría, en el cenit de su autoridad, al recibir en 1999 el doctorado «honoris causa» de la Universidad de Málaga, hablaría de «un mundo de leyes desbocadas» (2006). El profesor Aurelio Menéndez dirigió, con Antonio Pau, un seminario en el «Colegio Libre de Eméritos», que dio lugar a una obra colectiva publicada en 2004 bajo el título de *La proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho*. Pendás (2018, p. 216) ha hablado de «hipertrofia legislativa» y de «inflación» normativa, con un efecto de desvalorización de la norma análogo al que sobre el valor de la moneda produce su inflación. Hay un desasosiego y una inquietud crecientes por el alarmante descenso de la calidad de leyes y reglamentos, con sus inevitables secuelas: la inseguridad, la inestabilidad, la conflictividad. Y ello, mientras se enfatiza desde medios doctrinales³ y oficiales, incluso en algunos textos normativos⁴, la relevancia de una —expresión que algunos emplean como el nuevo Mediterráneo— *better regulation*, aunque pueda ocurrir que las mismas normas que apelan a ella contradigan a la vez palmariamente lo más elemental de cuanto tal noción pueda implicar.

2. Causas

1. Ninguno de los programas políticos que compiten por obtener el apoyo popular deja de propiciar una ristra mayor o menor de nuevas leyes y de los consiguientes cam-

bios legislativos «imprescindibles». Y está extendida la idea de que un Parlamento o Asamblea Legislativa que no aprueba un buen número de leyes no cumple su cometido y evidencia el fracaso del Gobierno correspondiente. Y, naturalmente, los cambios de mayorías tienen que expresarse en nuevos paquetes legislativos, como si las leyes fueran puro bálsamo de Fierabrás para cualquiera de los problemas económicos, educativos, sanitarios, sociales en suma, de cada momento. Como si la realidad no evidenciase que, tantas veces, el problema no está en las leyes sino en su modo de cumplirse o no cumplirse, en las actuaciones administrativas, financieras y gestoras, cuando no en otros diversos factores éticos, culturales y sociales, para cuya mejora poco pueden aportar las leyes y menos si no están bien hechas.

Y, claro, está el tema de pasar a la historia estampando la firma bajo la nueva ley, que tampoco deja de seguir siendo una de las «poderosas» razones de más de alguna. Aunque ya se sepa que en cuanto a la permanencia de unas u otras leyes todo es incertidumbre. Y no digamos en cuanto a los reglamentos. Pero, precisamente, una de las causas no menores del embrollo de no pocas leyes y de sus excesivos cambios es el afán gubernativo de «blindar» con la fuerza de ley muchas normas que no deberían sino adoptar la forma reglamentaria (Astarloa, 2021, p. 76). Hay un exceso de reglamentismo en muchas leyes, que tiende a desvirtuar lo que debería ser propia de estas, como normas más abstractas, básicas y estables.

Se ha hablado en la doctrina administrativista de las «ocurrencias» de funcionarios y políticos en el ejercicio de su po-

testad reglamentaria, pero no menudean menos, a pesar de sus mayores filtros, en las leyes, que a veces «encapsulan» las de algunos, de modo que los entendidos pueden ponerles nombre y apellidos.

El procedimiento actual de elaboración de leyes y reglamentos, a todos los niveles, abre no pocas puertas a la acción atenta y tesonera de los más diversos grupos de presión o de influencia que se organizan para ello cumplidamente y que, no infrecuentemente, logran sus objetivos, para bien o para mal, dependiendo naturalmente de lo que, en cada caso, pretendan. Pocos conocerán en realidad tales entresijos. La transparencia no siempre luce y, luego, todo es tan acelerado, heterogéneo, múltiple, que no es fácil retener tantos hechos. Pronto se superponen unos a los otros y se desdibujan en el recuerdo, si es que queda testimonio. Se ha observado, con razón, que «uno de los problemas de la baja calidad del lenguaje normativo es la dificultad para encontrar al responsable de los textos», pues «hay cientos de redactores e intermediarios, y la participación ciudadana incrementa la confusión», lo que «podría explicar que la forma lingüística de la norma, que debía ser sencilla y coherente [...], sea rebuscada, ambigua y nebulosa»⁵.

2. Hay otros factores culturales generalizados hoy que están contribuyendo al enmañamiento del ordenamiento jurídico. Uno muy importante es el preocupante descuido del dominio de la lengua⁶. Otro, la creciente disminución del pensamiento racional, acorde con una lógica coherente de conceptos. Es una consecuencia del exceso de empirismo y pragmatismo dominantes. Precisa-

mente en el ámbito de lo jurídico, se ha ido debilitando un pensamiento propiamente científico, que aspire a conceptos etiológica y críticamente bien fundados, debidamente coordinados en un sistema coherente que pueda dar cumplida cuenta de las exigencias interpersonales coercibles que fundamentan el justo orden social. Ello se traduce en la propensión normativa a multiplicar en toda su complejidad los supuestos concretos y las reglas particularizadas: no se es capaz del conveniente ejercicio de abstracción conceptual que reduciría tal complejidad a lo que, por ser común a esa diversidad, podría formularse de manera mucho más simple, sencilla, certera, suficiente y eficaz.

A ello se añaden las fuertes confrontaciones ideológicas que no cesan de aparecer y de mantenerse en nuestro tiempo. Son muchos los países —es prácticamente lo común en los pueblos más desarrollados— en los que se producen hondas escisiones sociales en la comprensión de aspectos antropológicos y sociales centrales. Ello se traduce, sin duda, en propósitos de ordenación social hondamente divergentes, que encuentran con frecuencia gran dificultad para buscar y encontrar el modo de aproximarse y atemperarse con alguna estabilidad⁷.

En esta perspectiva y contexto, lograr el poder legislativo en cada confrontación electoral llega a considerarse algo determinante, con objeto de poder tratar de desplegar el propio programa, aunque no sea sino el de una exigua mayoría obtenida en las urnas, que ni siquiera garantiza tantas veces una mínima mayoría social efectiva. Así, frecuentes cambios de fortuna de unas u otras mayorías, van tratando de tejer y

destejer, con unos u otros alcances, la tela de Penélope en que convierten tantos sectores de la legislación.

Muchas leyes se plantean además como *medidas* al objeto de unas u otras políticas —*Massnahmegesetze*, diría Carl Schmitt (García de Enterría, 2006, p. 49-51)— y no para establecer marcos regulatorios estables y permanentes de las libertades o de la obligada satisfacción de unos u otros derechos fundamentales.

En fin, las sucesivas modificaciones de unas mismas leyes no se formalizan con la deseable claridad y simplicidad, se abusa de los auténticos «paquetes» legislativos que modifican a la vez leyes de materias heterogéneas, y, por añadidura, se ha desnaturalizado al decreto-ley con efectos muy perturbadores.

3. Una Constitución sólidamente establecida, y garantizada por un Tribunal Supremo o Constitucional consistentes, limita, no obstante, de manera muy importante los vaivenes y obliga a contar con mayorías cualificadas o consensos políticos amplios para cambiar los criterios jurídicos más fundamentales, al menos en no pocos aspectos. Aunque teorías sobre la interpretación evolutiva de la Constitución puedan reducir la importancia efectiva del marco constitucional, y posibilitar que prosperen planteamientos que para muchos le desbordan, agriando en la misma medida la vida política y dificultando el buen orden jurídico.

4. Otro factor que está limitando —positivamente las más de las veces— la confrontación sobre aspectos más o menos

básicos del orden social, es la vinculación del Estado por medio de tratados internacionales o supranacionales que contienen y garantizan determinadas opciones, comúnmente compartidas en el orden internacional o en el ámbito de organizaciones supranacionales como la Unión Europea. Los tratados prevalecen sobre las leyes y no es fácil modificarlos.

3. Remedios... o frenos

1. Aun con las limitaciones que hemos apuntado, el problema de la mala calidad de las normas sigue siendo una realidad demasiado frecuente y tiene difícil solución. Los remedios más relevantes no podrán estar sino en tratar de sanar los defectos culturales, educativos, científicos, políticos y prudenciales que hemos apuntado, pero esa es tarea enorme y a largo plazo. Entretanto, los Estados mejor organizados, a medida que han ido cobrando conciencia de las negativas implicaciones de cuanto se ha sucintamente expuesto, han ido generando normas y dispositivos orgánicos y procedimentales para tratar de reducir el proceso de degradación normativa y de garantizar en lo posible una mayor reflexión, justificación, moderación, mejor redacción y buena coordinación en el ejercicio de las potestades normativas, particularmente de la legislativa.

2. Se viene discutiendo si, además, obviamente, del ajuste al orden constitucional de su contenido sustantivo o de sus requisitos competenciales y procedimentales, pueden ser objeto de control de constitucionalidad otros aspectos de la calidad de la ley, al menos en alguno de sus componentes⁸, y, claro está, muy principalmente en cuanto pueda afectar

a la *seguridad jurídica* que nuestra Constitución proclama en su art. 9.3 como uno de sus principios⁹. No cabe desconocer que, en efecto, «legislar clara y eficazmente», emplear una correcta «técnica normativa», no es cuestión solamente de «buenas prácticas» sino que puede tener importante relevancia para la efectividad de esa exigencia constitucional de la seguridad jurídica¹⁰. Y el Tribunal Constitucional así lo ha entendido algunas veces, aunque pueda comprenderse que mantenga habitualmente una actitud de máxima consideración hacia los distintos modos de conformar la legislación que pueden resultar del pluralismo inherente a nuestra democracia de libertades, amén de que no le corresponda velar por la perfección técnica normativa en sí misma, es decir en tanto no desconozca o lesione exigencias constitucionales. Pero es cierto que «una legislación confusa, oscura e incompleta, dificulta su aplicación y, además de socavar la certeza del Derecho y la confianza de los ciudadanos en el mismo, puede terminar por empañar el valor de la justicia», como el mismo Tribunal dijera en su sentencia 150/1990, Fundamento jurídico 8¹¹. Criterios análogos podrían desprenderse también, por ejemplo, del principio de interdicción de la arbitrariedad del art. 9.3 de la Constitución (Fernández, 2008; Astarloa, 2021, p. 77).

Pero, en la medida en que este control sea posible, no dejará en todo caso, sin embargo, de ser un control *ex post* y ocasional, por más que, ciertamente, lo que pueda ir diciendo el Tribunal Constitucional al respecto no dejará de influir de algún modo en la conformación de las leyes futuras. Una restauración —en España— del suprimido recurso previo de inconstitucionalidad

no alteraría ese carácter posterior a la ley del control por el Tribunal Constitucional, pero, al producirse antes de la publicación y entrada en vigor de la ley, elevaría, sin duda, su efectividad¹².

Y cabe añadir que también el Tribunal Europeo de Derechos Humanos se ha considerado competente para enjuiciar en ciertos casos —particularmente en cuanto a las condiciones de la potestad sancionadora— la calidad de la ley, como algo vinculado a su previsibilidad y accesibilidad¹³.

3. En España ha jugado cierto papel relevante el Consejo de Estado, en cuanto supremo órgano consultivo del Gobierno, para muchos de los reglamentos adoptados por este, pero también, comúnmente, para los Proyectos de Ley que él envía a las Cortes Generales.

Con todo, el Consejo de Estado —y, en su caso, los órganos consultivos correspondientes en las Comunidades Autónomas— solo intervienen cuando el texto del anteproyecto está ya conformado, en una fase, por tanto, muy avanzada de la elaboración de la norma, antes de su definitiva aprobación o de su envío al Poder Legislativo. Sus posibilidades de incidencia son considerables, pero reducidas: la estructura de la norma, su orientación general, su formulación, le llegan a consulta ya prácticamente cerrados, aunque es cierto que, a veces, el Consejo consigue persuadir al Ejecutivo para cambios relevantes. Pero nunca está en la génesis de un proyecto ni en sus primeros pasos.

4. En la Administración General del Estado existen, además, destacadamente

dos organismos encargados de velar, en diversa medida, por la calidad de las leyes y aún de los reglamentos.

El más antiguo, desde 1843, en el Ministerio de Justicia, es la Comisión General de Codificación, a la «que corresponde, en el ámbito de las competencias propias del departamento ministerial al que está adscrito —y en el de las de los demás a su solicitud—, la preparación de los textos pre-legislativos y de carácter reglamentario y cuantas otras tareas se le encomienden para la mejor orientación, preservación y tutela del ordenamiento jurídico»¹⁴.

Tradicionalmente se ha centrado en el Derecho privado, civil y mercantil, en el penal y en el procesal o judicial, pero desde 1938 se le asignó también el Derecho público, que es ahora el objeto de una de sus secciones y cubre el Derecho constitucional, el administrativo y el financiero y tributario.

La relevancia de esta Comisión a los deseables efectos de mejorar la calidad técnica es potencialmente considerable, pero, de hecho, viene siendo reducida o simplemente inexistente en todo cuanto constituye competencia de iniciativa o de formulación normativa de Ministerios distintos del de Justicia, como acontece en casi todo lo jurídico-administrativo y, por lo mismo, en lo educativo.

Ha habido intentos de ampliar su acción, con cambio incluso de su denominación —cambio nominal que ya se hizo en la II República—, para convertirla en el gran instrumento permanente del Gobier-

no que vele por la mayor calidad posible de la normativa desde su mismo origen y primeras formulaciones, al modo de lo que existe, de distintas formas, en otros países. Pero, hasta ahora, no se ha avanzado en este importante objetivo.

En cambio, se ha tratado de promover, por otro lado, ese objetivo a través del Ministerio de la Presidencia (en las diversas denominaciones que va recibiendo), en conexión con su tradicional importante papel como sede de la secretaría del Gobierno, a la que corresponde preparar los consejos de ministros. Por R.D. 1081/2017, de 29 de diciembre, para mejor cumplimiento de lo dispuesto al efecto, con carácter básico, en la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común y, para el Estado, en la 50/1997 del Gobierno (modificada por la 40/2015), se ha establecido en la Subsecretaría de ese Ministerio, con el modesto rango de subdirección general, la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa (OCCN), regulándose su funcionamiento. Se encarga específicamente de evacuar el informe sobre los aspectos previstos en el artículo 26.9 de la Ley del Gobierno 50/1997¹⁵ en relación con los anteproyectos de ley, orgánica u ordinaria, los proyectos de real decreto-ley, los proyectos de real decreto legislativo y los proyectos de real decreto de carácter reglamentario¹⁶. Entre las materias de los proyectos de normativa general que ha de informar figura expresamente la de *educación*.

No podemos entrar en detalles ni parece necesario a los fines de estas páginas, pero esta Oficina puede contar —dice su norma reguladora (el citado R.D. 1081/2017, en su art. 6)— *con asesoramiento cualificado, si*

así se estima necesario, y, en particular, solicitar la colaboración de la Comisión General de Codificación —con la que, por cierto, la disposición adicional segunda ordena una especial cooperación—, (...) *del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (...) y de la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado*. Y es de notar (art. 7) que son los Ministerios competentes los que han de solicitar el informe de la Oficina *una vez que cuenten con un primer texto del proyecto y la correspondiente memoria del análisis de impacto normativo*, antes de otros informes por tanto, si bien no deja de precisarse que ese informe no será vinculante, aunque *deberán justificarse* las razones cuando no se siga.

Parece constituir un paso significativo, pero no nos consta que hasta la fecha haya rendido algún fruto, ni si los diversos Departamentos ministeriales —tan numerosos últimamente— y el Gobierno a la postre, cuentan de hecho con la intervención de esta nueva Oficina. La realidad es que los textos de los numerosos Reales Decretos-leyes de estos años, o de las leyes que proceden de Proyectos de ley, o, en fin, los de los abundantes Reales Decretos normativos, no parecen sino incrementar cada vez más los defectos contrarios a una buena técnica legislativa.

5. Por lo demás, órganos consultivos dispuestos, adscritos a los distintos ramos de la Administración General del Estado —y de las Administraciones autonómicas—, intervienen en los textos sectoriales correspondientes, aunque no específicamente desde la perspectiva de su calidad técnico-jurídica, sin perjuicio del papel que a estos efectos tratan de cubrir los servicios de asesoría jurídica.

ca, por más que estos suelen estar requeridos por mil tareas y no suelen tener tampoco una cualificación especial para el desempeño de la función a que nos referimos, bajo un régimen mínimo de colegialidad, etc.

6. No podemos dejar de aludir finalmente a importantes propuestas que se están haciendo para lograr que las propias Cortes Generales, con sus cualificados servicios jurídicos y técnicos —que se concentrarían particularmente a este fin en una Oficina de la Calidad Legislativa—, jueguen un papel relevante en preservar y elevar la calidad de las leyes (Astarloa, 2021, pp. 82-89).

4. La cuestión en la legislación educativa española

1. La legislación básica educativa que es competencia exclusiva del Estado, por lo dispuesto en el art. 149.1.30.^a de la Constitución, y se encuentra además reservada, en buena medida —sin perjuicio de los complementos reglamentarios necesarios que están admitidos—, a ley orgánica, en razón del art. 81, se encuentra hoy plasmada en unas pocas leyes orgánicas vigentes —sin que todo su contenido tenga siempre tal rango— que conforman lo que podríamos considerar el estatuto jurídico básico —empleado ahora este adjetivo en su sentido vulgar y no en el técnico jurídico-constitucional— de la educación en España: las conocidas como LODE (Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación), LOE (Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación), LOU (Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades) y LOCFP (Ley Orgánica

5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional).

2. Es sabido, sin embargo, que todas estas leyes y, sobre todo, las tres primeras han ido sufriendo importantes modificaciones y reformas; prácticamente con cada cambio de la mayoría parlamentaria y el signo político del Gobierno del Estado. Se han ido acumulando las capas de los cambios, especialmente en la LOE, como uno de los factores de su complejidad textual. La última reforma producida por la LOMLOE (Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre de 2020, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, promovida por la Ministra Celáa), ha incurrido incluso en un importante fallo técnico-jurídico, que no deja de causar perplejidad e inseguridad: en su afán político de explicitar el más completo rechazo a la obra legislativa educativa del Partido Popular liderado por Rajoy siete años antes, ha establecido literalmente en su disposición derogatoria única la completa derogación de la LOMCE (Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa). Pero, ateniéndonos a lo que la nueva ley orgánica modifica y mantiene en el texto de la LOE a lo largo de los ¡99! apartados —entre los que hay algunos numerados como bis o ter— de su larguísimo artículo único, resulta evidente que no se propuso alterar en concreto algunos de los preceptos que habían sido modificados por la LOMCE. ¿Habrá que entender que la derogatoria obliga, sin embargo, a regresar al texto originario de la LOE en tales preceptos?

Un ejemplo: el artículo único de la LOMLOE no modifica en nada el ap. 3 del

art. 116 de la LOE, aunque su ap. 59 sí que modifica otros apartados de este. Pero la LOMCE había añadido un breve segundo párrafo al dicho ap.3 en cuya virtud: *En concreto, el concierto educativo tendrá una duración mínima de seis años en el caso de Educación Primaria, y de cuatro años en el resto de los casos.* La versión consolidada de la LOE que tiene publicada el BOE (Boletín Oficial del Estado) sigue recogiendo este texto. Lo que implica que la disposición derogatoria de la LOMLOE se interpreta como limitada en sus efectos a cuanto contuviera la LOMCE que haya sido alterado —suprimido o modificado— por el artículo único de la misma LOMLOE, pero no a lo demás.

En cualquier caso, es palmaria la deficiencia de técnica legislativa que ello comporta.

3. Los contenidos de la LODE miran, sin duda, principalmente, a los niveles educativos obligatorios, pero sus preceptos más relevantes no dejan de tener implicaciones para los demás niveles o etapas de la educación. Y, si bien es cierto, que la educación universitaria y, quizás más aún, la formación profesional, tienen marcados acentos peculiares, también por su más directa relevancia para varios derechos y libertades, o para aspectos del interés general distintos del propiamente educativo, la común aplicación a todo lo educativo de las exigencias básicas de la Constitución sobre el derecho a la educación —destacadamente su art. 27, aunque no solo— y, por tanto, de algunos preceptos de la LODE que tratan de explicitar las sustanciales, podría justificar sobradamente la refundición en un solo texto legal de lo que hoy aparece regulado en las cuatro leyes orgánicas educativas

mencionadas, facilitándose así una útil codificación simplificadora. Aunque, en fin, también podría avanzarse en la simplificación y clarificación de toda esta legislación, manteniendo la actual distinción entre una ley de carácter más general y de principios —que sería una LODE con toda esa parte regulatoria más básica y común— y las otras tres leyes orgánicas que atienden a lo específico de cada uno de los tres grandes ámbitos del sistema general educativo.

4. Esencial sería, desde luego, que la sociedad en su conjunto y los agentes políticos más en concreto asumieran, con coherencia y lealtad, como suelo normativo intocable —sin perjuicio del derecho a propiciar reformas constitucionales, pero con clara conciencia del muy amplio consenso político que ello requiere, sin intentar, por tanto, vanamente colar por vía legislativa lo que solo puede hacerse cambiando el marco constitucional— todo lo ya establecido a nivel fundamental por la Constitución tal y como ha ido siendo interpretado de manera consolidada y firme por el Tribunal Constitucional. Puede haber alguna afirmación del alto tribunal que sea revisable, pero es innegable que ha ido estableciendo una doctrina sólidamente trabada sobre una buena parte de las implicaciones de lo establecido en la Constitución que no parece alterable en sí misma sin reforma del texto constitucional, aunque sí, desde luego, pueda complementarse y modularse a medida que nuevas incidencias permitan nuevas perspectivas y profundizaciones.

No cabe ignorar, además, el obligado principio de interpretación de las leyes de conformidad con el orden constitucional que ha ido esclareciendo el Tribunal Constitu-

cional¹⁷, del que se hace afirmación explícita en el art. 5.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), de modo que solo cuando no sea posible aplicarlo, procederá plantear judicialmente cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional contra el precepto legal que contravenga a la Constitución o su interpretación por este (art. 5.3 de la misma LOPJ). No es de extrañar que por esta vía tantas veces sea posible descubrir que la ley, como dijeran ilustres juristas alemanes a fines del siglo XIX, es más inteligente o más razonable que el legislador, aunque ello pueda ocurrir no solo en estos casos de necesaria interpretación «conforme» con la Constitución¹⁸ sino, de modo más general, como resultado de la interpretación jurídica, cuyos principios proclama en Derecho español el art. 3.º del Código civil.

5. Importaría mucho una mayor sobriedad en los textos legales, evitando indebidas reiteraciones y explicitaciones innecesarias. Un texto normativo no es, no debe ser, un folleto doctrinal o explicativo, ni una soflama política, sino que debería limitarse a establecer pautas propiamente normativas, claras y del modo más indubitable posible. Y, como la doctrina ha advertido (Santamaría Pastor, 2010; Rebollo Puig, 2010), habría que tener particular cuidado para no multiplicar injustificadamente supuestos «principios».

Para este objetivo es importante, desde luego, tener una idea clara de lo que debe formularse como norma o como principio, para su cumplimiento y la consiguiente exigibilidad efectiva de los derechos y deberes que de ello resulten¹⁹, y ordenar los textos normativos con una adecuada sistemática

racional, incluyendo en lo más general lo que pueda tener ese carácter, y reservando a las regulaciones más específicas o especiales lo que solo sea, en rigor, propio de ellas.

No tiene ningún sentido, por ejemplo, que las exigencias de no discriminación en la educación se especifiquen a propósito de la admisión en centros educativos sostenidos con fondos públicos (LOE, art. 84.3), cuando se trata de algo que no puede dejar de aplicarse, como es obvio, a todo el ámbito educativo y que, por eso mismo, es un principio básico, que tampoco puede vincularse solamente, como hace ahora el art. 1.a bis) de la LOE a la *calidad de la educación*, aunque la misma Ley repita luego de modo un tanto obsesivo tales exigencias aquí y allá, como si no bastara su afirmación simple como principio fundamental, e incluso repitiendo los motivos que causan tal discriminación, como hace al referirse a los fines de la educación en el art. 2.º, solo pocas líneas después de haberlas ya enunciado en el citado art. 1.a bis).

Si se echa un vistazo al cada vez más largo art. 1 de la LOE, por ejemplo, con sus 21 principios formulados desde la letra a) a la r), con algunas letras bis por en medio, se ven enseguida varios defectos en su formulación, amén de la reiteración general que comporta con respecto a las formulaciones básicas generales ya contenidas en la LODE. Por no dejar de referirnos a algo concreto y sin entrar en un análisis más detallado del todo ese art. 1.º de la LOE que aquí no sería posible, se advierte de inmediato la improcedencia de enfatizar, por ejemplo, el *cumplimiento efectivo* de la Convención sobre los Derechos del Niño, con sus Protocolos, como primer «principio» —tras la LOMLOE— del sistema edu-

cativo español, cuando tal Convención no es sino uno de los diversos *tratados y acuerdos internacionales* relevantes para la materia educativa *ratificados por España*, y no el más importante, con arreglo a los cuales ya proclama el art. 10.2 de la Constitución que han de ser interpretadas *las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce*. Esto sí que es un principio —y constitucional— de nuestro sistema educativo, sin que haga falta reiterarlo en una ley. Pero mencionar solamente la Convención citada y no otros de esos tratados y acuerdos internacionales, puede generar la impresión equivocada de que el carácter principal que se afirma de su *cumplimiento efectivo* no lo tuviera el de esos otros instrumentos internacionales, alguno de los cuales es incluso, como queda dicho, más básico y general.

De la impropiedad de lo que se formula en la dicha letra a) como principio inspirador del sistema educativo participa la mención explícita concreta que se hace, al respecto del reconocimiento del *interés superior del niño, de su derecho a la educación, a no ser discriminado y a participar en las decisiones que le afecten y la obligación del Estado de asegurar sus derechos*. Estos derechos están proclamados por el art. 27 de la Constitución y reiterados ya a nivel de ley orgánica por la LODE, y la obligación del Estado de asegurar todos esos derechos es consustancial a la noción misma de Estado y tiene carácter constitucional. No está mal incluir, si se quiere, de manera explícita la relevancia principal del *interés superior* del niño, cuya apreciación y valoración, por lo demás, la propia Convención sobre sus derechos pone a cargo principalmente de sus padres o tutores²⁰ —lo que debería ex-

plicitarse así en su formulación legal, si se quiere servir a la seguridad jurídica—, pero sobra acompañarlo de lo que ya cuenta con su proclamación propia y de valor superior. Amén de que tal formulación, en cualquier caso, iría mejor en la LODE.

Los ejemplos de redacción farragosa, repetitiva, confusa o indebidamente parcial en el conjunto de las leyes orgánicas educativas podrían multiplicarse, y en particular en la LOE y sus diversas capas regulatorias.

Hay que insistir en que los textos legales no están para publicar en el boletín oficial desahogos ideológico-políticos, sino para regular conductas, determinando situaciones jurídicas activas y pasivas que sean efectivamente exigibles por medio de garantías administrativas o/y judiciales. Cuando se trata de introducir nuevas normas, el legislador debería preguntarse: ¿qué va a cambiar con esta nueva supuesta norma? ¿qué se va a modificar? ¿cuál va a ser su operatividad concreta? Tantas veces, muchas de las reformas que llenan páginas del boletín oficial, no se traducen en nada, simplemente porque carecen en realidad de una virtualidad efectiva. Quienes aprobaron no pocas de esas reformas se quedaron muy satisfechos porque habían logrado inscribir en la historia determinadas expresiones, sin darse cuenta quizás de que el sistema jurídico e institucional cuenta con resortes que, en efecto, permiten hacer a la ley más inteligente que el legislador, y de que lo que consideraban tan nuevo y transformador, en realidad no lo era ni podía serlo, aunque haya podido generar no pocas inquietudes e incertidumbres hasta que las aguas vuelven a su cauce.

Y, desde luego, lo que se establece como principio o norma más general, no debe repetirse al formularse normas sobre aspectos más concretos, específicos o especiales, como ya hemos dejado dicho.

¿Qué necesidad hay, por ejemplo, en fin, de repetir, aunque parcialmente, en el art. 6.2 de la LOE, al tratar del currículo, que no es sino la determinación de los elementos que habrán de componer la educación (art. 6.1), los mismos fines de esta, ya enunciados anteriormente de modo exhaustivo por la misma LOE? Mencionar además algunos de los fines del art. 2 y no otros de los allí proclamados, puede plantear dudas, por más que, por otro lado, no pocos de los fines enunciados en ese art. 2 estén contenidos en otros de más general alcance que en él también se formulan, de modo que, probablemente los reiterados en el art. 6.2 en realidad comprenden a todos.

Cuánto podrían abreviarse y clarificarse tantas normas, simplemente con un poco más de rigor lógico, empezando por el conceptual, con el consiguiente buen orden sistemático.

Notas

¹ Según versión de Jesús M.^a Rodríguez Arias en la edición de Tomás de Aquino (1989, p. 743). Nos hemos permitido cambiar su traducción de *conveniens* —que connota algo más que proporcionalidad— como «proporcionada», por adecuada. El texto es un clásico, muchas veces comentado y utilizado. Vid. por ejemplo, Caravale, 2018, p. 86.

² Oportunamente, se ha recordado también que «la preocupación por la calidad del lenguaje normativo tiene raíces históricas, pues ya en las Siete Partidas de Alfonso X podemos leer que la escritura de las leyes las «deben hacer hombres sabios y entendidos» y que «ha de ser hecha

de muy buenas palabras y muy escogidas» (Ley 9, Título 2, Primera Partida)» (Moreu Carbonell, 2020, p. 320).

³ En 2019 ha aparecido incluso un Anuario del Buen Gobierno y de la Calidad de la Regulación (Fundación Democracia y Gobierno Local), aunque la amplitud temática de su primer objeto puede llevar a dejar más de lado el segundo.

⁴ Por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, se aprobaron en España unas extensas y concretas Directrices de técnica normativa (BOE del 29), pero hay que destacar, sobre todo, la Ley 39/2015, art. 129 (vid. Martínez López-Muñoz, 2016 y 2017), sobre la que la STC 55/2018 ha impuesto una interpretación discutiblemente restrictiva. El TS ya ha aplicado ese precepto para anular algún reglamento del Gobierno: STS 868/2020, de 24 de junio de 2020 [ECLI:ES:TS:2020:1946], FFDD 1 y 3.

⁵ Moreu Carbonell (2020, p. 321), siguiendo a Gregorio Salvador (2004, p. 631).

⁶ Diversos autores han llamado la atención al respecto. «El Derecho es lenguaje. [...] Por eso hay que cuidar las “palabras” de la ley» (Pendás, 2018, p. 217); «un buen Derecho no es posible sin un buen lenguaje» (Moreu Carbonell, 2020, p. 344).

⁷ Se ha observado certeramente que «los distintos lenguajes jurídicos responden a visiones del mundo también diferentes» y que «una lengua no es sólo una serie de conceptos con sus palabras o etiquetas correspondientes: es un modo de ver el mundo, insustituible e irrepetible, incluso en dominios más complejos o abstractos del lenguaje» (Moreu Carbonell, 2020, p. 329).

⁸ Pendás (2018, p. 219); más ampliamente Cruz Villalón (2003), quien insiste especialmente en las exigencias de coherencia, sistema y protección de la confianza (p. 160).

⁹ Aunque se subraya por todos los autores, lo ha analizado muy especialmente García-Escudero (2014).

¹⁰ Cfr. García-Escudero (2014, particularmente p. 10).

¹¹ Vid. García-Escudero (2014, p. 11), que ilustra a la vez el respeto del Tribunal al pluralismo, también explicitado en la misma sentencia citada, después de la afirmación transcrita. Esta autora ha analizado pormenorizada y críticamente los defectos considerados irrelevantes por varias sentencias a los efectos del control que corresponden al TC, aun criticándolos en muchos casos y exhortando a no incurrir en ellos por los riesgos que comportan, así como los supuestos en que, por conexión con determinadas exigencias constitucionales, tales defectos se han llegado a tener por inconstitucionales.

¹² Vid. al respecto, Cruz Villalón (2003: 164), aunque no parece favorable al recurso previo (2003:165). Tal tipo de recursos previos existen en otros Estados de

nuestro entorno europeo, como Francia (art. 61 de su Constitución) o Portugal (art. 278 de su Constitución).

¹³ Sentencia de la Gran Sala, De Tommaso c. Italia, de 23 de febrero de 2017, §§ 106-109. Sobre ello, antes de esta sentencia, Martín-Retortillo Baquer, L. (2003).

¹⁴ Estatutos aprobados por Real Decreto 845/2015, de 28 de septiembre, art. 1. Su art. 3 incluye entre sus funciones, la corrección técnica, de claridad del lenguaje jurídico y de estilo de los anteproyectos de ley y proyectos de disposiciones que le sea encomendada por el Ministro de Justicia. De su preámbulo ha desaparecido la adversa valoración de la codificación contenida en la anterior regulación de 1997, justamente criticada por García de Enterría (2006, p. 71 y ss.).

¹⁵ a) La calidad técnica y el rango de la propuesta normativa. b) La congruencia de la iniciativa con el resto del ordenamiento jurídico (...), con otras que se estén elaborando (...). c) La necesidad de incluir la derogación expresa de otras normas, así como de refundir en la nueva otras existentes en el mismo ámbito.

¹⁶ En particular: a) Valorará la calidad técnica de la propuesta normativa, atendiendo al correcto uso del lenguaje y al cumplimiento de las Directrices de técnica normativa, así como la adecuación del rango normativo propuesto. b) Examinará la congruencia de la iniciativa con la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico, (...), con otras que se estén elaborando (...) o que se vayan a elaborar (...), evitando posibles duplicidades y contradicciones. (...) e) Comprobará que el contenido de las partes positiva y dispositiva de la propuesta es conforme con los principios y reglas establecidos en el título VI de la Ley 39/2015, (...) y en el Título V de la Ley 50/1997 (...). f) Analizará el cumplimiento o congruencia de la iniciativa con los proyectos de reducción de cargas administrativas o buena regulación que se hayan aprobado (...). (art.2.2).

¹⁷ Vid., en la doctrina, Arzoz Santisteban (2010).

¹⁸ Cual sería a nuestro entender el caso con respecto a las nuevas redacciones del art. 109 y de la disposición adicional 25.ª de la LOE tras la LOMLOE, como hemos justificado en otra ocasión.

¹⁹ En cuanto al «fenómeno de las normas promocionales o programáticas», causa justificada preocupación «la pérdida del carácter imperativo de las normas [...]». No hace falta ser un positivista a la vieja usanza para sostener una verdad concluyente: el Derecho solo merece tan honroso nombre si lleva consigo un elemento coactivo» (Pendás, 2018, p. 216-217).

²⁰ Como se desprende de lo analizado por Martínez López-Muñiz (1991, p. 424-427). Aunque no se hizo entonces objeto específico del estudio la noción del interés su-

perior del niño, una consideración de cuantas referencias hay a este en la Convención (destacadamente arts. 3.1 y 2, 9.1, 18.1) evidencian igualmente la primacía de los padres en su apreciación y la excepcionalidad supletoria de la que pueda corresponder a las instituciones públicas.

Referencias bibliográficas

- Astarloa Huarte-Mendicoa, I. (2021). Reivindicación de la ley y exigencias consecuentes para el legislador de nuestro tiempo. *Revista de las Cortes Generales*, 110, 65-95.
- Arzoz Santisteban, X. (2010). Interpretación conforme. En J. A. Santamaría Pastor, *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo* (pp. 619-662). La Ley.
- Bermejo, J. (2005). *El declive de la seguridad jurídica en el ordenamiento plural. Discurso de ingreso en la Academia Aragonesa de Jurisprudencia y Legislación* (2005). Cuadernos Civitas. Thomson-Civitas.
- Caravale, M. (2018). La legge e la tradizione. Glossatori civilisti e decretisti sul rapporto tra legge antica e legge nuova: qualche nota [Ley y tradición. Glosadores civilistas y decretistas sobre la relación entre el derecho antiguo y el nuevo: algunas notas]. *Rivista Italiana per le Scienze Giuridiche*, 9, 37-116.
- Cruz Villalón, P. (2003). Control de la calidad de la ley y calidad del control de la ley. *Derecho Privado y Constitución*, 17, 147-168.
- De Aquino, T. (1989). *Suma de Teología, II, Parte I-II*. Biblioteca de Autores Cristianos. <https://bit.ly/3GvDebX>
- Fernández, T.-R. (2008). De la banalidad a la incoherencia y la arbitrariedad. Una crónica sobre el proceso, al parecer imparable, de degradación de la Ley. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 0, 46-55.
- García de Enterría, E. (2006). *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*. Cuadernos Civitas. Thomson-Civitas.
- García-Escudero Márquez, P. (2014). El control constitucional de la calidad de las leyes. *Cuadernos Parlamentarios*, 11, 9-40.
- García-Escudero Márquez, P. (2015). Técnica legislativa y seguridad jurídica en la doctrina del Tribunal Constitucional español. En E. Arana García (Dir.), *Algunos problemas actuales de técnica legislativa* (pp. 89-119). Aranzadi, Thomson-Reuters.
- Herrero Perezagua, J. F. (2021). Palabra precisa y lenguaje sencillo en el discurso jurídico. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 95, 26-39.

- Martín-Retortillo Baquer, L. (2003). La calidad de la ley según la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. *Derecho Privado y Constitución*, 17, 377-406.
- Martínez López-Muñiz, J. L. (1991). Configuración y alcance de los derechos y libertades educativas en la Convención de los Derechos del Niño de 1989: algunas consecuencias. *revista española de pedagogía*, 49 (190), 419-431. <https://bit.ly/3IzJwJq>
- Martínez López-Muñiz, J. L. (2016). La elaboración de los reglamentos. En F. López Menudo (Dir.), *Innovaciones en el procedimiento administrativo común y régimen jurídico del sector público* (pp. 307-343). Universidad de Sevilla.
- Martínez López-Muñiz, J. L. (2017). El contexto y los principios inspiradores de las Leyes 39 y 40/2015. En C. I. Velasco Rico (Dir.), *Reflexiones sobre la Reforma administrativa de 2015. Análisis crítico de las Leyes de Procedimiento Administrativo Común y de Régimen Jurídico del Sector Público* (pp. 9-25). Marcial Pons.
- Menéndez Menéndez, A. (Dir.) y Pau Pedrón, A. (Dir. Adj.) (2004). *La proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho*. Thomson Civitas.
- Moreu Carbonell, E. (2020). Nuestro lenguaje: el giro lingüístico del Derecho. *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, 1, 313-362.
- Pendás, B. (2018). La Ley contra el Derecho. *Revista de las Cortes Generales*, 104, 251-220.
- Rebollo Puig, M. (2010). *Los principios generales del Derecho*. En J. A. Santamaría Pastor, *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo* (pp. 1521-1583). La Ley.
- Salvador, G. (2004). La lengua y el Derecho: la percepción del filólogo. En A. Menéndez y A. Pau (Dir.), *La proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho* (pp. 631-641). Thomson Civitas.
- Santamaría Pastor, J.-A. (2010). Presentación. En J. A. Santamaría Pastor (Dir.), *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo* (pp. 43-54). La Ley.
- Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (LOU). *Boletín Oficial del Estado*, 307, de 24 de diciembre de 2001, páginas 49400 a 49425. <https://www.boe.es/eli/es/lo/2001/12/21/6>
- Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional (LOC-FP). *Boletín Oficial del Estado*, 147, de 20 de junio de 2002, páginas 22437 a 22442. <https://www.boe.es/eli/es/lo/2002/06/19/5>
- Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE). *Boletín Oficial del Estado*, 106, de 04 de mayo de 2006. <https://www.boe.es/eli/es/lo/2006/05/03/2/con>
- Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE). *Boletín Oficial del Estado*, 295, de 10 de diciembre de 2013. <https://bit.ly/314YPJ5>
- Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOMLOE). *Boletín Oficial del Estado*, 340, de 30 de diciembre de 2020, páginas 122868 a 122953. <https://bit.ly/3ra9FIr>

Biografía del autor

José Luis Martínez López-Muñiz es Doctor en Derecho por la Universidad de Oviedo. Ha sido Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Valladolid de 1988 a 2015. Desde septiembre de 2015 es Profesor Emérito de esta Universidad. Es autor de diversas publicaciones sobre temas relacionados con el Derecho Administrativo, Constitucional y de la Unión Europea, parte de ellas dedicadas a diversos aspectos del derecho a la educación. Ha sido miembro de la Junta Electoral Central (1991-1994) y del Consejo de Universidades/Consejo de Coordinación Universitaria (1994-2007). Es académico de número de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de Valladolid.



<https://orcid.org/0000-0002-5162-5225>

Leyes citadas

Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación (LODE). *Boletín Oficial del Estado*, 159, de 04 de julio de 1985. <https://www.boe.es/eli/es/lo/1985/07/03/8/con>

Pluralismo educativo y niños vulnerables

Educational pluralism and vulnerable children

Dr. Charles L. GLENN. Catedrático Emérito. Boston University (glennsed@bu.edu).

Resumen:

España ha adoptado una vez más una ley de educación integral. No me corresponde —ni tengo las competencias adecuadas para ello— comentar sobre el controvertido proceso previo a la promulgación de esta legislación, ni sobre los cambios que conlleva en el marco de la escolarización. No obstante, la legislación brinda una ocasión apropiada para buscar respuestas a varias preguntas relevantes para cualquier sociedad libre:

¿Cuáles son el alcance y el límite adecuados del papel de cualquier Gobierno, en una sociedad libre, en la formación de sus ciudadanos? ¿Cómo han cambiado estos aspectos en una época de creciente conflicto cultural? ¿Qué medidas de escolarización son las más aptas para acomodar divisiones culturales profundamente arraigadas al tiempo que se fomentan las cualidades que los ciudadanos deberían poseer? ¿Cómo pueden estas medidas servir de vehículo para la libertad y la justicia, especialmente para los niños más vulnerables?

Descriptores: pluralismo, conflicto, cívico, discapacidades, confianza, inmigrante, minoría, islámico.

Abstract:

Once again Spain has adopted a comprehensive education law. It is not my place, nor am I competent, to comment on the controversial process leading to this legislation, nor to its changes in the framework for the provision of schooling. The legislation offers an appropriate occasion, however, to seek answers to several questions relevant to every free society:

What are the appropriate scope and limit of any government's role, in a free society, in the formation of its citizens? How have these changed in a time of growing cultural conflict? What arrangements for schooling are best suited to accommodating deeply-rooted cultural divisions while nurturing the qualities that citizens should possess? How can these arrangements serve as a vehicle for both freedom and justice, especially for those children who are most vulnerable?

Keywords: pluralism, conflict, civic, disabilities, trust, immigrant, minority, Islamic.

Fecha de recepción de la versión definitiva de este artículo: 24-06-2021.

Cómo citar este artículo: Glenn, C. L. (2022). Pluralismo educativo y niños vulnerables | *Educational pluralism and vulnerable children*. *Revista Española de Pedagogía*, 80 (281), 85-110. <https://doi.org/10.22550/REP80-1-2022-01>
<https://revistadepedagogia.org/> ISSN: 0034-9461 (Impreso), 2174-0909 (Online)

1. El papel del Gobierno en una época de conflicto cultural

Hace treinta años el sociólogo James Davison Hunter popularizó la expresión «guerras culturales», arguyendo que las divisiones causantes de conflictos en la sociedad estadounidense ya no eran de naturaleza económica, como había ocurrido anteriormente en el siglo xx, sino que implicaban diferencias profundas y delicadas que

no son simples desacuerdos sobre «valores» u «opiniones».

[...] Al final, este lenguaje reduce la moralidad a preferencias y caprichos culturales. De lo que se trata realmente es de concepciones profundamente arraigadas y fundamentalmente diferentes del ser y de su propósito» (1991, p. 131).

En todo caso, este distanciamiento y desconfianza mutuos se han intensificado; según un informe reciente de la American Psychological Association, «el futuro de nuestra nación es una mayor fuente de estrés entre los estadounidenses medios que su economía personal o su trabajo» (Putnam, 2020, p. 16).

Muchos observadores han señalado que el auge de lo que podría denominarse «populismo conservador» en Europa, al igual que en Estados Unidos, está relacionado con este conflicto creciente entre las normas culturales promovidas por las élites sociales a través de universidades, colegios públicos y los principales medios de comunicación, y las normas con las que han crecido la mayoría de las personas de estos países, así como sus padres antes que ellas, y que esperan transmitir a sus hijos. Pankaj Mishra recalca que

se ha vuelto casi imposible negar u ocultar el gran abismo, explorado originalmente por Rousseau, entre una élite que disfruta de los frutos más selectos de la modernidad, al tiempo que desdeña verdades más antiguas, y las masas desarraigadas que, al verse privadas de los mismos frutos, retroceden hacia el supremacismo cultural, el populismo y la brutalidad resentida (2017, p. 346).

David Goodhart ha descrito los dos bandos presentes en Gran Bretaña y otros sitios como «Anywheres» (de cualquier lugar), las élites cosmopolitas que otorgan «un gran valor a la autonomía, la movilidad y la novedad y un valor mucho menor a la identidad de grupo, la tradición y los contratos sociales nacionales», y «Somewheres» (de algún lugar), aquellas personas con raíces locales que siguen valorando «la fe, la bandera y la familia». Advierte que «si la brecha de valores se vuelve demasiado honda —especialmente entre la clase dominante y el resto—, nos volvemos vulnerables a sacudidas y reacciones como el Brexit» (2017, pp. 5-20).

Este fenómeno de distanciamiento populista de lo que se percibe como una temeraria derogación de las normas tradicionales por parte de la élite y su insultante falta de respeto a aquellos que tratan de mantenerlas asume formas y respuestas ligeramente diferentes contra agresiones percibidas de forma diferente. Por supuesto, también hay un «populismo de izquierdas» en Europa y en Estados Unidos, donde ANTIFA y otros movimientos radicales emplean la violencia en las calles para oponerse al carácter supuestamente racista y fascista de la sociedad estadounidense, y

sus aliados políticos piden «desfinanciar» a la policía.

La hostilidad populista al orden establecido y emergente, ya sea motivado por una reacción conservadora contra el cambio cultural o una determinación radical a derrocar las instituciones políticas y económicas, apareció con fuerza en Flandes hace tres décadas, en aquel momento en los Países Bajos; más recientemente, ha habido fuertes movimientos populistas en Escandinavia y Alemania, Francia, Italia, así como en Hungría y Polonia. Tampoco España se ha librado de ello, tal como describió recientemente *The Economist* en un artículo con el significativo título de «From rage to disillusion» (De la rabia a la desilusión) (2021).

La brecha sigue ensanchándose ominosamente. «En toda Europa, los partidos de izquierda tradicionales encuentran apoyo principalmente entre personas pudientes y con educación superior y funcionarios estatales» (Kotkin, 2020, p. 114), abandonando sus antiguas bases de clase obrera y sus preocupaciones sobre salarios y comunidades locales. Para los «Somewheres» de Goodhart, un agravio especial es la amenaza a las normas tradicionales que, en su percepción, representa la inmigración, y la introducción resultante de costumbres no familiares en sus comunidades. Como resultado, «la inmigración se ha convertido en una metáfora de las disrupciones más amplias del cambio social y económico, especialmente para aquellos que salieron peor parados de ellas» (2017, p. 118).

En Europa Occidental, un factor agravante ha sido la presencia cada vez más vi-

sible del islam, a medida que la migración musulmana del último medio siglo evoluciona hacia una población minoritaria autoconsciente con sus propias expresiones institucionales. Así, el líder populista (y «mártir») neerlandés Pim Fortuyn denunció en un libro de 1997 que la cultura neerlandesa estaba siendo «islamizada» (Fortuyn, 2016). En términos más generales, «[...] a nivel global, las encuestas indican que los europeos consideran que el islam es incompatible con los valores occidentales» (Cesari, 2013, p. 15).

Aunque, por diversas razones, la presencia de musulmanes no representa un agravante comparable en Estados Unidos, existe una resistencia similar a la inmigración masiva de Latinoamérica como si supusiera una amenaza a la cultura y las comunidades estadounidenses.

En resumen, «las rebeliones populistas contra los partidos tradicionales probablemente continuarán y podrían volverse más disruptivas. El desdén de las élites por las tradiciones de la nación, la religión y la familia tiende a exacerbar el conflicto de clases en torno a la identidad cultural. «El liberalismo es estúpido con la cultura», observó Stuart Hall, un sociólogo marxista nacido en Jamaica» (Kotkin, 2020, p. 123). La pandemia de COVID-19 ha exacerbado este distanciamiento al permitir que aquellos con acceso al Gobierno dejaran a un lado los procesos regulares de toma de decisiones y establecieran sus propios programas de cambio sin necesidad de buscar apoyo popular.

¿Cómo debería la política pública en Europa y Norteamérica abordar las ten-

siones que están dificultando cada vez más la colaboración en pro del interés público? ¿Qué deberían hacer los Gobiernos, qué instrumentos tienen para promover, si no el acuerdo, al menos la capacidad para escucharnos mutuamente y encontrar una base común entre nuestras diferencias?

¿Deberían seguir los precedentes históricos? El desarrollo de los sistemas de escolarización popular en el siglo XIX (y antes en Prusia, Escocia y Nueva Inglaterra) nunca consistió únicamente —y a menudo no principalmente— en alfabetización y aritmética básica; siempre ha habido una intención de construcción nacional y ciudadana (Glenn, 1988, 2011). Fue a través de las escuelas que los Gobiernos pudieron llegar a cada comunidad local y cada familia, tratando de fomentar lealtades y virtudes cívicas en niños cuyos hábitos y disposiciones aún no estaban totalmente formados. Las escuelas públicas comunes con asistencia obligatoria siempre tuvieron una agenda política, en contraste con las academias y otras instituciones privadas que las precedieron.

Puede ser tentador revivir las estrategias de «construcción nacional» que emplearon la escolarización para convertir «campesinos en franceses» (Weber, 1976) o lograr que la «Italia hecha» mediante el *Risorgimento* se dispusiera a «hacer italianos» (Soldani y Turi, 1993). El supuesto tras estos esfuerzos era que el Gobierno debía, por su propia protección, desarrollar un monopolio efectivo de la escolarización popular; los colegios de élite continuaron preservando en muchos casos su carácter independiente. El corolario fue que el Es-

tado no debía permitir la competición de redes de escolarización popular que representaran perspectivas alternativas, generalmente religiosas. En Francia, Estados Unidos y otros países, esto provocó que los colegios católicos se vieran como una amenaza a la unidad nacional, lo que condujo a una legislación represiva. En otros casos, el Gobierno simplemente incorporó los colegios católicos y (donde los hubiera) protestantes en su sistema.

Sin embargo, sería imprudente intentar emplear una estrategia similar para abordar las divisiones culturales que afectan a nuestros países hoy en día; hay muchos motivos para creer que una intensificación del papel del Gobierno para tratar de imponer un conjunto único de normas culturales en la sociedad solo serviría para exacerbar las tensiones actuales. Los lectores españoles no habrán olvidado la acalorada controversia por la introducción de una asignatura obligatoria, tanto en colegios privados como estatales, con el inocente título de «*Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos*». Muchos católicos, en particular, vieron esto como un intento de adoctrinar a sus hijos en perspectivas a las cuales se oponían, imponiendo una visión de la naturaleza de la humanidad, la familia, la sexualidad o la propia vida. En enero de 2009, el Tribunal Supremo de Justicia decretó que ni las autoridades educativas ni los profesores podían imponer a los alumnos criterios morales o éticos acerca de los cuales hubiera un desacuerdo en la sociedad; el contenido de la asignatura debía centrarse en la educación en principios y valores constitucionales (Galán y Glenn, 2012).

Mucho más preocupante es la historia de las tentativas por parte de regímenes totalitarios de usar la escolarización como un medio para suprimir incluso el deseo de libertad de pensamiento y acción, para modelar «el nuevo hombre soviético» y marionetas similares (véase Glenn, 1995).

Naturalmente, la política educativa a nivel nacional, regional o local debe buscar formas efectivas de responder a divisiones sociales profundas, pero prestando atención a no hacerlo de tal manera que cree un nuevo conflicto. Al fin y al cabo, los colegios no solo son una parte importante de cualquier estrategia para reconstruir un sentido de ciudadanía compartida, sino también una de las principales fuentes de desacuerdo político. Hay un riesgo de que los esfuerzos por emplear la escolarización estatal para fomentar la convergencia cultural puedan tener realmente el efecto contrario, estimulando el resentimiento y el distanciamiento. Esto ha sido siempre una fuente potencial de conflicto; piénsese en la *Schoolstrijd* de setenta años en los Países Bajos y en los conflictos entre fieles católicos y Gobiernos sobre la escolarización en Francia, Bélgica, Austria, México, España y otros lugares; pero el riesgo es aún mayor en un periodo de resistencia desorganizada, pero feroz, a la imposición de la élite de nuevos valores y costumbres. En Estados Unidos, por ejemplo, el Instituto Cato gestiona un «mapa de batallas de escolarización pública» que documenta miles de conflictos recientes a nivel estatal o local sobre cuestiones de valores e identidad en colegios públicos.

Un aspecto esencial de una sociedad libre es que el Gobierno no posea soberanía

absoluta; cumple sus deberes y ejerce su autoridad en un contexto que no crea él mismo. Para las personas en la tradición abrahámica (judíos, cristianos y musulmanes), este contexto se deriva en última instancia de la Creación divina y el orden natural establecido en ella. Para ellos, así como para aquellos que no comparten su fe, halla expresión en las constituciones nacionales y los convenios internacionales que los Gobiernos han de utilizar como marco y como límite de cualquier ejercicio de su autoridad. Una característica fundamental de estas normas básicas es el reconocimiento de una diversidad de fuentes de autoridad diferentes, incluidas asociaciones no gubernamentales e instituciones de la sociedad civil, y en particular la familia, que no se derivan del Estado y en cierto sentido son anteriores a este.

El resultado es el *pluralismo político*, una concepción de la vida social que incluye múltiples fuentes de autoridad —individuos, padres, asociaciones civiles, instituciones confesionales y el Estado, entre otras—, ninguna de las cuales es la dominante en todas las esferas, para todos los propósitos y en todas las ocasiones. En un régimen pluralista liberal, un fin clave es la creación de espacio social en el que «tanto individuos como grupos puedan profesar libremente sus distintas visiones de lo que otorga sentido y valor a la existencia humana» (Galston, 2005, pp. 1-3).

En algunas esferas de la vida nacional, como la defensa nacional y la aplicación de las leyes, la autoridad del Gobierno es absoluta, dentro de los límites constitucionales. En otras, como los asuntos inter-

nos de las familias y de las comunidades religiosas, el Gobierno carece de autoridad excepto en casos excepcionales, como en situaciones de abuso infantil.

La educación y otras prestaciones para el bienestar social ocupan una posición intermedia en la que el Gobierno y la sociedad civil (familias incluidas) deben cooperar, y es en la definición de las formas y el alcance de esta cooperación donde suelen surgir debates e incluso conflictos. Al fin y al cabo, la escolarización puede proporcionar al Estado un acceso inigualable a las mentes vulnerables de los niños y, por tanto, la posibilidad de ejercer una influencia sobre una población entera que va más allá del papel apropiado del Gobierno en una sociedad libre.

Toda sociedad espera ciertos comportamientos de sus ciudadanos (así como de los visitantes y los extranjeros residentes) y de las asociaciones voluntarias que componen la sociedad civil. Los derechos que disfrutaban comportan responsabilidades. Esto se aplica también a los colegios, incluidos los colegios independientes —ya estén financiados públicamente o no—, así como a las familias que educan a los hijos en casa. Reivindicar estas responsabilidades de cara a la consecución de ciertos resultados no significa restringir sus derechos u otorgar al Gobierno una licencia amplia para interferir indebidamente en el papel de padres y profesores.

Cuando pensamos en el alcance legítimo del mandato del Gobierno en la formación de los ciudadanos, resulta útil hacer una distinción entre *instrucción* y *educación*, dos términos empleados de forma más intercambiable en inglés que en es-

pañol, francés o italiano. Entendemos instrucción como la enseñanza de habilidades e información, especialmente aquellas importantes para una vida exitosa en una sociedad particular, y educación como la formación del carácter y las convicciones, el modelado del ser humano. Por supuesto, estas distinciones no siempre pueden separarse en la práctica (memorizar las tablas de multiplicar o las declinaciones del latín construye supuestamente una ética de trabajo), pero la distinción es útil.

El Gobierno tiene un claro interés en garantizar que todos sus ciudadanos posean las habilidades y la información que les permitan trabajar productivamente y funcionar en las complejas condiciones de la vida diaria. Por tanto, puede esperar legítimamente que quienquiera que provea instrucción demuestre que esta produce el conocimiento y las habilidades apropiados a la edad.

Entre paréntesis, este supuesto ha sido cuestionado por grupos judíos ultraortodoxos (jaredíes) en el nombre de la libertad de conciencia, que insisten en que el Gobierno no tiene derecho a establecer expectativas que entren en conflicto con su concepción alternativa de la naturaleza de una buena vida (Bedrick, Greene y Lee, 2020). Profundizar en esta interesante cuestión que ha surgido en Europa (Glenn, 2020), así como en Israel y Estados Unidos, nos alejaría demasiado del tema.

2. Provisión pluralista de escolarización

Los objetivos de fomentar el compromiso con una ciudadanía común y reducir el

conflicto derivado de desacuerdos culturales profundamente arraigados se alcanzarán mejor si se refuerza el pluralismo estructural en educación. En este sentido, debe distinguirse entre pluralismo y diversidad. Esta última alude a diferencias entre las múltiples dimensiones presentes en cualquier sociedad moderna, diferencias cuya explotación da origen actualmente a «políticas de identidad... no solo desprovistas de instituciones, sino hostiles hacia ellas. Atribuye un lugar a las personas en base a su biología o su etnicidad, y de este modo trata a sus yos no formados como si fueran prácticamente todo lo que hay que conocer» (Levin, 2020, p. 25). El pluralismo, en cambio, se basa precisamente en las instituciones y el papel que desempeñan para dar forma y contexto a las relaciones humanas: la familia, las asociaciones voluntarias, el amplio abanico de la sociedad civil que, en contraste con el Gobierno o el mercado, «tiende a ser mejor al realizar tareas que generan poco o ningún beneficio económico, exige compasión y compromiso a las personas, requiere una gran confianza por parte de los clientes, necesita atención activa y personal... y conlleva la aplicación de códigos morales y responsabilidad individual sobre el comportamiento» (Osborne y Gaebler, 1992, pp. 45-46).

Un rasgo característico de las élites autoritarias de cualquier color político es su desconfianza hacia estas instituciones independientes de la sociedad civil y, por tanto, su resistencia al pluralismo, muy en el espíritu de la insistencia de Rousseau, en su *Contrato social*, de que no haya una sociedad parcial en el Estado. En el clima actual de desconfianza cultural, el pluralismo «se convierte para la mente partidista pura en

un instrumento de injusticia, y las libertades civiles en una barrera para el progreso. Porque, cuando uno es virtuoso, la misma existencia de comunidades discrepantes es una prueba de que la justicia es defectuosa y el mal existe» (French, 2020, p. 90). Por desgracia, esta intolerancia pretenciosa se ha vuelto demasiado común. La sospecha se ha extendido sobre todo a las instituciones de la sociedad civil de carácter religioso.

Es precisamente por su capacidad para construir comunidades moralmente cohesivas y formativas que nuestras instituciones religiosas se han convertido progresivamente en elementos controvertidos en el actual Estados Unidos. La cuestión central de algunos de nuestros conflictos culturales más divisorios ha sido si las instituciones que encarnan las convicciones religiosas de sus miembros, líderes o propietarios tienen derecho a encarnar esas convicciones cuando las élites culturales de nuestra sociedad no las comparten. Actualmente, la guerra cultural amenaza la integridad de esas formas esenciales de asociación, justo cuando esa integridad es más necesaria que nunca (Levin, 2020, p. 155).

El pluralismo estructural en la escolarización se basa en el reconocimiento por parte del Estado de que no posee ni el monopolio de la verdad sobre las cuestiones más profundas de la vida ni el derecho a utilizar su autoridad regulatoria o su músculo financiero para favorecer a la ortodoxia oficial. Aunque puede imponer unas expectativas razonables de comportamiento —obedecer las leyes, pagar impuestos, etcétera—, no puede prescribir la cosmovisión en la que se basa dicho comportamiento, y debe reconocer que muchos de sus ciudadanos tienen convicciones sobre la vida que *llegan hasta el fondo* y pueden

disentir profundamente de algunas normas sociales, como los criterios cambiantes sobre el comportamiento sexual. A su vez, esto los llevará a oponerse a la enseñanza de esas normas a sus hijos como una verdad *oficial* incuestionable.

El pluralismo educativo es una manera de dar cabida a tales desacuerdos profundos sobre cuestiones fundamentales, no suprimiéndolos, sino permitiendo su libre expresión, al tiempo que provee un marco para garantizar que cada niño recibe una formación efectiva en las habilidades y el conocimiento requeridos para la convivencia.

3. Escolarización de niños vulnerables

En cierto sentido, todo niño es vulnerable y necesita protección, pero aquí nos centraremos en tres formas específicas de vulnerabilidad y en cómo la política educativa puede tratar de abordar cada una de ellas. En primer lugar, los niños cuyo desarrollo incompleto, físico o mental, requiere intervenciones educativas especiales. En segundo lugar, aquellos cuyas circunstancias familiares no proveen el apoyo emocional y los ejemplos de adultos necesarios para alcanzar la madurez con confianza. Y en tercer lugar, aquellos que pertenecen a grupos étnicos o de otro tipo que están estigmatizados en la sociedad general, y en particular, a la creciente población musulmana en Occidente.

Nos plantearemos si (como muchos defienden en lo que se ha denominado el «*establishment* educativo») un servicio educativo firmemente pluralista actúa en contra de los intereses y derechos de esos

niños vulnerables o si, en cambio, les puede asistir mejor que cualquier monopolio de la escolarización por parte del Gobierno. También nos plantearemos cómo puede promover en ellos las virtudes cívicas, las disposiciones asentadas que tanto se necesitan en nuestras sociedades divididas. Naturalmente, con el espacio disponible nuestras respuestas no serán más que sugerencias, pero respaldadas por una rica y creciente literatura de investigación así como por mi propia experiencia, durante más de veinte años, como responsable estatal de educación urbana y equidad.

3.1. Niños con discapacidades de desarrollo

La escolarización más beneficiosa para los niños con discapacidades varía enormemente en función de sus necesidades y capacidades específicas, y constituye el tema de una vasta literatura que no podemos tratar aquí. No obstante, un imperativo común es que se les enseñe y se los trate como *personas*, no como casos difíciles u objetos de lástima, como a menudo sucede.

La ortodoxia predominante entre los educadores estadounidenses durante las últimas décadas ha sido que los niños con un amplio espectro de discapacidades deberían, en la medida de lo posible, integrarse en clases regulares con apoyo suplementario. Esto funciona algunas veces, pero otras, no, y los niños discapacitados se quedan aislados y sintiéndose incómodos, incluso si se prestan todos los servicios prescritos. Simplificando en exceso lo que puede ser una dinámica muy compleja, esto depende en gran medida de si el foco de atención del colegio, y por tanto de la comunidad del

aula, se sitúa mayoritariamente en el logro académico y la competición, o si otorga el mismo énfasis a validar el valor como persona de cada uno de sus miembros.

Los sistemas de educación pública están sometidos a una fuerte presión para centrarse en los resultados académicos, especialmente en campos importantes para las economías nacionales, una presión intensificada por la publicación regular de resultados de logros comparativos por parte de la OCDE y otras organizaciones. Estos resultados son muy importantes, así como la necesidad de reducir las disparidades basadas en los ingresos y otros factores, pero perseguir metas *instructivas* no debería llevar a descuidar metas *educativas* esenciales. Estas incluyen, para niños con discapacidades y para otros niños, validar su valor como persona.

Sería reconfortante creer que este punto es demasiado obvio para insistir en él, pero, lamentablemente, no es así. Incluso entre sus defensores, la insistencia en llamar a estos niños «capacitados de manera diferente» continúa definiéndolos en base a sus capacidades. El pluralismo educativo presenta la alternativa de ofrecer colegios que los tratan, no como individuos imperfectos que deben ser evaluados y tratados, sino como personas con plena dignidad humana.

Estos colegios suelen basarse en una cosmovisión que considera que cada niño ha sido creado por y está al cuidado de un Dios amoroso, sin que importen sus aparentes imperfecciones. Tal como un prominente sociólogo estadounidense lo formuló, la «visión del colegio católico contrasta enormemente con la retórica con-

temporánea de la escolarización pública, cada vez más dominada por metáforas del mercado, individualismo radical y un sentido de propósito organizado en torno a la competición y la persecución de recompensas económicas individuales» (Bryk, Lee y Holland, 1993, p. 11).

Merece la pena profundizar un poco más en las implicaciones de una educación basada en la perspectiva de que el valor fundamental de una persona, y los derechos de esa persona, no dependen de capacidades individuales. El filósofo jurídico Robert George de Princeton señala que «[...] los secularistas ortodoxos suelen decir que debemos respetar los derechos de los otros... Sin embargo, el secularismo no puede proporcionar realmente ninguna explicación plausible del origen de los derechos o de por qué deberíamos respetar los derechos de otros» (George, 1993, p. 39). En consecuencia, una

sociedad que no fomenta el respeto por la persona humana —empezando por el niño en el vientre e incluyendo a las personas mental y físicamente discapacitadas y a las personas mayores— llegará antes o después (probablemente antes) a considerar a los seres humanos como meros engranajes en la gran rueda social cuya dignidad y bienestar pueden sacrificarse legítimamente por el bien de la colectividad (George, 2015, p. 1).

El filósofo Nicholas Wolterstorff, reflexionando sobre cómo llegó a las conclusiones esgrimidas en su *Justice: Rights and wrongs* (La justicia: aciertos y errores) (2010), destaca la fragilidad de una explicación de los derechos humanos basada en las capacidades; al fin y al cabo,

[...] las descripciones seculares pueden explicar qué otorga derechos a los seres humanos que pueden funcionar como personas, pero no pueden explicar qué otorga derechos a aquellos que no pueden funcionar como personas. Las descripciones seculares de los derechos humanos suelen basar la dignidad que justifica los derechos humanos en alguna capacidad; por ejemplo, la capacidad de agencia racional. Pero los seres humanos que son incapaces de funcionar como personas no tienen las capacidades correspondientes. Hasta donde he podido ver, solo una descripción teísta que apela al amor de Dios por todas las criaturas que portan la imagen de Dios puede justificar los derechos de todos los seres humanos (2019, p. 275).

Al fin y al cabo, «[...] los derechos y la dignidad solo pueden ser reales si los seres humanos son algo más que materia biológica». La implicación de cara a proteger los derechos de los niños discapacitados en su escolarización es que pueden estar mejor atendidos en colegios cuya misión está modelada por «la creencia de que todo ser humano es creado a imagen y semejanza de Dios» (Gregory, 2012, p. 381). Esto es lo que un sistema pluralista permite, y sería profundamente injusto hacer que tal experiencia educativa validadora esté disponible únicamente a aquellos niños cuyos padres puedan permitirse los costes de su escolarización.

3.2. Niños de hogares poco favorables

Una sociedad libre —y, por tanto, un sistema político democrático— no puede prosperar sin ciudadanos que hayan desarrollado las cualidades de carácter, la disposición asentada que llamamos virtud cívica. Esto no es nuevo, naturalmente; Montesquieu lo destacó en *El espíritu de las leyes* (I, 3, 3) hace casi trescientos años, y el segundo presidente

de Estados Unidos, John Adams, escribió que su Constitución fue redactada «únicamente para un pueblo moral y religioso».

Es en las familias saludables donde se siembran las semillas de la virtud cívica; en estas familias recibimos nuestras experiencias formativas, donde las emociones más elementales y primitivas entran en escena y aprendemos a expresarlas y controlarlas, donde aprendemos a confiar y relacionarnos con otros, donde adquirimos los hábitos de sentimientos, pensamientos y comportamientos que llamamos carácter. En resumen, donde nos civilizamos, socializamos y moralizamos.

Lamentablemente, hoy en día, como ha señalado la filósofa Gertrude Himmelfarb, «muchos padres son tan poco efectivos en la promoción y aplicación del orden social como otras autoridades. Y ese sistema en miniatura [de la familia] es tan débil y poco fiable como el sistema social más amplio del que forma parte» (1999, p. 45). Se ha dicho que el «océano cultural en el que nadan los adolescentes estadounidenses los satura en el *ethos* del individualismo terapéutico» (Smith y Denton, 2009, p. 172).

Proveer un entorno enriquecedor que responda a las necesidades distintivas y cambiantes de cada niño no es tampoco una tarea que el Gobierno pueda realizar con éxito. Este es el motivo, por ejemplo, por el que el acogimiento familiar debidamente supervisado ha sustituido la antigua confianza en los orfanatos institucionales.

La formación del carácter requerida durante las etapas tempranas del desarrollo infantil solo puede proporcionarse en la esfera

íntima de la familia. El Estado es sencillamente incapaz de asumir esta responsabilidad, aunque en situaciones de emergencia puede verse compelido a encargarse del cuidado de los niños. La vida familiar brinda una experiencia de solidaridad comunal que prepara a los niños de forma única para participar en otras comunidades (Chaplin, 2011, p. 244).

Pero, ¿qué sucede con los niños cuyos hogares, pese a no ser tan disfuncionales como para requerir acogimiento familiar o cuidado institucional, no logran proveer la estabilidad cariñosa y los modelos de carácter adultos necesarios para desarrollar cualidades esenciales del carácter, incluida la capacidad de confiar y ser una persona de confianza? ¿Dónde desarrollarán el «yo moral autónomo requerido para la ciudadanía democrática liberal»? Para los más afortunados, será a través de la inmersión en tradiciones éticas y religiosas densas y dinámicas que ofrecen visiones concretas de lo que significa ser una buena persona y vivir en una sociedad justa, adquiridas tanto entre personas –padres e hijos, profesores y alumnos, niños y sus compañeros– como entre los alumnos y las tradiciones en las que serían iniciados (Alexander, 2012, p. 160).

Lamentablemente, el colegio público común a menudo es incapaz de proveer el tipo de comunidad «densa» en la que se alimentan la confianza y otras virtudes cívicas. Este es sin duda el caso en los Estados Unidos, donde «la disensión en los valores comunitarios es predominante. Se ha dirigido mucha atención a los colegios públicos y su incapacidad de ofrecer un refuerzo de los valores» (Popenoe, 1995, p. 83). Por definición, el colegio público común atiende a alumnos asignados en función de la residencia u otro criterio formal, no por un

acuerdo compartido por parte del personal docente y los padres acerca de las perspectivas en las que se basará la vida y la misión del colegio. Ya no es posible (si alguna vez lo fue) asumir que estas perspectivas y las prácticas que las expresan serán coherentes en un colegio público común, y los Gobiernos democráticos ya no poseen la confianza de sus predecesores de que pueden o deben imponer una ortodoxia estatal.

En estas condiciones, los colegios elegidos libremente por los padres y (lo que es igual de importante) capaces de elegir su personal en base al compromiso con la misión distintiva del colegio (ya sea religiosa o humanista) tienen una clara ventaja a la hora de fomentar la confianza y la disposición asentada para comportarse como ciudadanos responsables.

Los medios de comunicación han comprendido finalmente el hecho de que los resultados de los exámenes y las tasas de graduación mejoran cuando los colegios son escogidos libremente por las familias. Pero lo que mucha gente sigue sin apreciar es que los argumentos a favor de la elección en educación van mucho más allá que la mera eficiencia del mercado...

La transferencia de la autoridad educativa del Gobierno a los padres es una política que se basa en creencias básicas sobre la dignidad de la persona, los derechos de los niños y la santidad de la familia; es un cambio que promete una cosecha de confianza social a medida que la experiencia de responsabilidad se extienda a todas las clases de ingresos (Coons, 1992, p. 15).

Los sociólogos han descubierto que «[...] la selección mutua tanto por los

alumnos como por el personal tiene consecuencias importantes para el entorno social en los colegios privados, porque garantiza [sic] un consenso general sobre los valores y confianza mutua en la comunidad» (Salganik y Karweit, 1982, p. 153). Un prominente analista de política educativa señala que un «colegio [escogido libremente] se estabiliza gracias a sus compromisos y responde a las necesidades de un grupo de alumnos y padres con los cuales se compromete, en lugar de con las preferencias, negociadas políticamente, de la sociedad en su conjunto». Como resultado, «[...] la confianza social y el sentimiento comunitario son mayores cuando los colegios tienen rasgos distintivos y las familias tienen opciones» (Hill, 1999, p. 151). O, «[...] sencillamente, es más probable que surja la confianza relacional en los colegios cuando tanto el profesorado como los alumnos desean estar ahí» (Bryk y Schneider, 2002, p. 142).

Un aspecto de particular importancia de cara a fomentar las cualidades esenciales para la ciudadanía es «un *ethos* de confianza [que] dé espacio a los profesores para sentirse cómodos introduciendo temas conflictivos en sus clases y permitiendo el debate y la discusión de esos temas entre los alumnos» (Campbell, 2012, p. 244). Es más probable que esto suceda en colegios donde el personal y los padres están de acuerdo en cuestiones fundamentales.

Los colegios que tienen esta capacidad de fomentar la confianza también son una fuente de esa esperanza que permite a los individuos convertirse en ciudadanos comprometidos. La historia ha demostrado una

y otra vez que dicho compromiso, y el cambio positivo que puede producir, no surgen de la desesperación y la alienación, sino de la esperanza que las comunidades de confianza mutua pueden alimentar en las circunstancias más difíciles. Así, por ejemplo, el movimiento por los derechos civiles en Estados Unidos en los años cincuenta y sesenta se desarrolló a partir de la iglesia negra local y, a su vez, degeneró en frustración en las décadas siguientes cuando abandonó esa conexión y el estilo de vida respaldado por la iglesia negra se desmoronó. En palabras del sociólogo Christopher Lasch:

[...] La esperanza implica una profunda confianza en la vida que parece absurda para los que carecen de ella... Se deriva de recuerdos tempranos... en los que la experiencia de orden y satisfacción era tan intensa que las posteriores desilusiones no pueden desplazarla. Esta experiencia deja como residuo la convicción inquebrantable... de que la confianza nunca se pierde del todo (1991, p. 80).

Todos los niños deberían experimentar esta seguridad en una familia afectuosa, pero, para los que no la experimentan, la oportunidad de asistir a un colegio que forma una comunidad coherente y afectuosa basada en una concepción compartida de la naturaleza de una vida humana próspera –que a menudo serán colegios de carácter religioso– es aún más importante que para otros niños.

3.3. Niños de grupos estigmatizados

La preocupación por que la presencia de un gran número de extranjeros no asimilados (y quizá no asimilables) aleje de algún modo a una sociedad de sí misma no es en absoluto nueva en los países oc-

cidentales. Maurice Barrès ya hizo sonar la alarma en Francia a finales del siglo XIX al denunciar que «el extranjero, como un parásito, nos está envenenando» (Todorov, 1993, p. 247). El tema se ha vuelto cada vez más habitual en décadas recientes, mucho antes de la crisis causada por la ola de refugiados y migrantes de 2015-16 y los ataques yihadistas en París, San Bernardino y Bruselas. Hace medio siglo, los legisladores alemanes y suizos, en respuesta al temor popular de *Überfremdung* (que puede traducirse como «sobrextranjerización») intentaron distinguir entre aquellos extranjeros que eran compatibles con su sociedad y podían ser integrados selectivamente y aquellos que no lo eran.

Los musulmanes se perciben como más problemáticos en la secularizada Europa que en Estados Unidos en parte «porque expresan su individualidad a través de posturas religiosas que, para la mayoría de los europeos, no son compatibles con el civismo secular idealizado» (Cesari, 2013, p. 144). Los europeos deben recordar, tal como Jürgen Habermas y otros han señalado, que las convicciones religiosas profundamente arraigadas, si se las escucha con respeto, pueden ser una base sólida para la participación en una democracia pluralista. En efecto, «las comunidades religiosas vitales y no fundamentalistas pueden convertirse en una fuerza transformadora en el centro de una sociedad civil democrática; más aún cuando las fricciones entre voces religiosas y seculares provocan controversias inspiradoras sobre cuestiones normativas y, de este modo, estimulan una conciencia de su relevancia» (Habermas, 2011, p. 25).

Por otra parte, los grupos religiosos fundamentalistas en una relación hostil con la sociedad circundante representan un peligro para la mayoría, así como para sus propios miembros, y los incidentes yihadistas periódicos en Europa y Estados Unidos son un recordatorio de que la coexistencia pacífica de los musulmanes con la mayoría no musulmana no puede darse por sentada. El reto para la política social es cómo tratar con respeto las convicciones y prácticas de la mayoría de musulmanes que desean integrarse en sus sociedades de acogida, al tiempo que se toman medidas adecuadas para aislar y neutralizar a la minoría militante.

Cuando investigué, hace treinta años, la forma en la que una docena de países escolarizaba a los hijos de inmigrantes (Glenn, 1996), las preocupaciones predominantes eran el idioma y la cultura, y se asumía confiadamente que perderían en gran medida su importancia en la segunda generación. Hoy en día, la preocupación con los inmigrantes parece guardar relación mayoritariamente con su religión, y los hijos de inmigrantes suelen suscitar más preocupación que sus padres. Como el filósofo Charles Taylor ha señalado con ironía, «[...] incluso los ateos franceses se quedan un tanto horrorizados cuando la religión no asume la forma católica estándar que les encanta odiar» (2007, p. 529).

En el contexto de la extendida secularización en Europa Occidental, «la demanda de los musulmanes no solo de tolerancia y libertad religiosa, sino de reconocimiento público... se considera filosóficamente muy diferente a la misma demanda realizada por personas negras, mujeres y homosexuales. Se ve como un

ataque al principio de secularismo» (Modood, 2007, p. 70). Una consecuencia irónica es que las simpatías de los políticos progresistas europeos se alejaron de los inmigrantes musulmanes cuando estos empezaron a formular sus exigencias cada vez más en términos religiosos en lugar de culturales. Las prácticas religiosas de los inmigrantes musulmanes se toleraron mientras pudieron verse como remanentes culturales, pero estas prácticas «se volvieron insoportables cuando ocuparon definitivamente su lugar en el panorama de la sociedad francesa como la afirmación de una fe desligada de cualquier cultura extranjera». Los miembros de la izquierda secular que «en la década de 1980 defendieron los derechos de los inmigrantes contra el *Front National* [están] indignados porque los hijos de estos inmigrantes exhiben una identidad musulmana, y en ocasiones [adoptan]... posturas que eran las del *Front National*, pero con la conciencia tranquila de aquellos que aún se consideran antirracistas» (Roy, 2007, p. 5).

Entretanto, los musulmanes han buscado otros aliados: «defendiendo valores más que una cultura, los musulmanes conservadores se encuentran en el bando de los cristianos conservadores y utilizan la misma formulación: defensa de los valores familiares» (Roy, 2007, p. 101). En este respecto, es significativo que el primer colegio islámico en los Países Bajos fue patrocinado por una asociación escolar protestante, al igual que un instituto islámico en 2014 (Dronkers, 2016, p. 11), y que el derecho de una chica musulmana a llevar el *hiyab* en un colegio público estadounidense fue defendido con éxito por un grupo de defensa legal cristiano en 2003 (Moore, 2007, p. 244).

A medida que la población musulmana en el Reino Unido seguía creciendo en la década de 1960, sus líderes expresaron una preocupación creciente por los efectos que la «sociedad abierta», y especialmente sus colegios, tendrían en los niños cuyas familias vivían conforme a premisas totalmente diferentes. Uno de los objetivos del Muslim Educational Trust, fundado por inmigrantes, era proteger una identidad musulmana distintiva entre los niños expuestos a una sociedad y unos colegios permisivos donde se encontrarían con «la cultura occidental materialista, familias rotas, promiscuidad sexual, alcoholismo y relajación de la moralidad» (Kepel, 1994, p. 153).

La nueva generación de musulmanes puede buscar un islam más ferviente y «puro» como base para la identidad y el anclaje en una sociedad de acogida a menudo desconcertante, un islam elegido y afirmado conscientemente. En contraste con los países de origen de la generación inmigrante, donde las personas eran musulmanas por nacimiento y sin una elección consciente, en las condiciones de la modernidad occidental «[...] uno tiene que demostrar la fe y el compromiso propios. La comunidad no es un hecho dado, sino una reconstrucción» (Roy, 2004, p. 37).

El país occidental con el mayor número de colegios islámicos con respaldo gubernamental, entre cuarenta y cincuenta en cualquier momento dado, son los Países Bajos. La situación de estos colegios ha sido difícil como resultado del estatus social y el nivel educativo bajos de la mayoría de los musulmanes neerlandeses. De acuerdo con el Consejo asesor de educación del Gobierno, el bajo rendimiento académico de muchos

de estos colegios puede atribuirse en gran parte a la inexperiencia de sus juntas directivas (Onderwijsraad, 2012), aunque, como resultado de grandes esfuerzos, «[...] a principios de 2013 dos colegios de primaria islámicos han sido galardonados con el título “Colegio excelente 2012” por el Ministerio de Educación» (Merry, 2013, p. 102).

Tanto en Norteamérica como en Europa Occidental, aunque la mayoría de los inmigrantes concede un gran valor a la escolarización de sus hijos, algunos de ellos consideran que la forma disponible para sus hijos en los colegios públicos representa una amenaza para sus identidades culturales y religiosas (Gibson y Bhachu, 1991, p. 88). Cómo acomodar las convicciones religiosas –un derecho humano fundamental– en los colegios públicos comunes es una cuestión que ha causado dificultades a los legisladores de educación. Los colegios pueden retirar o conceder exenciones de prácticas que los devotos consideran ofensivas (como algunos musulmanes hacen con las clases de educación física coeducativas o las excursiones) y pueden modificar el currículo para otorgar más reconocimiento a la importancia de las creencias religiosas, por ejemplo, enseñando materias sobre religiones del mundo.

A menudo, estas formas de acomodo en un «colegio común» resultan insatisfactorias para todos los implicados. Los musulmanes, por ejemplo, han expresado a menudo su oposición a permitir que no musulmanes expliquen su fe a alumnos musulmanes, creyendo que no lo harían adecuadamente (Zaki, 1982).

Jasmin Zine, en su investigación en Ontario, se encontró con «alumnos que sentían que estar en un colegio público generaba en muchos sentidos más aislamiento para los alumnos musulmanes que siguen un estilo de vida centrado en la fe» (2009, p. 57). También averiguó que en «los colegios islámicos, poder encajar y ser aceptado era un tema importante en la narrativa de los alumnos. Comentaban que sentían una menor diferenciación social según la raza, la clase o la cultura en el entorno escolar islámico en comparación con los colegios públicos» (2008, p. 99).

A menudo se aduce que los colegios islámicos en Norteamérica y Europa tienden a socavar en sus alumnos las cualidades que harán de ellos buenos ciudadanos de la sociedad de acogida. Así, algunas críticas aseveran que muchos «están dirigidos por islamistas que enseñan a los niños que su principal lealtad es hacia el islam, y no hacia sus países de residencia» (Baran con Tuohy, 2011, p. 195). Ahora hay un requisito legal en los Países Bajos que obliga a los colegios islámicos (y de otros tipos) a impartir educación en ciudadanía democrática, y un requisito similar se ha adoptado en Gran Bretaña (Niehaus, 2009, pp. 121 y ss.).

Por supuesto, al igual que sucede con otros grupos religiosos, como los católicos, los protestantes evangélicos y los judíos ortodoxos, es bastante común que los educadores musulmanes enseñen que la lealtad principal se debe a Dios, pero que esto no tiene por qué competir con los requisitos de buena ciudadanía; de hecho, este énfasis puede contribuir presumiblemente a ser el tipo de ciudadano comprometido y crítico

que necesita una sociedad saludable. El científico político de Princeton Stephen Macedo, pese a no ser un defensor de la escolarización confesional, admite que el desplazamiento de las instituciones educativas que refuerzan y profundizan los compromisos de los niños con comunidades particulares puede tener un coste: los propios bienes sociales liberales de la reflexión autocrítica y la elección dependen de una confrontación de concepciones de la buena vida significativamente diferentes.

Por el contrario, los

efectos uniformadores de un sistema escolar público pueden... promover, no los prerequisites de una vida pública animada y profundamente reflexiva, sino un orden social plano donde no hay mucho en juego.

Algunos podrían decir que la superficialidad del discurso y la insustancialidad de la vida pública en Estados Unidos reflejan el éxito arrogante de un régimen educativo común (2000, p. 249).

Como hemos visto, las robustas virtudes de las que dependen la vida familiar, la vida social y la vida política no flotan en el aire; necesitan raíces en un suelo fecundo. El filósofo Leszek Kolakowski ha argumentado que

educar a las personas para que sean tolerantes y altruistas, para superar las costumbres tribales en favor de normas morales universales, no puede hacerse sin la sólida base de una autoridad tradicional que, hasta ahora, se ha derivado de las grandes religiones universales. Con mucha frecuencia, aunque no siempre, el resultado neto de la educación liberada de autoridad, tradición y dogma es el nihilismo moral (1990, p. 172).

Los colegios católicos romanos, evangélicos, judíos –e islámicos– pueden, según esta teoría, lograr mejores resultados que los colegios públicos neutros a la hora de proporcionar una base sólida para las cualidades requeridas en los buenos ciudadanos, y puede conjeturarse que «el colegio musulmán sirve de camino a alumnos y adultos para cultivar la confianza social, las habilidades de liderazgo y los valores comunitarios asociados generalmente con la ciudadanía y el compromiso cívico» (Cristillo, 2009, p. 79).

No obstante, las preocupaciones por los efectos de la escolarización islámica continúan siendo uno de los temas comunes de aquellos que advierten de la subversión islamista de las sociedades occidentales y sus valores democráticos, de lo que en ocasiones se ha denominado «yihad de la civilización». Una petición *online* realizada en Estados Unidos en 2007 trató de obtener firmas reclamando una prohibición total de los colegios islámicos, «aduciendo que estas instituciones están imponiendo la religión y tradiciones regresivas a los niños» (Haddad y Smith. 2009, p. 3). Aunque una medida de este tipo no cumpliría las normas constitucionales estadounidenses, refleja la sospecha reinante en algunos círculos. Un ejemplo británico reciente se encuentra en el libro de Ed Husain *Among the Mosques* (Entre las mezquitas) (2021).

Por otra parte, hay abundante evidencia que sugiere que pocos padres musulmanes recurren a la escolarización islámica como una manera de impedir que sus hijos participen con éxito en la sociedad de acogida, aunque sea sobre la base de normas distintivas con raíces religiosas. Que esto

no sea un aspecto ampliamente reconocido puede atribuirse en gran parte al hecho de que, entre los creadores de opinión de la sociedad, una cosmovisión religiosa se considera con demasiada frecuencia y con desprecio como ilegítima, debido a las falsas dicotomías que privilegian la «racionalidad» del conocimiento secular sobre el conocimiento «irracional» y «místico» que emana de las fuentes religiosas o espirituales. A menudo, los colegios religiosos

se asocian con intolerancia... y a menudo se consideran anacrónicos en cuestiones relativas a la mujer o la sexualidad... Yo... argüiría que los colegios religiosos –en este caso los de orientación islámica– no deberían rechazarse como centros intrínsecamente intolerantes o inherentemente misóginos para educar a una juventud impresionable. Los colegios islámicos forman parte del panorama canadiense y deben examinarse como alternativas viables y en crecimiento que muchas familias musulmanas escogen para sus hijos (Zine, 2008, p. 7).

De hecho, tal como se ha argumentado en los Países Bajos, podría ser más bien que «los colegios islámicos fomentan y desarrollan una identidad islámica que ayuda a los niños musulmanes a ser asertivos y tener confianza cuando interactúan con la sociedad más amplia, y contribuyen así al proceso de integración», y que «los colegios islámicos hacen de los niños musulmanes mejores ciudadanos al “proveer una brújula moral e instilar un nuevo sentido de moralidad en la sociedad”» (Niehaus, 2009, p. 117). David Hargreaves ha argüido que «los colegios especializados aumentan la cohesión social dentro de una subcomunidad (por ejemplo, de una religión o una cultura

compartidas), y en una sociedad pluralista no puede haber cohesión social si esta no es capaz de fomentar y desarrollarse a partir de formas más locales y específicas de cohesión social» (1996, p. 20).

La prioridad de la formación moral en los colegios confesionales puede implicar prácticas que se considerarían inapropiadas en un colegio público. «Mientras que los educadores de colegios seculares deben mantener generalmente en privado sus inspiraciones, concepciones e inquietudes más profundas relacionadas con el niño y el currículo, el profesor escolar religioso *entiende que estas cosas son un aspecto vital del currículo*» (Engelhardt, 2013, p. 186, énfasis en el original). Esta autorrevelación contribuye a la formación de un entorno de confianza, como se ha discutido anteriormente.

Un estudio a nivel nacional en los Países Bajos midió los componentes de ciudadanía entre alumnos de primaria; se halló que los alumnos que asistían a colegios islámicos obtenían mejores puntuaciones en los aspectos de actuar democráticamente, actuar de manera socialmente responsable, lidiar con conflictos y lidiar con diferencias que los alumnos de otros tipos de colegios. Los alumnos de colegios islámicos solo obtuvieron puntuaciones más bajas que la media en el aspecto de conocimiento cívico, sin duda un reflejo de sus familias socialmente marginales. El difunto sociólogo Jaap Dronkers comentó que estos «hallazgos cuestionan directamente la asunción de que es menos probable que los alumnos de colegios islámicos cultiven las virtudes cívicas relevantes para la sociedad neerlandesa en su conjunto» (Dronkers, 2016, p. 15).

En un estudio plurianual *in situ* de siete colegios islámicos de secundaria en Estados Unidos dirigido por el autor, el

hallazgo más chocante fue que, en contra de nuestras expectativas, el personal, los padres y los alumnos no tenían mucho que decir acerca de la dificultad de reconciliar sus creencias religiosas con la vida como participantes activos en la sociedad estadounidense. De hecho, los alumnos que entrevistamos parecían bastante desconcertados por la sugerencia de que esto pudiera suponerles un problema importante. Naturalmente, sí que identificaron una serie de aspectos de la vida estadounidense, y especialmente en la cultura juvenil popular, hacia los cuales albergaban serias dudas, al igual que sus padres y sus profesores. Al parecer, uno de los aspectos más valiosos de su experiencia escolar eran las conversaciones sobre estas cuestiones que tenían lugar en las clases de Estudios Islámicos y en otros contextos (Glenn, 2018, p. 192).

Los alumnos entrevistados esperaban ir a la universidad y hacer carrera en negocios o profesiones. Varios de ellos declararon que una de sus metas era cambiar las percepciones estadounidenses de los musulmanes y el islam. Muchas familias que habían escogido estos colegios nos dijeron que les preocupaba proteger a sus hijos de lo que percibían como la influencia corruptora de la cultura juvenil, en gran parte incuestionada en la mayoría de los institutos públicos. Ibrahim Hewitt, en un contexto inglés, ha descrito esto como «cerrar la brecha siempre creciente entre los valores tradicionales en el hogar y las presiones del grupo de compañeros existentes en un sistema escolar estatal secularista» (1996, p. 120). Una madre nos comentó: «Antes no teníamos colegios islá-

micos y los musulmanes solían llevar a sus hijos a colegios católicos. ¿Por qué? Porque los colegios católicos les enseñan las mismas reglas y modales, ¿sabe?». Hablando sobre su antigua experiencia en un instituto público, un alumno nos dijo: «Es más bien una cuestión de presión de grupo; tiene su propio ambiente, y ellos tienen su propia imagen, al igual que nuestro colegio tiene su propia imagen de «Oye, todo tiene que estar bien», mientras que en los colegios públicos es más como «Oye, ¿quieres alguna droga?»».

Los alumnos que entrevistamos, solos o en grupos de debate, no mostraron nada de la alienación que parece tan evidente en las descripciones de hombres y mujeres jóvenes que cometen actos terroristas y, de hecho, el personal escolar habló con frecuencia de las advertencias a sus alumnos para no adquirir una visión distorsionada del islam a través de los sitios yihadistas de internet. Para el equipo de la Boston University que visitó repetidamente estos colegios, resultó especialmente notable que

los alumnos con los que hablamos se veían alentados a través de sus clases —especialmente de Estudios Islámicos— a reflexionar críticamente sobre la sociedad estadounidense, pero también sobre la tradición islámica y los supuestos culturales de sus familias, y cómo estos debían reconcebirse para aplicarlos a sus vidas en Estados Unidos. En contra del infundio de que los colegios confessionales son menos capaces de desarrollar un pensamiento crítico que los colegios basados en el materialismo secularista, nuestras entrevistas sugieren que estos hombres y mujeres jóvenes son perfectamente conscientes de cuántas cosas en sus vidas no pueden darse por sentado (Glenn, 2018, p. 197).

Por supuesto, no debemos asumir que los colegios islámicos de secundaria en Estados Unidos que se abrieron a los investigadores académicos son representativos de todos los colegios de este tipo, ni que los inmigrantes musulmanes –mayoritariamente de clase media– de Estados Unidos son comparables a la minoría musulmana, más extensa y menos próspera, de Europa Occidental. No obstante, nuestra investigación proporcionó por lo menos abundante evidencia de que, con las condiciones adecuadas, la juventud musulmana puede educarse en una «cultura de compromiso» con la sociedad de acogida que no requiere repudiar su tradición religiosa o su comunidad. También sugiere que esto puede realizarse de manera particularmente efectiva en un colegio que hace de ello su misión principal, en lugar de una reflexión posterior en nombre de un «multiculturalismo» banal.

Los exitosos colegios islámicos que visitamos fueron capaces de prosperar gracias a las políticas estatales que permitían dichas alternativas –es decir, pluralismo estructural– y, en dos de ellos, les proporcionaban financiación pública para compensar los costes de matriculación. En lugar de alentar un separatismo peligroso, estos colegios posibilitan una transición a la vida en la sociedad de acogida estadounidense, como hicieron los colegios católicos, tan criticados, para millones de inmigrantes en los dos últimos siglos.

Se halló cierta evidencia de que los alumnos de colegios islámicos y sus familias estaban más abiertos a la diversidad social que la juventud musulmana que asiste a colegios públicos, donde puede sufrir experiencias

alienantes. Esto no es en absoluto inverosímil. La juventud cuya identidad evoca desconfianza puede estar más distanciada de la sociedad de acogida si asiste a un colegio público donde se le recuerda constantemente su estatus de minoría, y está expuesta a insultos y exclusión social, que si asiste a un colegio en el que su identidad se tiene en alta estima y donde no encuentra hostilidad. Las chicas musulmanas que llevan el *hiyab* pueden estar especialmente expuestas a la marginación en el contexto de un instituto público grande (Sarroub, 2005).

Lo que parece ocurrir en los colegios de nuestro estudio es que el propio colegio hace en cierta medida de mediador en el contacto entre sus alumnos y los no musulmanes, proveyendo un contexto que reduce la ansiedad y promueve la apertura. Los alumnos en el colegio islámico que, de otro modo, podrían sentir aislamiento y extrañeza en relación con los compañeros no musulmanes, pueden desarrollar así el capital social «de puente» que fomenta la cohesión social y la confianza (Smith y Denton, 2009, p. 230). Un aspecto de su experiencia escolar del que hablaban con especial entusiasmo eran los proyectos regulares de servicio comunitario en los que colaboraban y entablaban amistad con compañeros de colegios católicos, judíos o evangélicos para asistir a personas sin hogar o limpiar un parque público.

Estas reacciones sugieren que no debería preocuparnos que la escolarización bien organizada y segura basada en convicciones religiosas, incluido el islam en la forma en que está evolucionando en Occidente, vaya a producir ciudadanos de miras estrechas e incapaces de pensar por sí mismos o de colabo-

rar con personas diferentes de ellos. Patrick Wolf, revisando un corpus de investigación muy extenso en colegios estadounidenses, halló que, en contra de algunas expectativas,

la ventaja de los colegios privados sobre los públicos para fomentar los valores democráticos de los jóvenes estadounidenses es mucho mayor que cualquier ventaja que puedan tener para impulsar los resultados en los exámenes de los alumnos. El mito de que los colegios públicos son necesarios para una democracia estable no solo es infundado, sino que los datos sugieren que es perverso. El acceso a la escolarización privada conduce en mayor medida al florecimiento cívico (2020, p. 47).

En cambio, si no se promueven colegios y otras instituciones que cumplen una función de puente entre la comunidad inmigrante y la sociedad de acogida, o si se suprimen activamente, los hijos de inmigrantes se dirigen a menudo a fuentes radicalizadas de información sobre el islam. Los autores del atentado del maratón de Boston y los del atentado de Londres, el hombre que asesinó a Theo van Gogh en Ámsterdam y la gran mayoría de hombres y mujeres jóvenes que se unen al EIIL en Siria recibieron educación en colegios públicos. Un estudio de cientos de personas arrestadas por ofensas relacionadas con terrorismo en el nombre del islam señaló que

la gente asume que los yihadistas están bien instruidos en religión. Pero no es así... La mayoría de los terroristas llegan a sus creencias religiosas a través de una instrucción autodidacta. Su comprensión religiosa es limitada; saben tanto como cualquier persona laica, es decir, muy poco.

A menudo, no empiezan a leer en serio el Corán hasta que están en prisión, porque entonces se les facilita y tienen mucho tiempo para leerlo (Sageman, 2008, p. 51).

Tal como Olivier Roy ha destacado, cuando se expulsa la religión, y por tanto el islam, del dominio público, se la pone — junto a su gran capacidad de motivación— en manos de los radicales y de aquellos que inventan su propia interpretación de los requisitos de la religión.

Por tanto, la *laïcité* de estilo francés no resuelve nada; al desterrar la religión de los espacios públicos, se la pone en manos de lo marginal y lo radical (2016, pp. 116-165).

Un pluralismo estructural regulado adecuadamente puede proveer entornos educativos en los que las nuevas identidades y lealtades se reconcilian con las de la familia y sus tradiciones, proporcionando una base sólida para la integración y la participación cívica. El hecho de que, en la mayoría de los casos, los países de los que proceden los inmigrantes musulmanes sean intolerantes con la diversidad religiosa no es un argumento para limitar el apoyo al pluralismo; al contrario, estos países ofrecen una advertencia sobre el efecto en la sociedad civil saludable y las instituciones democráticas de suprimir voces y convicciones alternativas o socavarlas por negligencia y falta de respeto.

4. Conclusiones

El Gobierno puede y debe garantizar, como un aspecto de la instrucción para la ciudadanía, que la juventud llegue a en-

tender sus propios derechos y los de otros, así como la importancia de proteger estos derechos. Pero, en una sociedad libre, no puede usurpar la autoridad de las familias para modelar el carácter y las convicciones profundas de sus hijos. Tal como Michael Ignatieff insiste,

«[...] no puede esperarse que los códigos de derechos definan lo que es una buena vida, lo que son el amor, la fidelidad y el honor. Los códigos de derechos definen las condiciones mínimas para cualquier vida. Así, en el caso de la familia, definen los aspectos negativos: el abuso y la violencia. Los derechos no pueden definir los aspectos positivos: amor, paciencia, caridad y fortaleza» (Arthur, Gearon y Sears, 2010, p. 44).

Como hemos visto, la importancia de alimentar dicho carácter positivo es una tarea delicada que queda fuera de la capacidad y el alcance legítimo del Gobierno. Esto hace necesario que el papel del Estado en la educación se limite a la supervisión y el apoyo general sin ninguna tentativa de reclamar un monopolio de la educación. Esto no solo es preciso en aras de la libertad, sino que un abanico de formas alternativas de escolarización es la mejor garantía para el desarrollo del carácter positivo y el compromiso.

Los niños con necesidades especiales y discapacidades prosperan en colegios donde el reconocimiento y el fomento de su valor como persona por parte del personal y la dirección es al menos tan importante como los resultados académicos mensurables, y de este modo desarrollan la confianza necesaria para contribuir con sus capacidades a la familia y la sociedad.

Los niños de hogares difíciles y poco favorables pueden desarrollar la capacidad de confiar y la estabilidad de carácter requeridas para una ciudadanía digna en un colegio donde el personal comparta una concepción común del florecimiento humano y demuestre fiabilidad en las relaciones entre ellos y con sus alumnos.

Los niños de grupos sociales marginados prosperan en entornos que proveen un puente interactivo entre sus familias y tradiciones y la sociedad general. Al igual que miles de colegios parroquiales católicos, respaldados con gran esfuerzo por inmigrantes europeos en Estados Unidos, ofrecieron a los niños de estos inmigrantes espacios seguros en los que convertirse en católicos estadounidenses, los colegios islámicos bien organizados pueden cumplir un papel similar. Esto implica sacarlos de la sombra y pedirles que satisfagan expectativas comunes de resultados formativos y compromiso cívico.

Para cada uno de estos grupos vulnerables de niños, y también para otros niños, un sistema de educación pluralista ofrece un abanico de opciones positivas que proporcionan entornos favorables para su desarrollo como ciudadanos responsables. Un sistema de este tipo

es más capaz de lograr el equilibrio necesario entre enseñar para compromisos específicos y enseñar para el compromiso con los valores liberales comunes que son esenciales para la coexistencia de personas con compromisos diversos en las democracias liberales pluralistas (Thiessen, 2001, p. 196).

Un grupo de investigadores estadounidenses, utilizando bases de datos nacio-

nales sobre participación cívica y política, halló que «cuanto más homogéneo es el entorno político en un instituto, más sólida es la norma que vincula el voto con ser un buen ciudadano». De hecho,

[...] en la medida en que profesores, directores y padres tienen preferencias (valores) comunes, los agentes escolares pueden sentirse libres para actuar *in loco parentis*. Es casi seguro que el proceso se refuerza a sí mismo. Cuanto mayor es la confianza entre padres, profesores y administradores, más... dispuestos están los directores a aplicar la disciplina, porque saben que las acciones en el colegio serán respaldadas en el hogar. Y cuanto más se apliquen los roles y las normas, más satisfechos estarán los padres con el clima disciplinario en el colegio y, por tanto, se reforzará su confianza en el profesorado y los administradores del colegio (Campbell, 2006, p. 113).

Por tanto, «[...] tal como sugiere [el sociólogo James] Coleman, la transferencia intergeneracional de normas sociales es más fácil de conseguir en entornos sociales donde los valores son comunes». De hecho, «la realidad es que, en lo referente a educación cívica, la acción no parece estar en el currículo formal» (Campbell, 2006, pp. 151-153), sino en la vida general del colegio y en el capital social que desarrolla (o no logra desarrollar) en sus alumnos. Los alumnos aprenden o no aprenden las virtudes cívicas a través de lo que experimentan en el colegio. Por ejemplo, si ellos y sus profesores no tienen prácticamente voz en el proceso educativo, es posible que aprendan a agachar la cabeza y aceptar (aunque con resentimiento) todo lo que se les imponga. En cambio, si experimentan el colegio como una esfera de competición y egoísmo, es posible que aprendan a ser cí-

nicos sobre cualquier fin social compartido. Cualquier colegio educa, hay que recordarlo, pero un colegio disfuncional —independientemente de las puntuaciones que produzca en los exámenes— puede hacer a sus alumnos *menos* capaces, en lugar de más capaces, de vivir una vida próspera.

En el mejor de los casos, además de los beneficios individuales y grupales que hemos discutido anteriormente, el capital social desarrollado por un colegio con una misión coherente y compartida «nos hace más inteligentes, más saludables, más seguros, más ricos y más capaces de gobernar una democracia justa y estable» (Putnam, 2000, p. 290), beneficiando asimismo a la sociedad en su conjunto.

¿Acaso la asistencia a un colegio islámico (o judío, católico o evangélico) aleja a los alumnos de las experiencias de un colegio público común que los convertirán en ciudadanos globales con la capacidad de funcionar eficazmente en una sociedad y un mundo diversos? El juez Michael McConnell, investigador jurídico de Stanford, argumenta que, por el contrario,

[...] en la crisis cultural de nuestra época, las soluciones no se encuentran en abstracciones como el cosmopolitismo, sino en la renovación de nuestras diversas comunidades morales intactas. Mi predicción es que las personas de la próxima generación que tendrán el mayor conocimiento de y respeto hacia otras culturas, así como compromiso con la suya propia, no serán los productos de una educación explícitamente cosmopolita, sino de la escolarización en casa, de la escolarización religiosa, de la escolarización en comuni-

dades cultural y moralmente seguras de sí mismas. Serán los alumnos que aprendan a amar el bien y a reconocer y respetar las visiones del bien en otros (2002a, p. 84).

De hecho, en el contexto social de la vida estadounidense, sugiere que «los colegios en casa y los colegios religiosos (y otros colegios provistos por subcomunidades moralmente coherentes) pueden ser los mejores colegios democráticos que tenemos» (2002b, p. 133). Y, como el filósofo canadiense Elmer John Thiessen señala, «[...] la mejor garantía contra el adoctrinamiento institucional es que exista una pluralidad de instituciones» (1993, p. 274).

Referencias bibliográficas

- Alexander, H. (2012). Competing conceptions of authenticity: Consequences for religious education in an open society [Concepciones contrapuestas de la autenticidad: consecuencias para la educación religiosa en una sociedad abierta]. En H. Alexander y A. Agbaria (Eds.), *Commitment, character, and citizenship: Religious education in liberal democracy* (pp. 153-160). Routledge.
- Arthur, J., Gearon, L. y Sears, A. (2010). *Education, politics and religion: Reconciling the civil and the sacred in education* [Educación, política y religión: conciliando lo civil y lo sagrado en la educación]. Rutledge.
- Baran, Z. y Tuohy, E. (2011). *Citizen Islam: The future of Muslim integration in the West* [Ciudadano del Islam: el futuro de la integración musulmana en occidente]. Continuum.
- Bedrick, J. Greene, J. y Lee, M. (Eds.) (2020). *Religious liberty and education* [Libertad religiosa y educación]. Rowman and Littlefield.
- Bryk, A., Lee, V. y Holland, P. (1993). *Catholic schools and the common good* [Las escuelas católicas y el bien común]. Harvard University Press.
- Bryk, A. y Schneider, B. (2002). *Trust in schools: A core resource for improvement* [La confianza en las escuelas: un recurso básico para la mejora]. Russell Sage Foundation.
- Campbell, D. (2006). *Why we vote: How schools and communities shape our civic life* [Por qué votamos: cómo las escuelas y las comunidades dan forma a nuestra vida cívica]. Princeton University Press.
- Campbell, D. (2012). Civic education in traditional public, charter, and private schools [La educación cívica en los colegios públicos tradicionales, concertados y privados]. En D. Campbell, M. Levinson y F. Hess (Eds.), *Making civics count: Citizenship education for a new generation* (pp. 229-246). Harvard Education Press.
- Cesari, J. (2013). *Why the West fears Islam: An exploration of Muslims in liberal democracies* [Por qué Occidente teme al islam: una exploración de los musulmanes en las democracias liberales]. Palgrave Macmillan.
- Chaplin, J. (2011). *Herman Dooyeweerd Christian philosopher of state and civil society* [Herman Dooyeweerd filósofo cristiano del Estado y la sociedad civil]. University of Notre Dame Press.
- Coons, J. (abril de 1992). School choice as simple justice [La elección de escuela como simple justicia]. *First Things*. <https://bit.ly/3BVa6bm>
- Cristillo, L. (2009). The case for the Muslim school as a civil society actor [El caso de la escuela musulmana como actor de la sociedad civil]. En Y. Haddad, F. Senzai y J. Smith (Eds.), *Educating the Muslims of America* (pp. 67-83). Oxford University Press.
- Dronkers, J. (2016). Islamic primary schools in the Netherlands [Escuelas primarias islámicas en los Países Bajos]. *Journal of School Choice*, 10 (1), 6-21. <https://doi.org/10.1080/15582159.2015.1131508>
- Engelhardt, C. (2013). *Education reform: Confronting the secular ideal* [La reforma educativa: confrontando el ideal laico]. Information Age.
- Fortuyn, P. (2016). *De Islamisering van Onze Cultuur: Nederlandse Identiteit als Fundament* [La islamización de nuestra cultura: la identidad holandesa como base]. Karakter Uitgevers.
- French, D. (2020). *Divided we fall: America's Secession threat and how to restore our nation* [Divididos caemos: la secesión de Estados Unidos y cómo restaurar nuestra nación]. St. Martin's Press.

- Galán, A. y Glenn, C. (2012). Spain [España]. En C. Glenn y J. De Groof (Ed.), *Balancing freedom, autonomy, and accountability in education*, volume 2 (pp. 479-502). Wolf Legal Publishing.
- Galston, W. (2005). *The practice of liberal pluralism [La práctica del pluralismo liberal]*. Cambridge University Press.
- George, R. (1993). *Making men moral: Civil liberties and public morality [Hacer que los hombres sean morales: las libertades civiles y la moral pública]*. Clarendon Press.
- George, R. (2015). Five pillars of a decent and dynamic society [Cinco pilares de una sociedad decente y dinámica]. En J. Stoner y H. James (Ed.), *The Thriving Society: On the social conditions of human flourishing* (pp. 1-8). Witherspoon Institute.
- Gibson, M. y Bhachu, P. (1991). The dynamics of educational decision making: A comparative study of sikhs in Britain and the United States [La dinámica de la toma de decisiones educativas: un estudio comparativo de los sikhs en Gran Bretaña y Estados Unidos]. En M. Gibson y J. Ogbu (Eds.), *Minority Status and Schooling: A Comparative Study of Immigrant and Involuntary Minorities* (pp. 63-95). Garland.
- Glenn, C. (1988). *The myth of the common school [El mito de la escuela común]*. University of Massachusetts Press.
- Glenn, C. (1995). *Educational freedom in Eastern Europe [Libertad de enseñanza en Europa del Este]*. Cato Institute.
- Glenn, C. (2011). *Contrasting models of state and school: A comparative historical study of parental choice and state control [Modelos contrapuestos de Estado y escuela: un estudio histórico comparativo sobre la elección de los padres y el control del Estado]*. Continuum.
- Glenn, C. (2018). *Muslim educators in American communities [Educadores musulmanes en las comunidades estadounidenses]*. Information Age.
- Glenn, C. (2020). Challenges to educational freedom in Europe [Desafíos a la libertad de enseñanza en Europa]. En J. Bedrick, J. Greene y M. Lee (Eds.), *Religious liberty and education* (pp. 75-88). Rowman and Littlefield.
- Glenn, C. y De Jong, E. (1996). *Educating immigrant children: Schools and language minorities in 12 nations [La educación de los niños inmigrantes: escuelas y minorías lingüísticas en 12 países]*. Garland.
- Goodhart, D. (2017). *The road to somewhere: The populist revolt and the future of politics [El camino hacia alguna parte: la revuelta populista y el futuro de la política]*. Hurst & Company.
- Gregory, B. (2012). *The unintended reformation: How a religious revolution secularized society [La reforma involuntaria: cómo una revolución religiosa secularizó la Sociedad]*. Harvard University Press.
- Habermas, J. (2011). 'The political': The rational meaning of a questionable inheritance of political theology. En E. Mendieta y J. Vanantwerpen (Eds.), *The power of religion in the public sphere* (pp. 15-33). Columbia University Press.
- Haddad, Y. y Smith, J. (2009). Introduction: The challenge of Islamic education in North America [Introducción: el reto de la educación islámica en Norteamérica]. En Y. Haddad, F. Senzai y J. Smith (Eds.), *Educating the Muslims of America* (pp. 3-19). Oxford University Press.
- Hargreaves, D. (1996). Diversity, choice and excellence: Beyond the comprehensive School [Diversidad, elección y excelencia: más allá de la escuela comprensiva]. En F. Carnie, M. Tasker y M. Large (Eds.), *Freeing Education* (pp. 10-23). Hawthorn Press.
- Hewitt, I. (1996). Muslim schools in England and Wales [Escuelas musulmanas en Inglaterra y Gales]. En F. Carnie, M. Tasker y M. Large (Eds.), *Freeing Education* (pp. 120-126). Hawthorn Press.
- Hill, P. (1999). The Supply-side of school choice [El enfoque de la oferta en la elección de escuela]. En S. Sugarman y F. Kemerer (Eds.), *School Choice and Social Controversy* (pp. 140-173). Brookings Institution.
- Himmelfard, G. (1999). *One nation, two cultures [Una nación, dos culturas]*. Random House.
- Hunter, J. D. (1991). *Culture wars [Guerras culturales]*. Basic Books.
- Kepel, G. (1994). *A l'ouest d'Allah [Al oeste de Alá]*. Seuil.
- Kolakowski, L. (1990). *Modernity on endless trial [La modernidad a prueba de todo]*. University of Chicago Press.

- Kotkin, J. (2020). *The coming of neo-feudalism: A warning to the global middle class [La llegada del neofeudalismo: una advertencia a la clase media mundial]*. Encounter Books.
- Lasch, C. (1991). *The true and only heaven: Progress and its critics [El verdadero y único cielo: el progreso y sus críticos]*. W. W. Norton.
- Levin, Y. (2020). *A time to build [Un tiempo para construir]*. Basic Books.
- Macedo, S. (2000). *Diversity and distrust: Civic education in a multicultural democracy [Diversidad y desconfianza: la educación cívica en una democracia multicultural]*. Harvard University Press.
- McConnell, M. (2002a). Don't neglect the little platoons [No descuides los pequeños pelotones]. En J. Cohen (Ed.), *For Love of Country?* (pp. 78-84). Beacon Press.
- McConnell, M. (2002b). Education disestablishment: Why democratic values are ill-served by democratic control of schooling. En S. Macedo y Tamir, Y. (Eds.), *Moral and political education* (87-146). New York University Press.
- Merry, M. (2013). *Equality, citizenship, and segregation: A defense of separation [Igualdad, ciudadanía y segregación: una defensa de la separación]*. Palgrave Macmillan.
- Mishara, P. (2017). *Age of anger: A history of the present [La edad de la ira: una historia del presente]*. Farrar, Straus and Giroux.
- Modood, T. (2007). *Multiculturalism: A civic idea [El multiculturalismo: una idea cívica]*. Polity.
- Moore, K. (2007). Visible through the veil: The regulation of Islam in American law [Visible a través del velo: la regulación del islam en el derecho estadounidense]. *Sociology of Religion*, 68 (3), 237-51.
- Niehaus, I. (2009). Emancipation or disengagement? Islamic Schools in Britain and the Netherlands [¿Emancipación o desconexión? Escuelas islámicas en Gran Bretaña y los Países Bajos]. En A. Veinguer, G. Dietz, D. Jozsa y Knauth (Eds.), *Islam in education in European countries: Pedagogical concepts and empirical findings* (pp. 113-129). Waxmann.
- Onderwijsraad (2012). *Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief: Nieuwe richtingen aan de vrijheid van onderwijs [El artículo 23 de la Constitución desde la perspectiva social: nuevas orientaciones para la libertad de enseñanza]*. Den Haag.
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1992). *Reinventing government [Reinventar el gobierno]*. Addison-Wesley.
- Popenoe, D. (1995). The roots of declining social virtue: Family, community, and the need for a 'Natural Communities Policy' [Las raíces del declive de la virtud social: la familia, la comunidad y la necesidad de una «Política de Comunidades Naturales»]. En M. A. Glendon y D. Blankenhorn (Eds.), *Seedbeds of virtue: Sources of competence, character, and citizenship in American society* (pp. 71-104). Madison Books.
- Putnam, R. (2000). *Bowling alone: The collapse and revival of American community [Jugando a los bolos en solitario: el colapso y el renacimiento de la comunidad americana]*. Simon & Schuster.
- Putnam, R. (2020). *The upswing: How America came together a century ago and how we can do it again [El auge: cómo Estados Unidos se unió hace un siglo y cómo podemos hacerlo de nuevo]*. Simon & Schuster.
- Roy, O. (2004). *Globalized Islam: The search for a new ummah [El islam globalizado: la búsqueda de una nueva ummah]*. Columbia University Press.
- Roy, O. (2007). *Secularism confronts Islam [El laicismo se enfrenta al islam]*. Columbia University Press.
- Roy, O. (2016). *Le djihad et la mort [La yihad y la muerte]*. Seuil.
- Sageman, M. (2008). *Leaderless jihad: Terror networks in the twenty-first century [Yihad sin líder: las redes de terror en el siglo XXI]*. University of Pennsylvania Press.
- Salganik, L. y Karweit, N. (1982). Voluntarism and governance in education [Voluntad y gobernanza en la educación]. *Sociology of Education*, 55 (2), 152-161.
- Sarroub, L. (2005). *All American Yemeni girls: Being Muslim in a public school [Chicas americanas de Yemen: ser musulmán en una escuela pública]*. University of Pennsylvania Press.
- Smith, C. y Denton, M. (2009). *Soul searching: The religious and spiritual lives of American teenagers [Búsqueda del alma: la vida religiosa y espiritual de los adolescentes estadounidenses]*. Oxford University Press.

- Soldani, S. y Turi, G. (1993). *Fare gli italiani: Scuola e culture nell'Italia contemporanea. I. La nascita dello Stato nazionale [Hacer italianos: escuela y culturas en la Italia contemporánea. I. El nacimiento del Estado nacional]*. Il Mulino.
- Taylor, C. (2007). *A secular age [Una era secular]*. The Belknap Press of Harvard University Press.
- The Economist (2021). *From rage to disillusion. Ten years after Spain's indignados protests [De la rabia a la desilusión. Diez años después de las protestas de los indignados en España]*. <https://econ.st/3BxhgmL>
- Thiessen, E. (1993). *Teaching for commitment: Liberal education, indoctrination, and Christian nurture. [Enseñanza para el compromiso: educación liberal, adoctrinamiento y educación cristiana]*. McGill-Queen's University Press
- Thiessen, E. (2001). *In defense of religious schools and colleges [En defensa de las escuelas y colegios religiosos]*. McGill-Queen's University Press.
- Todorov, T. (1993). *On human diversity [Sobre la diversidad humana]*. Harvard University Press.
- Weber, E. (1976). *Peasants into Frenchmen: The modernization of rural France, 1870-1914 [Campesinos convertidos en franceses: la modernización de la Francia rural, 1870-1914]*. Stanford University.
- Wolf, P. (2020). Myth: Public schools are necessary for a stable democracy [Mito: la escuela pública es necesaria para una democracia estable]. En C. DeAngelis y N. McCluskey (Eds.), *School choice myths: Setting the record straight on education freedom* (pp. 46-68). Cato Institute.
- Wolterstorff, N. (2019). *In this world of wonders: Memoir of a life in learning*. Eerdmans.
- Zaki, Y. (1982). *Canadian Islamic schools: Unravelling the politics of faith, gender, knowledge, and identity [Escuelas islámicas canadienses: desentrañando las políticas de fe, género, conocimiento e identidad]*. University of Toronto Press.
- Zine, J. (2008). *Canadian Islamic schools: Unravelling the politics of faith, gender, knowledge, and identity [Escuelas islámicas canadienses: desentrañando las políticas de fe, género, conocimiento e identidad]*. University of Toronto Press.
- Zine, J. (2009). Safe havens or religious 'ghettos'? Narratives of Islamic schooling in Canada [¿Refugios seguros o "guetos" religiosos? Narrativas de la escolarización islámica en Canadá]. En Y. Haddad, F. Senzai y J. Smith (Eds.), *Educating the Muslims of America* (pp. 39-65). Oxford University Press.

Biografía del autor

Charles L. Glenn es Catedrático Emérito de Liderazgo Educativo y Estudios Políticos en la Boston University. Entre 1970 y 1991 fue Director de educación urbana y equidad para el Departamento de Educación de Massachusetts. Glenn ha publicado más de una docena de libros sobre dimensiones históricas y comparativas de la libertad educativa y sobre la educación de inmigrantes y minorías raciales, el más reciente *Muslim educators in American Communities [Educadores musulmanes en las comunidades estadounidenses]* (2018), y es coeditor de una obra en cuatro volúmenes con capítulos sobre 65 sistemas de educación nacionales.

 <https://orcid.org/0000-0002-1416-0879>

La nueva legislación educativa: por qué no mejorará la educación pública en España

The new Spanish educational legislation: why public education will not improve

Dr. José Adolfo DE AZCÁRRAGA. Catedrático Emérito. Universidad de Valencia e IFIC (CSIC-UV) (j.a.de.azcarraga@ific.uv.es).

Resumen:

Se exponen algunas razones por las que, en opinión del autor, el reciente afán legislativo de las autoridades educativas españolas que afecta a la enseñanza primaria, la secundaria, al bachillerato y a las universidades, no mejorará la calidad de la enseñanza en España.

Descriptores: próxima legislación educativa española, educación primaria, educación secundaria, universidades.

Abstract:

This paper provides some reasons that explain, in the view of the author, why the present eagerness of the Spanish Educational Authorities to reform all levels of education, from primary school to the universities, will not improve the quality of the Spanish educational system.

Keywords: Forthcoming Spanish educational legislation, primary school, secondary education, universities.

1. Introducción

Confieso que he dudado antes de escribir este artículo. Defender la calidad de la enseñanza pública en España resulta cada vez más difícil, sobre todo cuando se rema contra corrientes y tópicos pedagógicos do-

minantes que, bajo la pretensión de mejorarla, consiguen exactamente lo contrario. Por otra parte, me cuesta aceptar sin más algunos constructos *à la page*, como las omnipresentes ‘competencias’¹ que confunden hacer y comprender y cuya plasti-

Fecha de recepción de la versión definitiva de este artículo: 17-12-2021.

Cómo citar este artículo: De Azcárraga, J. A. (2022). La nueva legislación educativa: por qué no mejorará la educación pública en España | *The new Spanish educational legislation: why public education will not improve*. *Revista Española de Pedagogía*, 80 (281), 111-129. <https://doi.org/10.22550/REP80-1-2022-08>

<https://revistadepedagogia.org/>

ISSN: 0034-9461 (Impreso), 2174-0909 (Online)

cidad genera una copiosa literatura sobre su definición y alcance. Sin embargo, tras décadas como docente e investigador —y tras leer pacientemente la nueva legislación en vigor o en forma de Borradores— me he decidido a reflejar mi opinión. Lo que sigue explica el porqué.

Lo primero que cabe reseñar es la inflación legislativa que el sistema educativo español va a sufrir si prosperan, como parece, todas las iniciativas en curso. El número de páginas es revelador: la ley Celaá, la LOMLOE o '*Ley Orgánica que Modifica la Ley Orgánica de Educación*', ocupa 85 págs. del Boletín Oficial del Estado (BOE 30-XII-2020). Las demás leyes sobre educación no universitaria son proyectos ya bajo la responsabilidad de la nueva ministra de Educación y Formación Profesional (FP) Pilar Alegría. Su extensión es como sigue: el *Borrador del Proyecto de real decreto por el que se establece la Ordenación y las Enseñanzas Mínimas de la Educación Primaria* tiene 140 págs.; el *Borrador del Proyecto de real decreto por el que se establece la Ordenación y las Enseñanzas Mínimas de la Educación Secundaria Obligatoria* (ESO, cuatro años entre los 12 y los 16) tiene 315 incluyendo sus Anexos. El *Borrador del Proyecto de real decreto por el que se establece la Ordenación y las Enseñanzas Mínimas del Bachillerato* tiene 500 págs. con sus propios Anexos; el reciente *Real decreto* (BOE del 17-XI-2021) *por el que se regulan la Evaluación y la Promoción en la Educación Primaria, así como la Evaluación, la Promoción y la Titulación en la ESO, el Bachillerato y la FP* es breve, de 13 págs. Por su parte, el *Documento de Ley Orgánica del Sistema Universitario* (la LOSU del mi-

nistro de Universidades Manuel Castells) tiene 92 págs. (pese a que constantemente se remite a futura legislación posterior), a las que cabrá añadir las del nuevo *Estatuto para el Personal Docente e Investigador* (PDI) que anuncia la LOSU y del que ya existían versiones ('*Borrador(es) para consulta*') hoy presumiblemente obsoletas de unas 70 págs. Así pues, sobre la enseñanza no universitaria gravitan —literalmente— 1053 páginas de legislación, y unas 160 sobre la universitaria sin contar, además, las modificaciones de todos los Estatutos Universitarios que la LOSU implicaría. Junto con la *Organización de las Enseñanzas Universitarias y del Procedimiento de Aseguramiento de su Calidad* (BOE 29-IX-2021, 42 págs.) suman 1255 págs. El número exacto carece de interés, pero, ignorando por el momento el contenido, asombra el orden de magnitud: mucho más de mil páginas. Sin recordar a Gracián, la cifra debería bastar para cuestionar semejante pulsión legislativa ante cualquiera con sentido de la proporción; menos de la mitad de páginas bastaría. Y no solo es relevante lo que incluyen los muy repetitivos textos, sino lo que no recogen: la ley Celaá, por ejemplo, omite increíblemente el español como lengua vehicular en España.

¿Cómo se ha podido llegar a semejante exceso normativo? Para ilustrarlo, consideremos un caso previo de legislación inútilmente prolija: el *Decreto que regula los Estudios Oficiales de Doctorado* del entonces ministro de Educación Ángel Gabilondo (BOE 10-II-2011, que mantiene el BOE del 29-IX-2021 citado, Art. 19.4). Sus 17 págs. recogen el objeto, definiciones (iocho!), estructura, etc. y, por

supuesto, las inevitables competencias, capacidades y destrezas que debe proporcionar un doctorado: 12 nada menos. Un legislador menos barroco hubiera recogido una sola ‘competencia’ parecida a esto: «un doctor deberá ser capaz de realizar investigación original y de comunicar sus resultados» (y, si es posible, de dirigir la investigación de otros). Detallar ‘capacidades y destrezas personales’ como «trabajar tanto en equipo como de manera autónoma en un contexto internacional o multidisciplinar» (Art. 5.2) es mencionar obviedades que, no obstante, podrían resultar inadecuadas. Por ejemplo, el matemático Grigori Perelman, que ‘recibió’ la medalla Fields —equivalente en matemáticas al premio Nobel— por demostrar la conjetura de Poincaré (uno de los problemas matemáticos ‘del milenio’), no sería doctor —se doctoró en 1990 en Leningrado— según la citada ‘capacidad’, dado su carácter extremadamente retraído e individualista. Tanto, que Perelman no quiso publicar sus resultados en revistas científicas, rechazó la medalla Fields ofrecida en el Congreso Internacional de Matemáticos de Madrid (2006) y, también, el millón de dólares del Clay Millennium Prize de 2010. Así pues, toda esa detallada casuística sobre lo que debe ser un doctorado es superflua (e inútil). Y, por cierto, el BOE no solo enumera (Art. 5) esas *doce* competencias, capacidades y destrezas que todo doctor debe adquirir, sino que advierte que el doctorado «garantizará, como mínimo, la adquisición de las competencias básicas» y, «al menos, las destrezas personales» de esa lista. «Como mínimo» y «al menos», que todavía hay más; todo es cuestión de buscar.

2. El caso de las matemáticas

Esa propensión al detalle vacío y contraproducente sugiere que los textos legales son redactados por ‘expertos’ (por cierto, desconocidos) que compiten imaginando más y más entradas, aunque sean absurdas. Por ejemplo, y sin dejar las matemáticas, el citado *Borrador* para la Educación Primaria incluye perlas pedagógicas como «desarrollar destrezas sociales reconociendo y respetando las emociones, las experiencias de los demás y el valor de la diversidad, participando activamente en equipos de trabajo heterogéneos con roles asignados para construir una identidad positiva como estudiante de matemáticas, fomentar el bienestar personal y crear relaciones saludables» (Competencia específica n.º 8). Otras afirmaciones incluyen la «autorregulación emocional: autoconcepto y aprendizaje de las matemáticas desde una perspectiva de género» o el «respeto por las emociones y experiencias de los demás ante las matemáticas» (Saberes básicos F.1, sentido socioemocional). No es obvio qué pinta especialmente la palabra matemáticas en esos textos ni cómo van más allá de lo que cualquier docente aplicaría, pero hay más comentarios del mismo tenor. Bastará resaltar este, que merecería ser enmarcado para asombro de Occidente: «suma, resta, multiplicación y división de números naturales resueltas con flexibilidad y ~~senti-~~do». No será así como mejore la competencia matemática de los escolares, aunque cabe esperar que la sensatez del profesorado ignore lo que las *directrices* tienen de inútil. Perelman, por cierto, fue primera medalla de oro en la Olimpiada Internacional de Matemáticas de 1982 con 16 años. Seguro que no sumaba, restaba, multiplicaba y dividía «con flexibilidad y sentido».

De hecho, el *anumerismo* o analfabetismo matemático que la legislación se empeña en *no* corregir es un serio problema en España que atenta, incluso, contra la calidad de la democracia. Una ciudadanía con escasa formación matemática, como implican los informes PISA que luego comentaré, está indefensa ante buena parte de la información que recibe: es una población cautiva. Pues frecuentemente esa información tiene un contenido numérico que es incapaz de comprender bien, requisito imprescindible para poder juzgar y decidir. Por eso, la enseñanza de las matemáticas a niños y adolescentes tiene *enorme* importancia al margen de que, cuando suben las puntuaciones de los informes PISA, también acaba haciéndolo el PIB. Las matemáticas constituyen un lenguaje que, como cualquier otro, hay que aprender muy joven; después es mucho más difícil. Son incontables las personas que han visto cercenadas sus oportunidades porque recibieron una formación matemática deficiente. Aunque al principio no parece importante o se intenta justificar por ‘ser de letras’, acaba constituyendo una barrera insalvable en muchos aspectos de su vida. Se podría pensar que ser físico teórico y por tanto ‘de ciencias’ justifica mi énfasis en las matemáticas. Sin embargo, siempre que cualquier autoridad (o periodista) hace afirmaciones matemáticas imposibles, y son demasiadas las que hay que soportar, es inevitable preguntarse si sabría calcular los $\frac{2}{3}$ de $\frac{4}{5}$ como muestra de una mínima —muy mínima— competencia matemática. Pues quien no responda enseguida $\frac{8}{15}$ (ocho quinceavos) puede considerarse víctima de la baja calidad de la enseñanza matemática que recibió en sus años mozos. Desgraciadamente, la nueva legislación no resolverá el problema.

3. Igualdad y esfuerzo

Una expresión que se repite constantemente, y a menudo en contextos idénticos, es «género» o «perspectiva de género»: 31 veces en la ley Celaá, 90 en el Borrador sobre Educación Primaria, 122 en el de la ESO, 182 veces en el del Bachillerato y 23 en la LOSU. En contraste, el ‘esfuerzo’ de *los alumnos* solo se menciona 2 veces en la LOMLOE, una única vez (Art. 27) en el Borrador sobre el Bachillerato y 4 veces (interpretadas generosamente) en los Anexos. En estos, ‘esfuerzo’ aparece una docena de veces más, pero como «esfuerzos individuales y colectivos contra el cambio climático», «esfuerzos del personal sanitario y científico», «esfuerzos para mantener la paz», etc. Parece que no es políticamente correcto recordar a los escolares la necesidad de esforzarse en el estudio. La LOSU tampoco lo hace ni una vez, algo sorprendente: el coste de la enseñanza en las universidades públicas es mucho mayor que el coste de la matrícula, por lo que todos los estudiantes universitarios deberían corresponder con su esfuerzo al que hace la sociedad sufragando sus estudios.

Naturalmente, esos esfuerzos de instituciones, sanitarios, etc. son meritorios; lo que es difícil es que guarden relación con el aprendizaje de las distintas materias del currículo que los estudiantes deben cubrir y que las leyes educativas deberían garantizar. Tampoco es evidente qué se pretende cuando, por ejemplo, se habla de la «contribución de los números a los distintos ámbitos del conocimiento humano desde una perspectiva de género» (Saberes básicos de matemáticas F.2). Pues, si se quiere decir que las niñas no deben quedar atrás en esa

«contribución de los números», bastaría mencionar esa obviedad. Sería mejor decir claramente, como sí hace una vez el Borrador para la ESO (Art. 7c), que hay que «valorar y respetar la diferencia de sexos y la igualdad de derechos y oportunidades entre ellos» así como «rechazar los estereotipos que supongan discriminación entre hombres y mujeres» (y otros colectivos, cabría añadir). Sin embargo, leyendo las constantes afirmaciones sobre la perspectiva de género resulta difícil no recordar a los conceptistas, a Ortega cuando afirmaba que «la claridad es la cortesía del filósofo» (aquí, legislador) y, mucho menos positivamente, a algunas de las oscuras afirmaciones de los filósofos postmodernos de hace tres o cuatro décadas. ¿Perspectiva de género en matemáticas? Solo falta referirse —por ejemplo— a las disquisiciones de Luce Irigaray sobre la omitida feminidad de los fluidos en la física o sobre si la ecuación de Einstein $E=mc^2$ tiene sexo² (Irigaray se inclinaba a responder afirmativamente, «no por su utilización directa en los armamentos nucleares, sino por haber privilegiado la velocidad de la luz respecto a otras velocidades de las que tenemos una necesidad vital»). Recuperando la sensatez, lo esencial es impedir sesgos sexistas de cualquier tipo y que nunca parezca, en particular, que hay áreas reservadas que no son «para ellas». Esto sería mucho más efectivo que repetir la palabra género 448 veces.

4. Conocimiento y mérito

Este sencillo conteo muestra la preocupación de los anónimos redactores de los Borradores y Anexos mencionados, que en su afán por que ‘parezca que’ dejan de

lado algo fundamental: la adquisición de conocimientos. Flota en el ambiente que aprender no debe implicar gran esfuerzo, que *comprender* es secundario (de ahí la insistencia en las ‘competencias’) y que los propios alumnos pueden redescubrir los conceptos con una pequeña ayuda, casi como en un juego. Sin embargo, eso es *imposible*: la humanidad necesitó siglos para crear escuelas filosóficas, para que apareciese un Newton o para desentrañar la estructura del DNA (avance al que debemos agradecer las vacunas contra la COVID-19). No cabe esperar que los escolares descubran por sí mismos las leyes del movimiento: hasta Aristóteles cometió aquí errores flagrantes. El *estudio* requiere *esfuerzo* y hacerlo tiene *mérito*. Sin embargo, «mérito» aparece una única vez en los Borradores de Primaria, ESO y Bachillerato y no refiriéndose a los alumnos: la Competencia específica 6 de Historia del Arte establece que los estudiantes deberán apreciar la «importancia social y material del patrimonio artístico y cultural, apreciando la complejidad y el mérito del trabajo de los profesionales encargados de su mantenimiento». De nuevo el relativismo: se diría que las pinturas del Museo Nacional del Prado tienen la misma importancia que el (meritorio) trabajo de quienes las cuidan.

Unamuno es un personaje controvertido y no solo por su «que inventen, pues, ellos y nosotros nos aprovecharemos de sus invenciones... que la luz eléctrica alumbrará aquí tan bien como allí donde se inventó» (1906) de su polémica con Ortega; también suscita dudas su bienintencionado *Amor y Pedagogía* (1902), amarga sátira de las

modas pedagógicas y de la ciencia. Pero en uno de sus *Arabescos Pedagógicos* Unamuno acertó plenamente cuando dijo³: «parece que nos asusta enseñar a los niños todo lo duro, todo lo recio que es el trabajo. Y de ahí ha nacido el que aprendan jugando, que acaba siempre por jugar a aprender. Y el maestro que les enseña juega, juega a enseñar. Y ni él, en rigor, enseña, ni ellos, en rigor, aprenden nada que lo valga». De hecho, Unamuno está criticando indirectamente las modas ‘competenciales’ actualmente rampantes pues «cuando se abandona la idea de que aprender es entender y se pasa a la idea de que aprender es hacer algo práctico y social, existe poca distancia para llegar a decir que el aprendizaje debe ser divertido y lúdico», como escribe la hispanista y pedagoga de la Univ. de Lund Inger Enkvist en un próximo libro⁴. En cualquier caso, los estudiantes, como su nombre indica, han de *estudiar* y ver su esfuerzo recompensado. Que el mérito —*de los alumnos*, repito— no aparezca ni una sola vez en las más de 1000 páginas de la ley Celaá, los Borradores para Primaria, ESO, Bachillerato y sus Anexos, es revelador. Se diría que se pretende estigmatizar al buen estudiante, que tiene la osadía (no cabe expresarlo de otro modo) y el mérito de esforzarse para aprender.

Una cuestión polémica es la institucionalización del paso de un curso a otro con asignaturas suspendidas, aunque, de nuevo, palabras como *suspender* o *suspenso* son tabú y no aparecen nunca para no herir susceptibilidades. Por ejemplo, el Borrador para la ESO establece (Art. 16.2) que «los alumnos y alumnas promocionarán de curso⁵ cuando el equipo docente considere

que las materias o ámbitos que, en su caso, pudieran no haber superado, no les impiden seguir con éxito el curso siguiente y se estime que tienen expectativas favorables de recuperación y que dicha promoción beneficiará su evolución académica. En todo caso promocionarán quienes hayan superado las materias o ámbitos cursados o tengan evaluación negativa en una o dos materias.» A esto cabe añadir que en la ESO la evaluación será «continua, formativa e integradora» y «realizada de forma colegiada» (BOE 17-XI-2021, Art.10), que desaparecen los exámenes de recuperación y que «el título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria será único y se expedirá sin calificación⁶» (Art. 16.3). Los alumnos con dificultades pueden ser desviados al programa de «diversificación curricular» (Art. 13) aunque cabe imaginar las dificultades que algunos podrían plantear en los centros si continúan con el Bachillerato. En una entrevista en TV, la ministra Pilar Alegría ha defendido sus medidas para pasar de curso alegando que «la mayoría de los [alumnos] que repiten de manera estructural van a engrosar las cifras de abandono escolar», tasa que «en España es muy alta, del 16%, por lo que hay que evitar que estos alumnos queden abandonados a su suerte», llegando a decir que «la repetición es injusta». El ministro Castells ha expresado su afinidad con la ministra de Educación y FP considerando «injusto» y «elitista» impedir que los alumnos pasen de curso por tener algún suspenso porque «así se va machacando a los de abajo y favoreciendo a los de arriba».

El Borrador del decreto del Bachillerato sigue una línea semejante. Su

Art. 21 establece que «los alumnos y las alumnas promocionarán de primero a segundo de Bachillerato cuando hayan superado las materias cursadas o tengan evaluación negativa en dos materias como máximo» aunque, «en todo caso, deberán matricularse en segundo curso de las materias pendientes de primero. Los centros educativos deberán organizar las consiguientes actividades de recuperación y la evaluación de las materias pendientes en el marco organizativo que establezcan las Administraciones educativas». De acuerdo con el Art 22.3 del Borrador, el título de Bachiller requerirá «la evaluación positiva en todas las materias de los dos cursos de Bachillerato» aunque, «excepcionalmente, el equipo docente podrá decidir la obtención del título de Bachiller por un alumno o alumna que haya superado todas las materias salvo una», siempre que la media de las calificaciones sea al menos 5. Con independencia de cómo se juzguen estas condiciones para pasar de un curso al siguiente que ocasionalmente pueden estar justificadas, sí parece que los cursos que acojan a alumnos con materias no superadas podrían ver rebajado su nivel académico. Ciertamente, es difícil no estar de acuerdo con el ministro Castells cuando afirma que «el derecho a estudiar no depende de coyunturas y, si en algún momento algunos estudiantes tienen dificultades, hay que darles la oportunidad de que lo puedan reparar y puedan seguir su vida normal». Sin embargo, lo importante es hasta dónde, y el menosprecio del mérito que reflejan los textos citados y la visión de la propia ministra Pilar Alegría, hará que estudiantes, pa-

dres (y las comparaciones entre centros), establezcan presiones indebidas sobre los equipos docentes.

Por supuesto, el fracaso y el abandono escolar son problemas muy graves. Quizá se recuerde que hace una docena de años la Consejería de Educación de la Junta de Andalucía decidió abordar creativamente ese problema concediendo incentivos económicos a sus profesores según los aprobados, lo que generó un cierto escándalo. La actual propuesta del Ministerio de Educación (MdeE) y FP para pasar de curso en la ESO tiene por supuesto otro carácter, pero es inevitable constatar que admite otra lectura: tratar de resolver el abandono escolar ocultándolo, aunque sea devaluando el título de graduado en la ESO perjudicando así a quienes se esfuercen en conseguirlo. Por otra parte, está por ver que esa política consiga retener al estudiante que suspende si no encuentra *realmente* una atención especial. Es difícil sostener que se está manteniendo la cultura del esfuerzo para los alumnos como ha declarado la ministra Pilar Alegría (extendiéndola a profesores y familias, algo que *va de soi* para los primeros), cuando basta leer los textos legales sobre la ESO o el Bachillerato para apreciar que no es así.

5. PISA, Finlandia y la selección del profesorado

En defensa de su política, la ministra de Educación y FP suele poner como ejemplo «lo que están haciendo los países del norte de Europa en los que nos fijamos cuando vemos sus resultados como Finlandia o Noruega». Para poder comparar con mejor

conocimiento de causa, consideremos los informes PISA (*Program for International Student Assessment*), las pruebas de la OCDE que miden el nivel de los alumnos de 15 años en matemáticas, ciencia y comprensión lectora. Las últimas, no exentas de alguna controversia, se hicieron en 2018 con la participación de 79 países (debido a la pandemia las próximas se prevén en 2022). España obtuvo sus peores resultados en matemáticas (481 puntos) y en ciencia (483) desde el inicio de PISA en 2000, con un bajo porcentaje de muy buenos estudiantes. En conjunto los escolares españoles no llegan a la media de la OCDE de 489 puntos. Los resultados en comprensión lectora para España no se incluyeron porque la OCDE detectó 'anomalías' en esas pruebas. Cabe preguntarse qué país quedó en primer lugar: como en 2015, fue China (seguida de Singapur) con 579 puntos, muy por encima de cualquier otro en las tres áreas PISA. Matizaciones aparte, España, sin clasificación global en 2018 por la referida 'anomalía', ocupó el puesto 34 en matemáticas y el 30 en ciencia (donde China obtuvo 591 y 590 puntos). Estados Unidos logró el puesto 25 con 495 puntos y Rusia el 30 con 482. Finlandia y Noruega ocuparon globalmente las posiciones 10 y 23 respectivamente; en matemáticas, ciencia y comprensión lectora alcanzaron los lugares 16, 6 y 7 (Finlandia) y 19, 27 y 19 (Noruega).

Consideremos Finlandia, que la ministra señala especialmente entre «los países que miramos con sana envidia», aunque países como Alemania, Bélgica, Francia, UK, Polonia, o Portugal también superaron a España en las pruebas PISA. La comparación requiere empezar considerando el

rigor en la selección del profesorado de los centros fineses, sin paralelo en España. En Finlandia, el prestigio social del profesorado es altísimo y acorde con la elevada exigencia requerida para entrar en los estudios universitarios correspondientes, mayor que para Derecho o Medicina. El Consejero de Educación del Ministerio de Educación finés pudo así afirmar que «es magnífico que incluso hoy tenemos alrededor de 8000 solicitudes cada año para ser profesores, de las que solo son aceptados el 10%. Eso significa que entre los buenos podemos seleccionar anualmente al 10% mejor». Consecuencia: las universidades finlandesas preparan a candidatos excelentes asegurando estándares muy altos para la docencia. Si ahora consideramos la financiación⁷ (que no lo es todo, como muestran en España los resultados PISA segregados por Comunidades Autónomas⁸) y que el número de horas de clase de los profesores fineses es de los más reducidos en la OCDE, resulta evidente el largo camino que queda por recorrer más allá de la evaluación continua.

De hecho, *la selección del profesorado es la clave de la calidad de la enseñanza pública* (y, frecuentemente, el punto débil de la privada). Es obvio que la enseñanza pública constituye un servicio público y que, como he señalado en otros lugares, esa afirmación solo cobra sentido si se identifica correctamente el público al que debe servir. Y en este caso está constituido sobre todo por los escolares, no por el propio profesorado. Este principio, que debería ser una obviedad, se conculca constantemente. Aún recuerdo oposiciones de hace años, con baremos igualando un cursillo de fotografía de una semana a

un doctorado y donde los puntos por año de interinidad consiguieron que candidatos que habían *suspendido* el examen de conocimientos superaran el máximo de 10 puntos obteniendo la plaza. Como consecuencia, hubo candidatos externos que, incluso con un 10 en las pruebas de conocimiento, se quedaron sin plaza al no poder añadir puntos por interinidad. Sin embargo, estos eran quienes *convenían a los estudiantes*, pues los que suspendieron las pruebas de conocimiento no debían haber estado dando clase. De hecho, los baremos se pueden caracterizar como PPADPE: Puntuaciones Pretendidamente Académicas Destinadas a Penalizar la Excelencia. Así se puede retorcer la Ley de Acceso a la Función Pública (BOE 10-IV-1995, texto consolidado de 2006) que regula el acceso a los cuerpos o escalas de funcionarios públicos, pretendiendo que se «garantizan los principios de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad» como exige su Art. 4. Aunque la LOMLOE alude al «derecho de toda la ciudadanía al acceso al empleo público de acuerdo con los principios constitucionales de mérito y capacidad», los baremos PPADPE dejan abundantes resquicios para evitarlos. En contraste, Finlandia es un buen ejemplo a seguir: su rigurosa selección del profesorado y su decidido apoyo presupuestario a la educación le permitieron en 2018 ocupar el puesto 10 en PISA (fue la primera en 2000, pero el descenso del nivel de los currículos siempre tiene consecuencias). Aquí, el nuevo Bachillerato prevé cuatro (cinco en la práctica) modalidades o líneas curriculares frente a las tres anteriores e incluirá medio centenar de asignaturas, lo que requerirá un aumento de necesi-

dades. Y aunque la educación esté transferida a las Comunidades Autónomas, los buenos propósitos del MdeE y FP quedan en cuestión cuando se lee entero el citado BOE del 17-XI-2021. Pues si bien solo pretende «establecer la evaluación y la promoción en la Educación Primaria, así como la evaluación, la promoción y la titulación en ESO, Bachillerato y FP», el decreto incluye una Disposición adicional estableciendo que «la aplicación de las medidas incluidas en este real decreto no podrá suponer incremento de dotaciones ni de retribuciones ni de otros gastos de personal». ¿Cómo casa esta disposición —por ejemplo— con el aumento de modalidades y materias del Bachillerato? Cabe imaginar la inquietud que debe reinar en todos los institutos y colegios ante lo que se les viene encima.

6. El nuevo Bachillerato

Incluirá cuatro modalidades: Ciencias y Tecnología, Humanidades y Ciencias Sociales, Artes (con dos variantes, Artístico de Música y Artes Escénicas y Artístico de Artes Plásticas) y General. Ofrecerá medio centenar de asignaturas repartidas entre seis/ocho comunes (Educación Física, Lengua y Literatura Españolas I y II, Filosofía, Lengua Extranjera I y II, Historia de España e Historia de la Filosofía), de modalidad y optativas. Así como el título de graduado en la ESO da acceso al Bachillerato y a la Formación Profesional de Grado Medio, el de Bachillerato dará acceso a la FP de grado superior y a la Universidad. No trataré aquí la FP más allá de decir que no recibe la atención *ni la financiación* que merece.

El Anexo I del Bachillerato (16 págs.) está dedicado al Perfil Competencial (de nuevo las ‘competencias’) del alumnado al término del mismo. Las Competencias generales son ocho: Competencia en comunicación lingüística, Competencia plurilingüe, Competencia matemática y Competencia en ciencia, tecnología e ingeniería (STEM, por sus siglas en inglés) [aquí hay una omisión freudiana: STEM indica Science, Technology, Engineering and Mathematics], Competencia digital, Competencia personal, social y de aprender a aprender, Competencia ciudadana, Competencia emprendedora y, finalmente, Competencia en conciencia y expresión culturales. El Anexo II (461 págs.) está dedicado a las Competencias específicas, los Criterios de evaluación y los Saberes para cada materia, con unas nueve páginas en promedio. Pese a la supuesta confianza que se deposita en el profesorado, este carece de margen de actuación, aunque es esperable que se tome las detalladísimas directrices *cum grano salis*. No diré nada del Anexo III, mezcla de lugares comunes y *wishful thinking*, afortunadamente reducido a una página. El Anexo IV y último recoge las horas de clase, que para las materias comunes (obligatorias) son: Educación Física, 35 horas; Filosofía, 70; Historia de la Filosofía, 70; Historia de España, 70; Lengua Castellana y Literatura I, II, 105+105; Lengua Extranjera I, II, 105+105. A estas hay que sumar 87.5 horas para cada una de las materias de modalidad; en total, 4+3 materias por curso más adiciones autonómicas. De ese total se podrá detraer un 10% si hay lengua cooficial; los alumnos de religión, optativa, dispondrán de un mínimo de 70 horas en el conjunto de la etapa.

La expresión ‘desarrollo sostenible’ aparece 54 veces (*sic*) en el texto, aunque no explica cómo puede alcanzarse⁹ al margen de referirse a la Agenda 2030. Claro que el descriptor CC2 ya ha previsto, nada menos, que «al acabar la enseñanza básica, el alumno o alumna» participa «en actividades comunitarias, como la toma de decisiones o la resolución de conflictos, con actitud democrática, respeto por la diversidad, y compromiso con la igualdad de género, la cohesión social, el desarrollo sostenible y *el logro de la ciudadanía mundial*» (mis cursivas; ¿qué apostillaría Greta Thunberg si leyera esto?). También se menciona repetidamente el cambio climático. Pero lo obligado sería decir cambio climático *antropogénico* y por dos razones: la primera para que la sociedad se responsabilice de su origen, pues no aparece *ex nihilo*, y la segunda para evitar que se pueda trivializar aludiendo a los muchos cambios climáticos —e.g. glaciaciones— que han existido a mayores escalas temporales.

En general, hay un exceso de palabrería vana y *wishful thinking*. Por ejemplo, los Criterios de evaluación de la Competencia específica 1 de Geología requieren saber «argumentar sobre aspectos relacionados con los saberes de la materia de Biología, Geología y Ciencias Ambientales defendiendo una postura de forma razonada y con una actitud abierta, flexible, receptiva y respetuosa ante la opinión de los demás». Esta afirmación es otro ejemplo de *langue de bois*: es obvia o inconveniente, porque el necesario respeto no puede —por ejemplo— validar el rechazo a la teoría de la evolución (que en Biología solo se menciona una sola una vez y

lateralmente en el Saber Básico B; tampoco hay referencia a Crick y Watson en la Competencia específica 6 de Biología). Por cierto, Darwin no aparece ni una sola vez (tampoco Newton o Einstein donde correspondería). Esa actitud relativista «abierta y flexible» produce ignorantes que rechazan las vacunas. Resulta también instructivo comparar el espacio dedicado, por ejemplo, a Proyectos Artísticos y a la Física. La primera requiere 12 páginas y la adquisición de 11 Competencias específicas; la Física (sobre la que no comentaré) 7 páginas con 6 Competencias. No menos curiosas son las 10 páginas dedicadas a los Fundamentos Artísticos, cuyos Saberes presentan un considerable desorden, o a los Movimientos Culturales y Artísticos que se circunscriben a movimientos del siglo pasado de escasa repercusión (e.g., *Arte Povera*). Los de Historia del Arte reflejan un curioso desequilibrio que no detallaré, pero los Criterios de evaluación de la Competencia específica 3 incluyen «identificar y comprender la complejidad de los procesos de creación artística [...] promoviendo un arte comprometido con el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible» (*sic*). Y, por lo que se refiere a los Saberes básicos, la insistencia es sobre su carácter social (sorprende que no se añada 'transformativo'). El «arte del renacimiento» parece poca cosa frente, por ejemplo, «al arte como dispositivo de dominación y control», «el arte y su valor propagandístico», «arte y nacionalismo», 'arte e identidad colectiva', etc. La materia Movimientos Culturales y Artísticos de la modalidad *general* debe «contribuir al conocimiento de la propia identidad, y además a una forma-

ción integral del alumnado en valores ciudadanos, en el respeto a la diversidad de las expresiones artísticas y en la promoción del diálogo entre culturas». ¿Es esta una alusión a la alianza de civilizaciones¹⁰ destinada a compensar la (repetida y perniciosa) insistencia en la «identidad propia», que olvida que históricamente no trajo nada bueno a Europa? La materia también se refiere, selectivamente, a movimientos del s. xx; están ausentes, por ejemplo, el realismo socialista en la URSS y China o el expresionismo. La Historia de la Filosofía no menciona —por ejemplo— a Clara Campoamor pese a considerar en detalle el pensamiento feminista y a otras representantes. La Historia de España comienza en la práctica en el s. xix y es, directamente, la de un Estado plurinacional.

Es cierto que muchos textos criticados son aún 'Borradores'. Pero solo cabe esperar, como leo en la prensa, que los cambios se reduzcan a reemplazar «sentido socioemocional» en matemáticas por «destrezas socioafectivas» o a sustituciones no menos profundas. No llegarán muy lejos nuestros escolares con los currículos que detallan los Anexos. La falta de rigor es frecuente y, salvando por supuesto lo que haya que salvar, las Competencias específicas, los Criterios de su evaluación y los Saberes muestran el deseo de que los estudiantes, pese a las repetidas alusiones a la diversidad y al respeto que también ellos mismos deberían merecer, acaben pensando como quienes perfilaron esas Competencias y Saberes. Lástima que la *Weltanschauung* que reflejan esos 'Saberes' sea además tan estrecha, otra *contradictio in terminis* por cierto.

7. Una reflexión sobre las enseñanzas medias

En *The memory chalet* [Penguin, 2010], la conmovedora autobiografía que el gran historiador y ensayista Tony Judt, premio Hannah Arendt (2007), dictó postrado por la ELA que le llevó a la muerte, elogia la calidad de la educación gratuita que recibió en el Emanuel College de Londres, una institución docente fundada por una prima de Isabel I. Judt siempre agradeció la enseñanza que recibió allí, gracias a la cual pudo acceder a la Universidad de Cambridge (King's College). En el período 1944-1976 Emanuel fue una '*voluntary aided grammar school*', gratuita, a la que se accedía tras superar la educación primaria con el examen '11+' y una entrevista. Las *Grammar Schools* son muy antiguas (Shakespeare fue alumno de la de Stratford), y continuaron tras la gran reforma educativa (la *R.A. Butler Act*, 1944) que realizó el gobierno de coalición de Churchill en plena guerra mundial. Estos colegios públicos ingleses de buen nivel académico fueron forzados por el oxoniano Harold Wilson, tras ganar las elecciones de 1964, a integrarse en las *Comprehensive Schools*, dentro «del desacertado proceso de integración de la educación británica» según Judt, o a transformarse en privados ('*public*', en la paradójica terminología inglesa). Judt fue siempre muy crítico con esa reforma del partido laborista. En su magnífico *Postwar* (2005) afirmó:

la destrucción de las escuelas estatales selectivas en Inglaterra simplemente desplazaron más la clase media al sector privado [...] Entretanto la selección continuó, pero por nivel económico en lugar

de serlo por méritos [...] abandonando a los hijos de los pobres a su suerte a las escuelas más flojas y a los peores profesores, y con muchas menos perspectivas de ascender por la educación. *La integración ['comprehensivisation'] de la educación secundaria fue la legislación más retrógrada de la postguerra* (mis cursivas).

Matizaciones aparte¹¹, la defensa de Judt de la buena formación, del mérito, de la calidad de la enseñanza pública y de lo que sucede cuando se pierde es directamente aplicable a España: *esa pérdida implica también una pérdida de equidad*. Su reflexión tiene especial valor viniendo de quien se autodefinió como «socialdemócrata universalista», dos hermosos calificativos con los que no puedo evitar identificarme. De la *Emanuel School* salió Sir Tim Berners-Lee, premio Carlomagno y padre de la *world wide web* (¿qué sería hoy de la Humanidad sin Internet en general y durante la pandemia en particular?). Otro alumno ilustre fue el físico teórico Peter Goddard, que coincidió con Judt varios años. Como Judt, Goddard afirmó que «los seis años que pasé en Emanuel fueron esenciales para todo lo que hice después», comenzando por una beca para Cambridge (Trinity College). Durante su extensa carrera, Goddard (CBE, FRS) fue *Master* del St John's College y después director del Instituto de Estudios Avanzados de Princeton (donde estuvo Einstein). Goddard, que paralelamente a su trayectoria científica tuvo importantes responsabilidades en educación (en particular, fue *Governor* de la propia Emanuel School entre 1991 y 2003), siempre ha defendido lo esencial que es para los jóvenes haber tenido «*inspiring teachers*». Por eso es triste, y este

es el mayor reproche que cabe hacer globalmente a la legislación en curso, que quienes aseguran defender la enseñanza pública no potencien el ascensor social que la calidad de esa enseñanza debería garantizar. Quizá sea así porque, por encima de una formación sólida —y la educación es una preparación para la vida— interesa más realizar una ingeniería social acorde con el pensamiento de los inspiradores de las reformas. Pues como hemos visto, y al margen de recordar obligados preceptos constitucionales como la igualdad entre hombres y mujeres, es común encontrar Competencias y Saberes sutil o abiertamente teñidos del ideario de los redactores de la reforma, hasta en materias de ciencias. En conjunto, la legislación proyectada no proporcionará a los escolares españoles la formación que se merecen.

8. El ‘Documento de Ley’ de la LOSU del ministro de Universidades Manuel Castells¹²

Como en la enseñanza preuniversitaria, también aquí hay que lamentar que en España no sea posible un Pacto de Estado entre los principales partidos que dé estabilidad a nuestras universidades. Tras años de enormes turbulencias, el Sistema Universitario Español (SUE) se había recuperado —en su funcionamiento, no el en fondo— del desastre que constituyó la nefasta versión española (BOE 30-X-2007) del Plan Bolonia del MdeE, Política Social y Deporte de Mercedes Cabrera. Esa versión alejó paradójicamente al SUE de las universidades europeas en contra de la propia Declaración de Bolonia del 19-VI-1999. Es difícil entender cómo se concibió el (mal llamado) ‘grado’

de 4 años sin referirse al muy cuestionable interés de las carreras de tres años por pasar a cuatro o al ahorro que supuso reducir en un año la estancia de los estudiantes, de entonces y futuros, en las universidades¹³.

Pero antes de seguir debo mencionar, *for full disclosure*, que pertenezco al Comité de Expertos (público, por supuesto) para la *Reforma y Mejora de la Calidad y Eficiencia del Sistema Universitario Español* o Comisión Miras (por el nombre de su presidenta), que entregó sus conclusiones (desde ahora, el *Informe*) el 13-II-2013. El Informe partía de estos dos principios fundamentales:

P1) «ni la extracción social del alumno ni su lugar de nacimiento pueden condicionar el tipo o la calidad de la enseñanza que recibe».

P2) «las universidades, y muy especialmente las públicas, constituyen un servicio público [...]. Las reformas que aquí se proponen parten de la base de que el público al que se deben las universidades está constituido en primer lugar por los estudiantes y por el conjunto de la sociedad que las financia, a cuyo progreso intelectual y bienestar económico y social deben contribuir. Solo después, en tercera instancia y ya alejada en importancia de las dos anteriores, pueden aparecer los otros dos estamentos que, junto con los estudiantes, configuran la universidad: el PDI y el Personal de Administración y Servicios (PAS). Es importante apreciar esta perspectiva para un mejor uso de la autonomía universitaria, puesto que algunas disfunciones actuales de las universidades españolas tienen su origen en una inadecuada identificación (u ordenación) de esos sectores del público al que deben servir

[...] La universidad debe estar al servicio de la sociedad, no de sí misma».

Dicho esto, ¿es conveniente hoy una nueva ley y un nuevo Estatuto del PDI¹⁴? Sí, pero no la proyectada LOSU. El SUE requiere un serio *aggiornamento* que garantice, además, la *Good Governance* y los fondos *Next Generation EU*. El SUE ha perdido impulso desde la Ley de Reforma Universitaria (LRU, BOE 1-IX-1983) de José M^a Maravall, ministro de Educación y Ciencia de Felipe González, que reemplazó la Ley General de Educación (BOE 6-VIII-1970) de Villar Palasí, muy adelantada para su época y que, *avant la lettre*, había adoptado para el SUE la estructura ‘boloñesa’ europea¹⁵ de los tres ciclos franceses 3+2+doctorado que se mantuvo hasta 2007. Pero, ¿cuáles son los problemas del SUE que una reforma debería abordar hoy? Al margen de que un Ministerio de Universidades debería serlo también de *Ciencia e Investigación*, los mayores son:

1. La infrafinanciación, también de la investigación.
2. La selección del PDI, muy lejos del principio P2: primero, por los baremos PPADPE de la ANECA para las acreditaciones y segundo, por la casi absoluta endogamia local.
3. Una adecuada política de becas de acuerdo con el P1, que permita la movilidad dentro de España frente al actual localismo que pone orejeras a las mentes.
4. El sistema de gobierno que, pese a pretensiones de la CRUE en contrario, no es eficaz ni tampoco completamente democrático porque la

sociedad —que financia las universidades— no está bien representada.

5. La internacionalización, esencia de la universidad.
6. La autonomía universitaria.
7. La extraordinaria burocracia, despilfarro de tiempo y medios, incluyendo la proliferación de comisiones inútiles que fomenta la ANECA al premiar indebidamente la gestión en sus baremos (pues ya está retribuida económicamente y con reducciones docentes).

Es preciso recordar previamente que, desde la llegada de la democracia y con la LRU, la mejora del SUE ha sido espectacular. Pero no es menos cierto que esa mejoría se ha debido sobre todo a su propio PDI, a sus proyectos de investigación nacionales y europeos (independientes de las universidades que, eso sí, cobran el ‘impuesto revolucionario’) y a programas inteligentes como ICREA (Institución Catalana de Investigación y Estudios Avanzados), IKERBASQUE (Fundación Vasca para la Ciencia) y otros. Es decir, el progreso ha sido a pesar de y no gracias a la propia estructura universitaria. El SUE mantiene un considerable retraso relativo que, como las pruebas PISA muestran para la enseñanza preuniversitaria, debe y puede medirse *externamente*. El prestigioso ranking de Shanghái (ARWU [Ranking Académico de las Universidades del Mundo]) de 2021 solo sitúa una universidad española, la de Barcelona (UB), entre las 200 mejores del mundo y dentro el grupo 151-200, algo muy insuficiente para España como decimotercera economía mundial: países pequeños como Bél-

gica, Holanda o Dinamarca tienen 4, 9 y 3 universidades entre esas 200 primeras.

Analicemos ahora si la proyectada LOSU contribuiría a mejorar el SUE. Por lo que se refiere a 1, la financiación, es imposible de valorar: el ministro Castells ha realizado declaraciones tan diversas como optimistas, pero su poco riguroso manejo de las cifras alienta el escepticismo e impide extraer conclusión alguna en ausencia de una Memoria Económica. En cualquier caso, la financiación no la establece la propia LOSU (que, eso sí, la menciona 34 veces). Respecto a 2, la LOSU mantiene la acreditación estatal no presencial para el acceso a los cuerpos docentes (Art. 58.1) «que se regulará por real decreto» (otro más); el Informe preveía «acreditaciones públicas». También establece (en el espíritu de los Arts. 34 y 37 de la LRU) que será necesario acreditar (Art. 58.1) estancias de nueve meses en total en centros distintos de la institución donde se doctoró el candidato, pero el 11-XI el Ministerio informó a los sindicatos que suprimía esa ‘inconveniente’ condición. La LOSU prevé que las comisiones universitarias de los concursos de acceso se formen por sorteo público (Art. 60.4) con mayoría de miembros externos a la universidad de la plaza y CVs públicos (el Informe exigía además sexenios de investigación). Si se mantiene este requisito (los cambios en la LOSU han sido constantes), podría ser un avance contra la absoluta endogamia actual. Respecto a las becas, 3, el Art. 2^o no responde a las necesidades del principio P1. Tampoco el Art. 85.2, que establece que «el Estado establecerá el sistema general de becas y ayudas al estudio con cargo a presupuestos

generales», garantiza la movilidad *entre Comunidades Autónomas* que requiere el principio P1. Y, aunque según el Art. 101.1 «el Ministerio de Universidades, las Comunidades Autónomas y las propias universidades promoverán la movilidad y el intercambio del estudiantado», hay razones para el escepticismo salvo en lo que se refiere a los fondos europeos de movilidad y al magnífico programa Erasmus, afortunadamente independientes de la LOSU.

El punto 4, el sistema de gobierno (‘gobernanza’ para la LOSU, Título VII), está decididamente mal tratado, incluso maltratado. Para empezar, no parece acertado el límite de 6 años para todos los cargos, que impide los solapamientos que facilitan las transiciones¹⁶. El Claustro se había reducido —muy adecuadamente— a 100 miembros, pero ese límite ha desaparecido. El Consejo de Gobierno (Art. 23) tiene un número de miembros a determinar (eran 50 en una versión anterior), con un mínimo de 10% perteneciente al Consejo Social (que tiene 20 miembros, Art. 24.3). Pero los miembros de los Consejos Sociales son nombrados por los parlamentos autonómicos (una mitad entre los propuestos por la propia universidad). Ello cuestiona su capacidad de control; basta recordar lo sucedido en otros ámbitos y, también, el origen del desastre de las Cajas de Ahorro de 2008. La independencia de los Consejos Sociales y su carácter esencial de representantes de la sociedad que sostiene a las universidades debería ser potenciado, no mediatizado ni politizado. El Rector o Rectora (Art. 29) será funcionario «con tres sexenios, tres quinquenios docentes, y cuatro años de

experiencia de gestión universitaria», no necesariamente catedrático/a, y será elegido por sufragio universal ponderado con mayoría del PDI. No es adecuado requerir 4 años de gestión; no hay que confundir el Rector o Rectora, *que debería ocuparse de la política universitaria y científica de su universidad*, con el Gerente de la Universidad. El Informe requería *al menos* 4 sexenios y permitía que pudiera ser un académico extranjero de reconocido prestigio. Decididamente, la LOSU no se inspira en las buenas universidades.

Consideremos la Internacionalización, 5. ¿Por qué no ir a la raíz del problema e instar a que el SUE tenga al menos un modesto 3%-5% de profesorado extranjero? El Art. 97 se dedica al «fomento de la internacionalización del sistema universitario» que confía¹⁷ a las propias universidades (Art. 97.1), a las que apoyará (Art. 97.2) aunque no dice cómo. Tampoco favorecerá esa internacionalización el Art. 92.1 que indica que «las universidades impulsarán el uso de las lenguas cooficiales propias de sus territorios», dada la interpretación cada vez más excluyente que está adquiriendo ese ‘impulso’ (para el que, por cierto, las universidades deberán destinar financiación, Art. 39.3c). Otro obstáculo para la internacionalización es, por supuesto, la propia ANECA (muy criticada en el Informe de 2013) y sus baremos PPADPE. Es necesario que la absorbida Comisión Nacional de Evaluación de la Investigación (CNEAI) recupere su pérdida independencia y prestigio: basta leer los recientes 9 principios y las 20 (*sic*) directrices que deben aplicar sus evaluadores para apreciar por qué. La ANECA, por

otra parte, se ha visto recientemente implicada en un escándalo internacional tras un extravagante informe sugiriendo que revistas científicas excelentes no deberían considerarse como tales. Su actual (desde 2020) directora, la matemática Mercedes Siles, acaba de nombrar (BOE 24-XI-2021) «a la luz del número de expedientes» nuevos expertos para los Comités Asesores de la CNEAI: dos para Matemáticas y Física, dos para Química, uno para Biología Celular y Molecular y otro para las Ciencias de la Naturaleza. Sin embargo, para Ciencias Económicas y Empresariales se nombran 14, 4 para Ciencias Sociales, Políticas y Estudios de Género, etc. Resumiendo: *ANECA delenda est*. Respecto a 6, tampoco parece que bajo la LOSU las universidades puedan ganar autonomía (Art. 37) pues ésta tiene una importante componente financiera; en cualquier caso, una mayor autonomía requiere *previamente* un mucho mejor sistema de gobierno, que no se dará con la LOSU. Finalmente, la burocracia no existe oficialmente como cabía esperar; la que hay es ‘exterior’ (Art. 102). Conclusión: *Nihil novum sub sole*.

Mientras tanto, observamos cómo China, tras el desastre que supuso la revolución cultural de Mao que literalmente destruyó sus universidades, acabó reformando su sistema educativo recuperando el esfuerzo y el mérito (el objetivo inicial del *ranking* de Shanghái fue, precisamente, conocer la calidad *real* de las universidades chinas). Tras dejar atrás el «siglo de la humillación», China es la segunda potencia económica mundial y, sin que esto implique ninguna simpatía por su comunismo nacional-tecnocap-

talista, el hecho es que ha conseguido en tres décadas lo que otros países tardaron dos siglos en alcanzar. Aunque no exactamente como lo previó, se ha cumplido lo que el político y académico Alain Peyrefitte predijo en su libro *Quand la Chine s'éveillera... le monde tremblera* (1973), cuya segunda parte, *La Chine s'est éveillée*, publicó en 1996. Singapur, como antes masivamente China y hace más de un siglo Japón en la restauración Meiji, beca a sus mejores estudiantes para ir al extranjero con el compromiso de regresar durante algún tiempo, con resultados espectaculares. Japón, innecesario es recordarlo, es hoy la tercera economía mundial, seguido por Alemania. La buena formación no solo eleva el conocimiento; también el PIB.

No puedo considerar otros asuntos, incluyendo la sorprendente indiferencia práctica de la mayoría de la sociedad española por la educación, por falta de espacio. Concluiré remitiéndome al Informe¹⁸ pues, pese a los años transcurridos, creo que aún contiene el mejor diagnóstico y propuestas para reformar el SUE. Nuestras universidades no merecen sufrir el trastorno de una completa reestructuración que no resuelva sus problemas. Y los más acuciantes son dos: el relevo generacional del PDI y la grave precariedad de algunos sectores. Y ambos tienen un remedio sencillo que solo requiere la debida financiación: crear un buen número de plazas de forma constante y escalonada, eliminar los criterios de la prescindible ANECA (que además dificultan la incorporación del talento expatriado que las vaguedades del Art. 102 no resuelven)

y seguir el principio P2 para cubrir esas plazas. La enseñanza universitaria no mejorará con los cambios de la LOSU que parecen inspirados en el dicho de Tancredi, el sobrino del príncipe de Salina: *se vogliamo che tutto rimanga com'è, bisogna che tutto cambi*. Para tales cambios, mejor no hacer mudanza.

Notas

¹ Las 'competencias' y la 'evaluación por competencias' se introdujeron en la Ley Orgánica de Educación (LOE, BOE 4-V-2006) de J. L. R. Zapatero y después en la derogada Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE, BOE 10-XII-2013) de M. Rajoy, siendo ubicuas en ambas.

² Véanse, respectivamente, R. Dawkins (1998), Postmodernism disrobed, *Nature*, 394, 141-143 y L. Irigaray (2002), *To Speak is Never Neutral*, Routledge; también, A. Sokal y A. Bricmont (1997), *Impostures Intellectuelles*, Éd. Odile Jacob.

³ Los lunes de «El imparcial», Madrid, 17 de noviembre de 1913; OC VIII, *Inquietudes y meditaciones*, p. 550, Escelicer (1967).

⁴ Que, según me comunica la autora, aparecerá pronto (agradezco la cita a J. M. Lacasa).

⁵ Lo correcto sería decir 'pasarán al curso siguiente'. El texto podría utilizar algo mejor el castellano, frecuentemente adornado con palabros al uso como 'performativo'. También sería mejor decir 'asignatura' que 'materia' y no confundir título con titulación, que son cosas distintas. La corrupción del lenguaje suele acompañar razonamientos impropios.

⁶ Se disminuye así el carácter de 'fe pública' que todo título tiene ante la sociedad. No obstante, el Art. 16. 4 establece que «en cualquier caso, todos los alumnos y alumnas recibirán, al concluir su escolarización en la ESO, una certificación oficial en la que constará el número de años cursados y el nivel de adquisición de las competencias de la etapa». Como la realidad es tozuda, es esperable que los empleadores acaben pidiendo este certificado.

⁷ Según el Banco Mundial (2019), España solo invirtió en educación el 4.3% del PIB, muy por debajo de la media 4.9% de la OCDE y del 5.2% (Finlandia), 7.6 % (Noruega), 5 % (Alemania), 5.4% (Francia) o 5.2% (UK).

⁸ Agradezco a M. Gomendio este dato.

⁹ De hecho, si hay desarrollo *no* es sostenible. La Tierra soporta hoy 7800 millones de personas, que según la ONU serán 11200 en el cambio de siglo. Todo lo que se puede pretender es atemperar los injustos desequilibrios en el desarrollo de distintas áreas del planeta, pero no cabe hablar de «crecimiento sostenible» que es una *contradicción in terminis* destinada a tranquilizar conciencias.

¹⁰ Véase mi Darwin y la alianza de civilizaciones (2009), *CLAVES de Razón Práctica*, 194, 20-27. También en los artículos generales de <http://www.j.a.de.azcarraga.es> (n.º 27).

¹¹ Judt no siempre es preciso; en particular, Emanuel no era una «*direct grant grammar school*», como dice en *The memory chalet*, ni, como me comenta Peter Goddard (que coincidió con Judt en Emanuel), tenía entonces tantos alumnos (eran unos 700, no los 1000 que dice Judt).

¹² Curiosamente, hoy, 16 de diciembre de 2021, Manuel Castells ha presentado su renuncia, siendo sustituido por Joan Subirats. La LOSU seguirá probablemente su tramitación.

¹³ Véase mi ¿Universidades boloñesas 4+máster o 3+máster? (2015), *CIAN-Revista de Historia de las Universidades*, 18 (1), 21-54, revista editada por el Instituto Figuerola de Historia y Ciencias Sociales de la Univ. Carlos III de Madrid, n.º 44 en <http://www.j.a.de.azcarraga.es>

¹⁴ Véase J. A. de Azcárraga y F. M. Goñi (2014), Sobre la necesidad de una reforma universitaria, *revista española de pedagogía*, 72 (257), 5-21. También llegaba a esa necesidad el Informe de la comisión internacional presidida por el físico teórico Rolf Tarrach, *Audacia para llegar lejos: universidades fuertes para la España del mañana* (2011), que hacía numerosas propuestas de interés.

¹⁵ El Informe recomendaba que las universidades pudieran regresar *voluntariamente* a la estructura 3+2 mayoritaria en Europa, pero la ley que así lo autorizó fue rechazada por la corporativista Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE) y los sindicatos.

¹⁶ La motivación no escrita para los seis años es evitar que bajo el actual sistema de 4+4 años, un Rector —por ejemplo— desperdiciara su primer mandato sin tomar iniciativas convenientes que puedan comprometer su reelección. Pero es un argumento falso: lo que muestra es que el actual sistema de gobierno universitario es muy deficiente (ver Informe).

¹⁷ En el pasado existió un magnífico programa *nacional* de años sabáticos en el extranjero junto con otro recíproco para doctores y tecnólogos extranjeros en centros españoles, hoy desaparecidos.

¹⁸ Se puede encontrar en la parte de artículos generales de <http://www.j.a.de.azcarraga.es> o de <https://www.uv.es/~azcarrag/> (n.º 36). Esas páginas contienen otros trabajos sobre asuntos universitarios.

Referencias bibliográficas

Anteproyecto de Ley Orgánica del sistema Universitario (LOSU) (2021). <https://bit.ly/33RwtmQ>
Judt, T. (2010). *The memory chalet [El refugio de la memoria]*. Penguin Random House.

Judt, T. (2005). *Postwar [Postguerra]*. William Heinemann.

Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa (LGEFRE). *Boletín Oficial del Estado (BOE)*, 187, de 6 de agosto de 1970, páginas 12525 a 12546. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1970-852>

Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria (LORU). *Boletín Oficial del Estado (BOE)*, 209, de 1 de septiembre de 1983, páginas 24034 a 24042. <https://www.boe.es/eli/es/lo/1983/08/25/11>

Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE). *Boletín Oficial del Estado (BOE)*, 106, de 04 de mayo de 2006. <https://www.boe.es/eli/es/lo/2006/05/03/2/con>

Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE). *Boletín Oficial del Estado (BOE)*, 295, de 10 de diciembre de 2013, páginas 97858 a 97921. <https://www.boe.es/eli/es/lo/2013/12/09/8>

Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se Modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOMLOE). *Boletín Oficial del Estado (BOE)*, 340, de 30 de diciembre de 2020, páginas 122868 a 122953. <https://www.boe.es/eli/es/lo/2020/12/29/3>

Miras-Portugal, M. T. (Pres.), Alzaga, Ó., Azcárraga Feliu, J. A., Capmany Francoy, J., Garicano Gabilondo, L., Goñi Urcelay, F. M., Puyol Antolín, R., Rodríguez Inciarte y M., Urrea Corres, M. (2013). *Propuesta para la reforma y mejora de la calidad y eficiencia del sistema universitario español*. <https://bit.ly/3spqQ9J>

Peyrefitte, A. (1973). *Quand la Chine s'éveilla... le monde trembla [Cuando China despierta... el mundo temblará]*. Fayard.

Peyrefitte, A. (1996). *La Chine s'est éveillée [China ha despertado]*. Fayard.

Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al servicio de la Administración general del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración general del Estado. *Boletín Oficial del Estado (BOE)*, 85, de 10 de abril de 1995. <https://www.boe.es/eli/es/rd/1995/03/10/364/con>

Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales. *Boletín Oficial del Estado (BOE)*, 260, de 30 de octubre de 2007, páginas 44037 a 44048. <https://www.boe.es/eli/es/rd/2007/10/29/1393>

Real Decreto 99/2011, de 28 de enero, por el que se regulan las enseñanzas oficiales de doctorado. *Boletín Oficial del Estado (BOE)*, 35, de 10 de febrero de 2011. <https://www.boe.es/eli/es/rd/2011/01/28/99/con>

Real Decreto 822/2021, de 28 de septiembre, por el que se establece la organización de las enseñanzas universitarias y del procedimiento de aseguramiento de su calidad. *Boletín Oficial del Estado (BOE)*, 233, de 29 de septiembre de 2021. <https://www.boe.es/eli/es/rd/2021/09/28/822/con>

Real Decreto 984/2021, de 16 de noviembre, por el que se regulan la evaluación y la promoción en la Educación Primaria, así como la evaluación, la promoción y la titulación en la Educación Secundaria Obligatoria, el Bachillerato y la Formación Profesional. *Boletín Oficial del Estado (BOE)*, 275, de 17 de noviembre de 2021, páginas 141583 a 141595. <https://www.boe.es/eli/es/rd/2021/11/16/984>

Resolución de 17 de noviembre de 2021, del Organismo Autónomo Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación, por la que se

nombran expertos para asesorar a los Comités Asesores de la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora. *Boletín Oficial del Estado (BOE)*, 281, de 24 de noviembre de 2021, páginas 143980 a 143983. Ministerio de Universidades. <https://www.boe.es/boe/dias/2021/11/24/pdfs/BOE-A-2021-19324.pdf>

Tarrach, R. (Pres.), Egron-Polak, E., de Maret, P., Rapp, J.-M. y Salmi, J. (2011). *Audacia para llegar lejos: universidades fuertes para la España del mañana*. <https://bit.ly/3ss0rbp>

Biografía del autor

José Adolfo de Azcárraga es Catedrático Emérito de física teórica de la Universidad de Valencia y miembro del IFIC (CSIC-UV). Ha visitado repetidamente las Universidades de Cambridge y Oxford, así como muchos otros centros europeos y americanos. Ha sido IP de proyectos de investigación (1978-2013) y actuado para agencias evaluadoras españolas e internacionales. Es editor y autor de libros científicos y de unos 180 artículos de investigación. Pertenece a varias sociedades científicas internacionales de física y matemáticas (APS, EPS, IAMP), habiendo sido Presidente (2013-21) de la Real Sociedad Española de Física. Fue miembro del Comité de Expertos para la Reforma Universitaria, que emitió su Informe en 2013, y pertenece al Colegio Libre de Eméritos.



<https://orcid.org/0000-0002-6848-1352>



Investigaciones y propuestas

María Teresa Ballestar, Jorge Sainz e Ismael Sanz

Evaluación económica de intervenciones educativas en la LOMLOE:
propuestas de mejora con inteligencia artificial

Francisco López Rupérez

La calidad de la gobernanza del sistema educativo. El caso de la LOMLOE

Inmaculada Egido Gálvez

La reforma del currículo para responder a los retos del futuro.
España en perspectiva internacional

Samuel Gento Palacios, Raúl González-Fernández y Ernesto López-Gómez

Dirección de centros educativos y ampliación de autonomía con rendición
de cuentas. El rol mediador del liderazgo pedagógico

Evaluación económica de intervenciones educativas en la LOMLOE*: propuestas de mejora con inteligencia artificial

An economic evaluation of educational interventions in the LOMLOE: Proposals for improvement with Artificial Intelligence

Dra. María Teresa BALLESTAR. Profesora Asociada. Universidad Rey Juan Carlos (teresa.ballestar@urjc.es).

Dr. Jorge SAINZ. Catedrático. Universidad Rey Juan Carlos (jorge.sainz@urjc.es).

Dr. Ismael SANZ. Profesor Titular. Universidad Rey Juan Carlos (ismael.sanz@urjc.es).

Resumen:

El objetivo de esta investigación es demostrar la necesidad de evaluar económicamente la LOMLOE, especialmente tras la inversión de los fondos *EU Next Generation* que abren nuevas oportunidades de las que carecía la ley en su redacción inicial. Las Administraciones públicas tienen el reto de emplear esa inversión adicional de forma eficiente.

Nuestro análisis demuestra que los modelos de inteligencia artificial pueden predecir si los programas de apoyo educativo ayudarán a incrementar la probabilidad de que estudiantes rezagados superen 4.º de la ESO (Educación Secundaria Obligatoria). De esta forma, se puede calcular el retorno social de los pro-

gramas de apoyo educativo y contribuir a su diseño *ex-ante* para lograr que los alumnos tengan mayores tasas de éxito.

Para completar los modelos ya utilizados por Administraciones públicas, empleamos modelos de Machine Learning (ML) robustos como árboles de decisión CHAID y redes neuronales artificiales para analizar las características de los grupos de estudiantes y la intervención en la que han formado parte. Las conclusiones permiten mejorar los programas de refuerzo educativo de los próximos años para apoyar a los alumnos con menos posibilidades de éxito académico.

Descriptor: análisis de políticas públicas, *Machine Learning*, eficiencia educativa, LOMLOE.

* Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre de 2020, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. Fecha de recepción de la versión definitiva de este artículo: 13-12-2021.

Cómo citar este artículo: Ballestar, M. T., Sainz, J. y Sanz, I. (2022). Evaluación económica de intervenciones educativas en la LOMLOE: propuestas de mejora con inteligencia artificial | *An economic evaluation of educational interventions in the LOMLOE: Proposals for improvement with Artificial Intelligence*. *Revista Española de Pedagogía*, 80 (281), 133-154. <https://doi.org/10.22550/REP80-1-2022-09>

<https://revistadepedagogia.org/>

ISSN: 0034-9461 (Impreso), 2174-0909 (Online)

Abstract:

This research aims to demonstrate the need for an economic evaluation of the Organic Law 3/2020, of 29 December, which amends Organic Law 2/2006, of 3 May, on Education (LOMLOE), especially after the investment of EU Next Generation funds that open new opportunities that were lacking in the initial drafting of the law. The challenge for Public Administrations is to use this additional investment efficiently.

Our analysis shows that artificial intelligence models can predict whether educational support programmes will help increase the likelihood that students who lag behind will pass the 4th grade of ESO. In this way, we can calculate the social return of these

programmes and contribute to their *ex-ante* design to achieve higher success rates for students.

To complement the models already used by public administrations, we use robust Machine Learning (ML) models such as CHAID decision trees and artificial neural networks to analyse the characteristics of the groups of students and the intervention they have been part of. The conclusions allow us to improve educational reinforcement programmes in the coming years to support students with lower chances of academic success.

Keywords: Public policy analysis, Machine Learning, educational efficiency, LOMLOE.

1. Introducción

Uno de los principios en la gestión educativa por parte de organismos internacionales como la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) es la evaluación de políticas educativas tanto globales como de intervenciones concretas (Golden, 2020). El resultado del análisis lleva a una mayor eficacia e impacto, tanto a nivel social como individual, de las actuaciones educativas, lo que revierte en el alumnado y en una dinámica positiva para el sistema en general (OECD, 2018). Este principio informativo aparece en casi todas las legislaciones europeas y, en el caso español, se encuentra recogido en Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo (LOE) que señala en su Artículo 2 bis que el «El funcionamiento del Sistema Educativo Espa-

ñol se rige por los principios de [...] eficiencia en la asignación de recursos públicos, transparencia y rendición de cuentas».

Nuestro objetivo es demostrar que la evaluación económica de las políticas educativas sirve para optimizar y priorizar los objetivos legislativos establecidos por la LOMLOE. Este hecho demostraría que la ley se enfrenta a una laguna en su construcción que afecta a su evaluación de la gestión, evaluación que si es un requerimiento para la justificación de los fondos *EU Next Generation* para educación que solo en 2021 representan en los presupuestos generales del estado 1852.5 millones de euros.

Va a ser esta inversión europea la que permitirá implantar y evaluar la ley, ya

que en su Memoria de Análisis e Impacto Normativo (MAIN), que recoge los aspectos técnicos de la norma, se señala que «[...] el proyecto no supone incremento o disminución del gasto público». Como contrapartida la Comisión exige que se evalúe si la población adquiere efectivamente las competencias para competir a nivel global (Crescenzi et al., 2021; Porte y Jensen, 2021).

La Comisión Europea y UNESCO reconocen la importancia de este tipo de actuaciones tanto en la elección de reformas como en su posterior análisis, y la necesidad de que haya datos disponibles sobre intervenciones educativas para su posterior análisis, pese a las reticencias de algunas administraciones (European Commission, 2010; Yusuf, 2007). Aunque el planteamiento preferido para este análisis es el enfoque experimental, en la realidad educativa existen problemas para llevarlo a cabo por diversos motivos: como el coste económico, la dificultad de establecer grupos de control aleatorios, los problemas de gestión, ansiedad, etc. (Golden, 2020; Slavin, 2016).

Para solventar esta propuesta se están utilizando un arsenal de nuevas técnicas que están en pleno desarrollo y que pueden servir como propuesta, entre las que se encuentra la inteligencia artificial (IA) (Ballestar et al., 2019; Chassignol et al., 2018; Chatterjee y Bhattacharjee, 2020). Siguiendo la estrategia de triangulación de Ballestar et al. (2020), evaluamos el uso de distintas estrategias de IA para la evaluación del retorno de intervenciones educativas. Para ello, profundizaremos en la intervención realizada por la Consejería de Educación de la Junta de Comunidades

de Castilla y León denominada *Programa para la Mejora del Éxito Educativo*, que analizaremos en su edición de 2020, tras el cierre de los colegios por la pandemia. La Junta realizó una convocatoria de ayudas económicas para que los centros educativos pudieran ofrecer aulas de apoyo durante el mes de julio a los alumnos de sexto de primaria, cuarto de ESO y segundo de Bachillerato en las áreas de lengua castellana y literatura, matemáticas o inglés con dificultades educativas. El programa ha contribuido a lo largo de los años a que un número importante de alumnos de la comunidad promocionen de curso. De forma general para todos los cursos que disfrutaban del programa, se observó en el curso académico 2019-20 una mejora de la promoción del 5 % en los estudiantes que participaron en el programa, en comparación con los que estando en condiciones de participar no lo hicieron.

2. La intervención

Para diseñar cualquier intervención educativa Slavin (2016) y Golden (2020) reconocen como fundamental que esté basada en evaluaciones científicas. Probablemente, las clases de apoyo que componen el *Programa para la Mejora del Éxito Educativo* en Castilla y León sea una de las más fundamentadas científicamente en los últimos años. Las investigaciones realizadas por la *Education Endowment Foundation*¹ demuestran que las tutorías en pequeños grupos se encuentran entre las medidas para las que existe evidencia empírica de mayor efectividad a nivel internacional. Como tal han demostrado ser un buen complemento para un sistema educativo que está diseña-

do para hacer pasar a un gran número de alumnos de curso a curso, pero que no funciona para todos los estudiantes.

Kraft (2015) y Burgess (2020) analizan los factores que contribuyen a su éxito: la impartición por personal seleccionado y formado, coordinado con sus docentes habituales y en grupos reducidos. El impacto es relevante: Nickow et al., (2020) muestran, a partir del estudio de 96 artículos de experimentos aleatorios, que el efecto de las tutorías en pequeños grupos es importante y significativo (37 % de la desviación estándar).

Este tipo de intervenciones es una de las pocas que vienen recogidas en nuestra legislación. La LOMLOE en su art. 4.4 señala que uno de sus objetivos es facilitar «[...] el acceso a los apoyos que el alumnado requiera» y el incremento de estas medidas a lo largo de todo el proceso formativo de forma individualizada (art. 20 bis) «[...] para evitar la repetición escolar, particularmente en entornos socialmente desfavorecidos». De hecho, la norma deja una redacción muy clara sobre sus objetivos a la repetición, por ejemplo, en la nueva redacción del art. 28: «La permanencia en el mismo curso [de secundaria] se considerará una medida de carácter excepcional y se tomará tras haber agotado las medidas ordinarias de refuerzo y apoyo para solventar las dificultades de aprendizaje».

Estas medidas de apoyo están presentes en la legislación educativa a lo largo de este siglo. Así la *non nata* Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación (LOCE) recogía en su art. 2 el derecho de los estudiantes a «[...] recibir las ayudas

y los apoyos precisos para compensar las carencias y desventajas de tipo personal, familiar, económico, social y cultural, especialmente en el caso de presentar necesidades educativas especiales, que impidan o dificulten el acceso y la permanencia en el sistema educativo». Las distintas normas desde entonces han recogido preceptos similares de protección en línea con las recomendaciones de los organismos especializados (Gouëdard et al., 2020; Pont y Montt, 2014; Schleicher, 2020) como la literatura sobre el retorno educativo (Brunello y Paola, 2014; de la Fuente y Jimeno, 2009; Doncel et al., 2014) que establecen la importancia de la adquisición de competencias, hecho que pasa a ser fundamental con la irrupción de las nuevas tecnologías (Ballestar et al., 2020, 2022; Goos et al., 2009; Gregory et al., 2019).

De acuerdo con el art. 9 de la LOMLOE corresponde a las comunidades autónomas (CCAA) llevar a cabo las actuaciones dirigidas a la reducción y prevención del fracaso escolar y del abandono escolar temprano a través de los programas de cooperación territorial. La Memoria de Análisis e Impacto Normativo de la Ley dotó en la redacción original de la ley, previa a la pandemia, con 45 millones de euros por año para este tipo de programas durante el periodo 2020-2023.

Las CCAA ya venían destinando una importante inversión a este tipo de proyectos. La Consejería de Educación de Castilla y León venía desarrollando desde el curso 2007-2008, entre otros, el *Programa para la Mejora del Éxito Educativo*. Sus objetivos son, en línea con la LOE, LOMCE (Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad

Educativa, 2013) y LOMLOE «[...] contribuir a la mejora del modelo educativo en la Comunidad de Castilla y León y facilitar el éxito y la continuidad del alumnado en el sistema educativo» garantizando «la progresión didáctica del alumnado y su promoción en el sistema educativo, reduciendo el abandono escolar temprano, fomentando su eficaz inserción en el mercado laboral y optimizando al mismo tiempo el clima de convivencia en los centros docentes».

Son los centros los que solicitan estas medidas para favorecer el éxito educativo, la integración del alumnado y la involucración de las familias para aumentar la tasa de promoción y titulación del alumnado, con especial atención al alumnado más vulnerable de 4.º de ESO, 6.º curso de Educación Primaria y 2.º de Bachillerato de centros sostenidos con fondos públicos. El programa se imparte en 93 centros en lengua, matemáticas e inglés de cara a reforzar el fin de ciclo y con la participación de estudiantes que asisten voluntariamente, autorizados y apoyados por su familia. Los requisitos de acceso son presentar una necesidad específica de apoyo educativo o estar en situación de vulnerabilidad socioeducativa y es impartida por docentes especializados.

La primera evaluación realizada por la junta es prometedora: para el curso 2019-2020 los alumnos que participan en el programa aumentan su probabilidad de aprobar lengua en un 24.6 %, inglés en un 13.8 % y matemáticas en un 8.4 % frente a los no inscritos, generando un alto nivel de satisfacción tanto en docentes (85.7 %) como familias (88.2 %).

Este primer análisis nos sirve como base para realizar nuestra investigación sobre la eficiencia económica de las intervenciones recogidas en la LOMLOE. Para ello, planteamos clasificar en grupos a los estudiantes que participan en el *Programa para la Mejora del Éxito Educativo* en Castilla y León en 4.º de la ESO y predecir la probabilidad de superar dicho curso escolar para cada uno de los grupos de estudiantes. Esto permitirá realizar pronósticos individuales para estudiantes en base a sus características, detalles del programa especial de apoyo realizado y su desempeño en el programa. Esto permite estimar la probabilidad de éxito del programa y calcular su retorno social (ROI) a través de un modelo de triangulación que emplea diferentes metodologías de ML como árboles de decisión CHAID y redes neuronales artificiales para evaluar políticas educativas.

3. Análisis empírico

La información empleada para el análisis contiene los datos disponibles de los alumnos de 4.º de la ESO participantes en el *Programa para la Mejora del Éxito Educativo* en el curso 2019-2020. Se dispone de 1739 registros que corresponden con los estudiantes que participaron en alguno de los tres programas implementados en la comunidad autónoma. De ellos, el 47.27 % son niñas y el 52.73 % son niños. De estos estudiantes, el 47.15 % (820 estudiantes) han repetido ya algún curso.

Los estudiantes pueden participar en tres tipos de programas. El programa C2 consiste en un acompañamiento del estudiante durante todo el año académico

y acumula el 76.37 % de los estudiantes (1328). El programa C3 consiste en la asistencia de clases extraordinarias durante verano en el mes de julio e incluye al 17.02 % de los estudiantes (296). Finalmente, el programa C2C3, una combinación de los dos anteriores, representa el 6.61 % de los estudiantes (115). Dichas actuaciones se imparten en las nueve provincias de Castilla y León, concentrando el 66.36 % de los estudiantes en capitales de provincia y el 33.64 % en otras localidades, con una ratio de éxito en la finalización de los estudios de 4.º de la ESO del 85.34 % para aquellos que terminaron el programa.

Una de las innovaciones de nuestra investigación es la aplicación de una metodología de triangulación que consiste en el desarrollo de más de un método cuantitativo, aplicando diferentes enfoques, con el objetivo de enriquecer los resultados, así como, confirmar por partida doble los resultados obtenidos (Ballestar et al., 2020). En la primera fase, se desarrolla un modelo de Machine Learning (ML) basado en árboles de decisión CHAID (Chi-square Automatic Interaction Detector) que determine cuáles son las variables relevantes a la hora de diseñar y predecir la tasa de éxito esperada que tendrán los participantes en el programa. El objetivo es identificar los factores a tener en cuenta a la hora de diseñar una intervención de estas características, así como calcular su tasa de éxito y, en consecuencia, el retorno social de la inversión realizada.

En la segunda fase, el primer modelo se evalúa mediante la realización de un

modelo completamente nuevo que utiliza una metodología ML basada en redes neuronales artificiales perceptrón multicapa con programación hacia atrás (ANN-MPL) que debe validar los resultados obtenidos anteriormente.

3.1. Definición de las variables de los modelos de ML

Los árboles de decisión CHAID y las redes neuronales artificiales perceptrón multicapa (ANN-MLP) son métodos de aprendizaje automático supervisados. Este tipo de modelos describen y explican las relaciones subyacentes existentes entre las diferentes variables de entrada con la finalidad de predecir el valor de la variable objetivo, a través de un proceso de entrenamiento usando una muestra de datos que contiene tanto los valores para las variables de entrada como de salida (Maimon y Rokach, 2005). Como métodos supervisados, la precisión de sus clasificaciones y predicciones estará condicionada a la calidad de la muestra disponible para el entrenamiento, validación y test de los modelos (Aad et al., 2012; Ballestar et al., 2018; Li y Eastman, 2006).

Se ha realizado un proceso de minería de datos sobre la base de origen con el objetivo de crear una única tabla para el desarrollo de los modelos de ML. Esta tabla contiene 1739 registros de estudiantes y 21 variables que capturan la información para la caracterización del estudiante, así como su desempeño y resultados tanto en el programa que ha participado como en el curso de 4.º de la ESO.

Mediante la realización de análisis descriptivos y causales iterativos, 5 de estas variables fueron identificadas como estadísticamente significativas y relevantes para el análisis empírico y desarrollo de los dos modelos de ML. De estas variables, 4 actúan como variables de entrada de información en los modelos y 1 como variable de salida u objetivo a determinar o predecir (Tabla 1). Por lo tanto, ambos modelos

utilizan las mismas 5 variables y son entrenados con la misma base de datos.

La variable objetivo o de salida, el porcentaje de estudiantes que no ha superado el curso de 4.º de la ESO (0 en la variable *finish_studies*), es 14.66 %, mientras que los que si superan el curso que representan el 85.34 % (valor 1 de la variable *finish_studies*), dejando una muestra desbalanceada.

TABLA 1. Descripción de las variables de los modelos de ML: árbol de decisión CHAID y red neuronal artificial perceptrón multicapa (ANN-MLP).

Variables de entrada	Descripción
years_repetition	Variable numérica discreta. Número de cursos que ha repetido el estudiante. En el caso de que el estudiante no haya repetido ningún curso el valor será 0.
student_repetition	Variable booleana. Valor 1 si el estudiante ha repetido algún curso; Valor 0 si no ha repetido ningún curso.
kind_program	Variable categórica que indica cuál de los tres programas académicos ha realizado el estudiante: C2; C3; C2C3.
finish_program	Variable booleana. Valor 1 si el estudiante ha finalizado el programa académico de apoyo; Valor 0 si no lo ha llegado a finalizar.
Variable de salida	Descripción
finish_studies	Variable booleana. Valor 1 si el estudiante ha superado el curso 4º de la ESO; Valor 0 si no ha llegado a superar el curso.

Fuente: Elaboración propia.

3.2. Primera fase del análisis empírico: modelo predictivo del éxito del programa especial de apoyo a la educación

En esta fase se desarrolla un modelo consistente en un árbol de decisión CHAID o *chi-squared automatic interaction detection* (Kass, 1980), cuyo objetivo es doble: clasificación y predicción. Este modelo clasificará a cada uno de los estudiantes en grupos homogéneos en base a las variables explicativas de entrada o predictores

que interactúan significativamente con la variable dependiente de salida u objetivo (Akin et al., 2017; Khosravi et al., 2019). El algoritmo identifica los estudiantes que probablemente pertenezcan a un grupo en particular y, al mismo tiempo, identifica las reglas que utilizará en predicciones de futuros casos de estudiantes que no hayan participado. En nuestro caso estas agrupaciones están constituidas en función de las características del estudiante, del programa

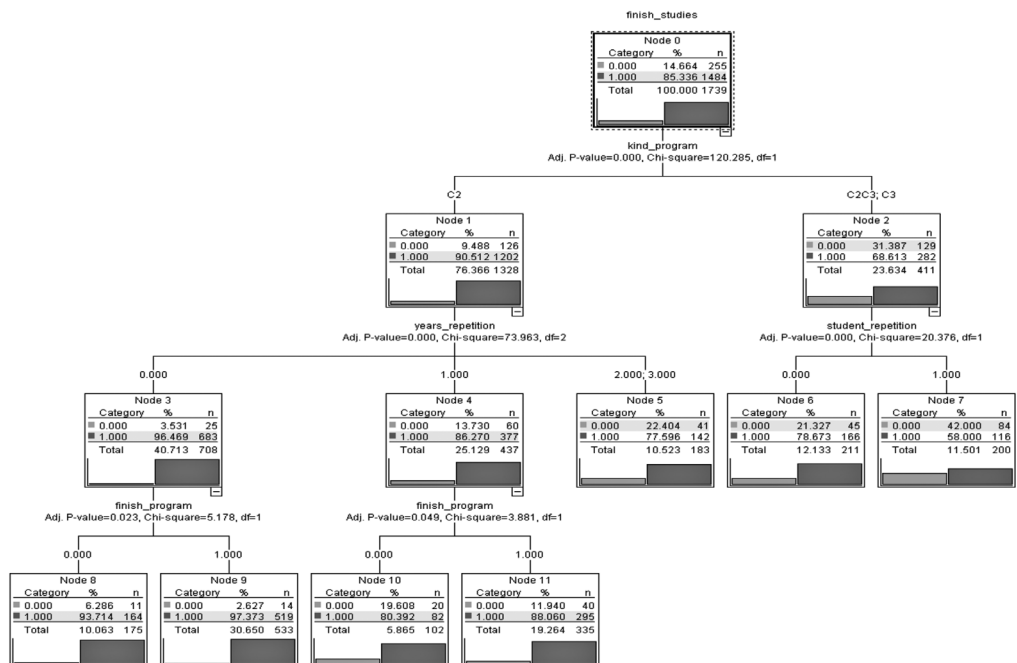
en el que participa y su desempeño, y posibilitan cumplir el segundo objetivo de determinar y predecir el porcentaje de aprobados en 4.º de la ESO tanto para cada uno de los grupos como individualmente (Ramaswami y Bhaskaran, 2010). Finalmente, la predicción de este porcentaje de éxito permite calcular como reforzar cada uno de los programas por tipología de estudiante.

La elección de árboles de decisión CHAID frente a otros métodos, como los propuestos para variables educativas por, por ejemplo, Cruz-Jesus et al., (2020) es que tienen la capacidad de generar árboles no binarios. Además, también admiten variables de entrada tipo numérico continuas o categóricas. Al ser no paramétrico puede manejar tanto relaciones lineales

como no lineales entre las variables explicativas y la variable de salida y también puede gestionar de forma muy eficiente grandes volúmenes de datos, incluso en tiempo real (Chassignol et al., 2018; Khosravi et al., 2019).

Para el desarrollo y entrenamiento del modelo se ha utilizado una metodología de entrenamiento, comprobación y validación (*training, testing, validación* [TTV]), que consiste en entrenar el modelo con el 70 % (1203 registros) de la muestra y realizar la comprobación y su validación con el restante 20 % (367 registros) y 10 % (169 registros) de la muestra respectivamente (Ballestar et al., 2019). El Gráfico 1 muestra el diagrama de árbol de decisión CHAID obtenido para el modelo de éxito del programa.

GRÁFICO 1. Diagrama de árbol de decisión CHAID para el modelo de éxito de los programas de apoyo a estudiantes para la superación del curso 4.º. ESO.



Fuente: Elaboración propia.

3.2.1. Primera fase del análisis empírico: Evaluación del modelo.

Los indicadores más relevantes de CHAID son la precisión en la clasificación, sensibilidad, especificidad, el área debajo de la curva ROC y el coeficiente de GINI. Estos indicadores de precisión y la matriz de confusión, que contiene el porcentaje de casos clasificados tanto correcta como incorrectamente para los dos posibles valores de la variable dependiente, están disponibles en la Tabla 2. Los indicadores han sido calculados tanto para el total de la muestra, como para cada una de las submuestras de entrenamiento, comprobación y validación del modelo. Por lo tanto, observamos que el modelo tiene una precisión en la clasificación de estudiantes y predicción de su porcentaje de estudiantes aprobados del 70.73 % (error del 29.27 %). Este porcentaje de estudiantes clasificados correctamente es muy similar entre todas las submuestras de entrenamiento, comprobación y validación, por lo que podemos afirmar que el modelo no ha sido sobreentrenado.

El porcentaje de positivos verdaderos, denominado *sensibilidad*, es del 71.43 %. Este valor explica el porcentaje de estudiantes que superan el curso y que han sido correctamente clasificados por el árbol de decisión CHAID en base a las características del estudiante, el programa de apoyo realizado y su resultado en dicho programa. El porcentaje de negativos verdaderos, también denominado *especificidad*, es del 66.67 %. Este valor es el porcentaje de estudiantes que no superan 4.º de la ESO y que han sido correctamente clasificado en base a las mismas variables de entrada. Los valores complementarios son el porcentaje de falsos positivos, 33.33 %, corresponde con el porcentaje de estudiantes que no habiendo su-

perado 4º de la ESO fueron clasificados por el modelo como que si lo habían conseguido. Finalmente, el porcentaje de falsos negativos es del 28.57 %. Este valor corresponde al porcentaje de estudiantes que habiendo superado el curso fueron clasificados por el modelo como que no lo habían superado.

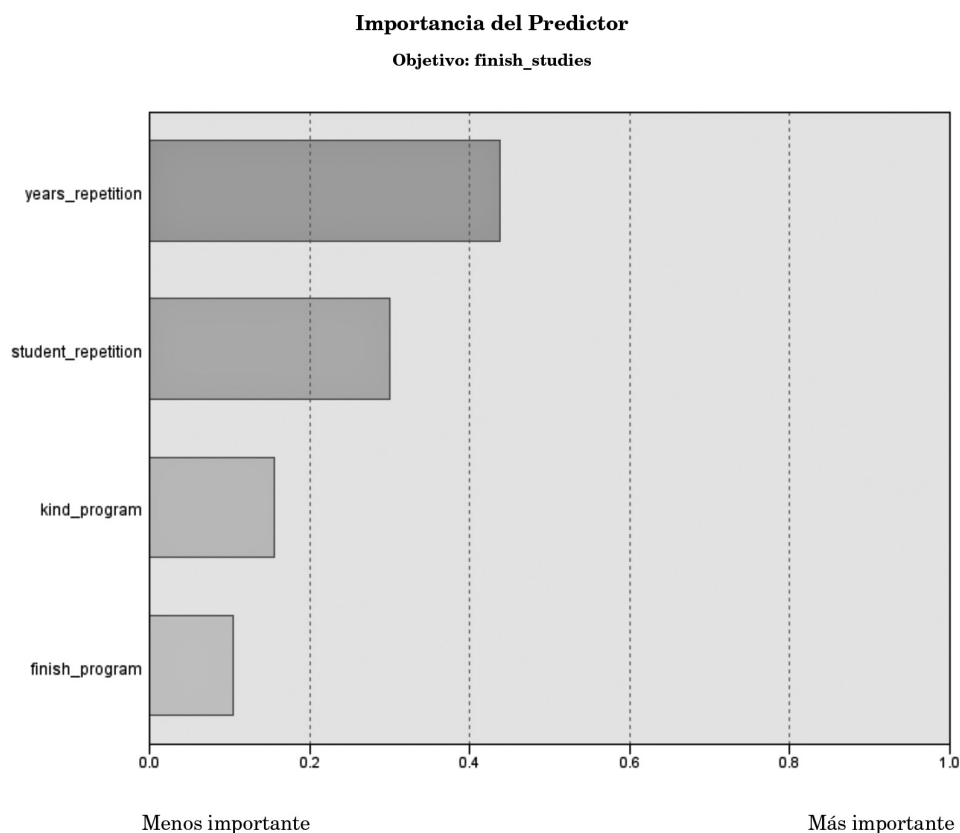
En esta investigación preferimos utilizar como principal medida de precisión del árbol de decisión CHAID el indicador de área debajo de la curva (AUC) ROC, ya que resulta más robusto que el indicador de precisión en la clasificación cuando se trabaja con muestras no balanceadas, como es nuestro caso (Tabla 2) (Dželihodžić y Jonko, 2016; Yin et al., 2013). El área debajo de la curva (AUC) ROC para el total de la muestra tiene un valor de 0.762, similar a las de las submuestras de entrenamiento, comprobación y validación del modelo (0.763, 0.760 y 0.755 respectivamente). Los valores de AUC pueden oscilar entre 0.5, que es el peor valor posible e implicaría que el modelo hace clasificaciones al azar y 1, que es el mejor valor y significaría que el modelo hace clasificaciones perfectas. Por lo tanto, se puede concluir que la calidad de este modelo de árbol de decisión CHAID es bueno (Hosmer Jr. et al., 2013). De forma complementaria, también se ha calculado el coeficiente de GINI, que se puede utilizar alternativamente al AUC, ya que están estrechamente relacionados. El coeficiente de GINI representa dos veces el área comprendida entre la curva ROC y la diagonal y oscila entre los valores 0 y 1. En nuestra investigación el coeficiente de GINI para el total de la muestra tiene un valor de 0.523, similar a la de las submuestras de entrenamiento, comprobación y validación del modelo (0.527, 0.519 y 0.510 respectivamente).

TABLA 2. Precisión del modelo y matriz de confusión del árbol de decisión CHAID.

Precisión del Modelo		Matriz de Confusión					Predicción			
Muestra	Tamaño Muestra	Porcentaje Correcto	AUC	GINI	Muestra	Observado	Tamaño muestra		Porcentaje	
							0	1	0	1
Total Muestra	1739	70.73 %	0.762	0.523	Total Muestra	0	170	85	66.67 %	33.33 %
						1	424	1060	28.57 %	71.43 %
Submuestra										
Entrenamiento	1203	70.91 %	0.763	0.527	Entrenamiento	0	117	62	65.36 %	34.64 %
						1	288	736	28.13 %	71.88 %
Comprobación	367	69.21 %	0.760	0.519	Comprobación	0	34	16	68.00 %	32.00 %
						1	97	220	30.60 %	69.40 %
Validación	169	72.78 %	0.755	0.510	Validación	0	19	7	73.08 %	26.92 %
						1	39	104	27.27 %	72.73 %

Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO 2. Importancia relativa de las variables de entrada en el árbol de decisión CHAID.



Fuente: Elaboración propia.

El Gráfico 2 muestra la importancia relativa de cada una de las variables predictoras significativas en el árbol de decisión CHAID. La importancia de estos predictores se determina calculando la reducción de la varianza de la variable objetivo (finalización o no de 4.º de la ESO por estudiante) que se puede atribuir a cada predictor mediante la realización de un análisis de sensibilidad (Saltelli et al., 2004). En esta investigación, la variable que acumula el 44 % de la importancia relativa es el número de años que ha repetido el estudiante (*years_repetition*), seguida de la variable que indica si el estudiante ha re-

petido o no (*student_repetition*) con una importancia del 30 %. A continuación, con un 16 %, se encuentra el tipo de programa en el que participó el estudiante (*kind_program*) y, finalmente, con un 10 % si el estudiante finalizó el programa especial de apoyo (*finish_program*).

3.2.2. Primera fase del análisis empírico: Análisis de los resultados del modelo árbol de decisión CHAID

El modelo ML basado en CHAID da lugar a un árbol en el que el primer grupo, denominado *nodo raíz*, representa el conjunto

total de la muestra, en este caso, de los 1739 estudiantes analizados. El algoritmo divide este conjunto en dos o más categorías denominadas *nodos padre o iniciales*. Debajo de los nodos padre se encuentran vinculados a ellos los nodos hijo. Las categorías que se encuentran en el último nivel del árbol de decisión se denominan *nodos terminales*. En lo que respecta a la jerarquía, los *nodos padre o iniciales* ejercen la mayor influencia sobre el *nodo raíz*, correspondiente a la variable dependiente que pretende explicar, mientras que ejercen una menor influencia sobre los *nodos terminales*.

Como se observa en el Gráfico 1, el número total de nodos es de 12, distribuidos de la siguiente forma en 3 niveles de profundidad: 1 nodo raíz (nivel 0), 4 nodos padre (distribuidos en los niveles 1 y 2) y 7 nodos terminales (distribuidos en los niveles 2 y 3). Además, en base al análisis de evaluación del modelo realizado en el apartado anterior se ha demostrado que este modelo tiene una buena capacidad de segmentación y predicción (ROC de 0.762).

3.2.2.1. Nivel 0 del Árbol de decisión CHAID

En el Nivel 0 del árbol de decisión CHAID, el Node 0 es la variable a predecir, que determina si el estudiante ha finalizado con éxito 4.º de la ESO (*finish_studies*). En este nivel se observa que, para el total de la muestra, el 85.34 % ha superado el curso, mientras que el 14.66 % no lo ha conseguido.

3.2.2.2. Nivel 1 del Árbol de decisión CHAID

En este nivel, la variable más relevante para definir los dos primeros nodos padre (Node 1 y Node 2) es el tipo de programa en el que el estudiante ha participado

(*kind_program*). Cada uno de estos nodos dará lugar a un subárbol que usarán diferentes variables predictoras para definir los siguientes niveles. En este nivel, la variable de mayor relevancia es el programa en el que participado el estudiante, lo llegue a finalizar o no. El 90.51 % de los estudiantes que ha participado en el programa C2 (acompañamiento del estudiante durante todo 4.º de la ESO) ha superado el curso 4º de la ESO, en comparación con el 68.61 % de aprobados para los que han participado en los programas C3 y C2C3. Por lo tanto, el programa con mayor éxito en sus objetivos es el C2.

3.2.2.3. Nivel 2 del Subárbol 1 (Izquierda) de decisión CHAID

La siguiente variable más relevante habiendo participado en el programa C2 es el número de veces que han repetido curso (*years_repetition*). De forma general, ya sabemos que en el Node 1 aprueban el 90.51 % de los estudiantes, pero este porcentaje puede variar mucho dependiendo de si el estudiante ha repetido algún curso o no previamente: los estudiantes que no han repetido curso aumentan su porcentaje de aprobado hasta el 96.46 % (Node 3), mientras que aquellos que han repetido una vez lo ven reducido hasta el 86.27 % (Node 4) y los que han repetido dos o más veces hasta el 77.59 % (Node 5). Los no repetidores obtienen mejores resultados en el curso 4º de la ESO en comparación con los que han repetido algún curso en alguna ocasión.

En este Nivel 2 encontramos los nodos Node 3, 4 y 5. Por un lado, los nodos Node 3 y 4, en los que los estudiantes no han repetido curso o lo han hecho solo una vez,

dan lugar a los nuevos subárboles del Nivel 3. En este Nivel 3 la variable más discriminante es la que determina si el estudiante llegó a finalizar el programa C2 en el que participó (`finish_program`). Por otro lado, Node 5 del Nivel 2 es un nodo terminal (no tiene más subniveles), lo que implica que la probabilidad de superar 4.º de la ESO para los estudiantes de este grupo es independiente de su desempeño en el programa C2, al contrario que para los nodos Node 3 y 4.

3.2.2.4. Nivel 3 del Subárbol 1 (Izquierda) de decisión CHAID

En el Nivel 3 se encuentran 4 nodos terminales: Node 8 y Node 9 corresponden a los estudiantes que habiendo participado en C2 no han repetido anteriormente y proceden del subárbol de Node 3. Los estudiantes del Node 9 han finalizado el programa C2 por lo que el 97.37 % han logrado superar el curso 4.º de la ESO, la cifra de mayor éxito de todos los segmentos del árbol de decisión CHAID. Mientras que en Node 8 no han llegado a finalizar el programa C2 y su porcentaje de éxito disminuye al 93.71 %.

Node 10 y Node 11 corresponden a los estudiantes en C2 que han repetido curso en una ocasión y proceden del subárbol de Node 4. Los estudiantes del Node 11 han finalizado el programa C2 por lo que el 88.06 % han logrado superar el curso 4.º de la ESO, mientras que los de Node 10 ven reducida esta cifra hasta el 80.39 % por no haber finalizado el programa C2. Por lo tanto, los estudiantes que finalizan el programa C2 obtienen mejores resultados en el curso 4.º de la ESO en comparación con los que no han llegado a finalizar el programa.

3.2.2.5. Nivel 2 del Subárbol 2 (Derecha) de decisión CHAID

En el nivel 2 del subárbol 2 (derecha, haber formado parte de C2C3 o C3) es si el estudiante ha repetido alguna vez curso (`student_repetition`). Sabemos que en el Node 2 aprueban tan solo el 68.61 % de los estudiantes, pero este porcentaje puede variar mucho dependiendo de si el estudiante es repetidor o no. Se obtiene que los estudiantes que no han repetido ningún curso aumentan su porcentaje de aprobado de 4.º de la ESO hasta el 78.67 % (Node 6), mientras que aquellos que han repetido curso ven reducido este porcentaje hasta el 58 % (Node 7). Por lo tanto, los no repetidores obtienen mejores resultados en el curso 4.º de la ESO en comparación con los que han repetido en alguna ocasión. En este subárbol 2 (derecha) ya no existen más niveles siendo esta variable la última relevante para generar más grupos de estudiantes.

3.3. Segunda fase del análisis empírico: análisis de robustez y calidad predictiva del modelo

En esta investigación se aplica una metodología de triangulación para comprobar la robustez de los resultados obtenidos en la primera fase. Para ello, se desarrolla un modelo predictivo ML basado en una red neuronal artificial perceptrón multicapa (ANN-MLP). Ambos modelos, utilizan la misma base de datos con las mismas variables de entrada (caracterización del estudiante, desempeño y tipo de programa realizado) y salida (desempeño del estudiante en 4.º de la ESO) (Tabla 1), pero están contruidos utilizando métodos de ML completamente diferentes, con el objetivo de verificar si obtienen resultados confirmatorios (Wolszczak-Derlacz y Parteka, 2011).

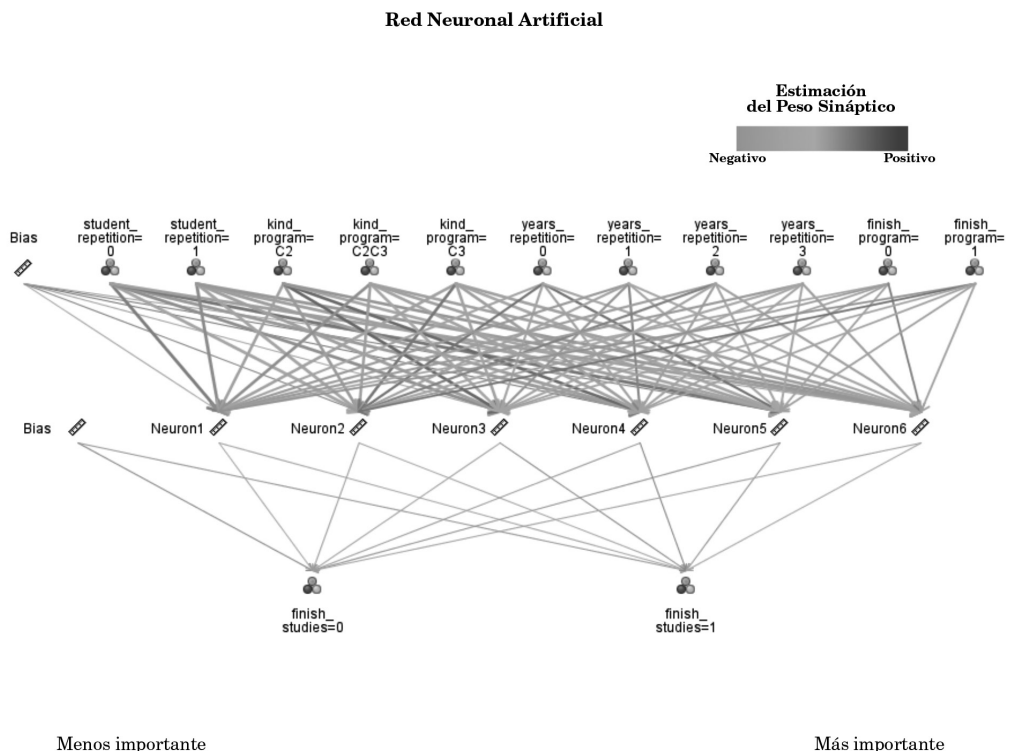
Se eligió ANN-MLP por la capacidad de las redes neuronales para manejar relaciones complejas entre variables, tanto lineales como no lineales, lo que las convierte en alternativa a modelos predictivos más tradicionales como regresiones logísticas donde la variable a predecir es dicotómica (Paliwal y Kumar, 2009). De esta forma, se asegura que no existen ningún tipo de relaciones que se hayan dejado de identificar.

A la hora de entrenar la ANN-MLP se debe tener en cuenta si la distribución de la variable dependiente es desbalanceada. Este sesgo en nuestra muestra podría impactar negativamente en el proceso de

entrenamiento de la ANN-MLP. Para evitarlo, se aplica un método de *oversampling* sobre el grupo menos representado para entrenar el modelo con el 70 % (2098 registros) de la muestra ya balanceada, garantizando que ambos grupos de estudiantes están igualmente representados a la hora de entrenar el modelo.

Por otro lado, la validación y comprobación del modelo ANN-MLP se realiza respectivamente con el 20 % (367 registros) y 10 % (169 registros) de la muestra, esta vez, sin balancear. Como en el primer modelo, se sigue también una metodología, entrenamiento, comprobación y validación (TTV).

GRÁFICO 3. Arquitectura de la ANN-MLP para predecir el éxito de los programas de apoyo a estudiantes para la superación del curso 4.º de la ESO.



Fuente: Elaboración propia.

El Gráfico 3 muestra la arquitectura utilizada para predecir el éxito de los programas de apoyo a estudiantes para la superación de 4.º de la ESO formada por tres capas: la primera capa de entrada consta de once unidades, correspondientes a los posibles valores de las cuatro variables de entrada relativos a las características de los estudiantes, su desempeño y el programa realizado (Tabla 1). La siguiente es la intermedia y se denomina capa oculta, consta de seis unidades o neuronas. Finalmente, la última consta de dos unidades, correspondientes a la predicción sobre el desempeño del estudiante en 4.º de la ESO (Tabla 1). El tipo de función de activación de la capa oculta y la capa de salida corresponden con una tangente hiperbólica y *softmax* respectivamente.

En la Tabla 3 se describen los indicadores de precisión y la matriz de confusión de la ANN-MLP que demuestran que la calidad de este modelo es buena: clasificación correcta del 71.19 % de los estudiantes y un AUC de 0.763 (Hosmer Jr. et al., 2013). Además, también se verifica que no existe sobre-entrenamiento ya que los indicadores obtenidos tanto para el total de la muestra como para las submuestras de entrenamiento, comprobación y validación son similares.

4. Discusión

Los indicadores que hemos utilizado para evaluar la precisión de la ANN-MLP como predictor del éxito de los estudiantes son los mismos que los utilizados para el CHAID, facilitando así la comparación entre resultados, calidad en la predicción y robustez de ambos modelos.

En la Tabla 4 se realiza la comparativa entre los indicadores de la precisión en la clasificación y matriz de confusión de ambos modelos (Tabla 3 vs. Tabla 2). Se observa que las predicciones y precisión de la ANN-MLP son consistentes con las realizadas por el árbol de decisión CHAID. La ANN-MLP predice correctamente el 71.19 % (error del 8.81 %) de los estudiantes que superarán el curso de 4.º de la ESO. Esta cifra representa un 0.46 % (8 estudiantes) de mayor capacidad predictiva frente al 70.73 % de aciertos obtenidos por el árbol de decisión CHAID. Para el resto de los indicadores, como la sensibilidad, especificidad, falsos positivos y falsos negativos, las diferencias también son estadísticamente no significativas, oscilando entre -1.57 % (diferencia en la clasificación de 4 estudiantes) y 0.81 % (diferencia en la clasificación de 12 estudiantes). Lo mismo sucede con las diferencias existentes entre las áreas debajo de la curva (AUC) ROC y coeficiente de GINI. El AUC para la ANN-MLP y el árbol de decisión CHAID, 0.763 y 0.762 respectivamente y el coeficiente de GINI 0.525 y 0.523 respectivamente. En el Gráfico 4 se muestra la importancia relativa de las variables o predictores de entrada de la ANN-MLP siguiendo el método de la varianza y en total suman 1.

Si bien es cierto que tanto el árbol de decisión CHAID como la ANN-MLP utilizan la misma base de datos y variables en el modelo y consiguen alcanzar resultados, capacidad de predicción y robustez muy similares, la forma de hacerlo es muy diferente, tanto en los métodos utilizados como en el manejo e importancia de las variables que contribuyen en el modelo.

TABLA 3. Precisión del modelo y matriz de confusión de la red neuronal artificial percepción multicapa (ANN-MLP).

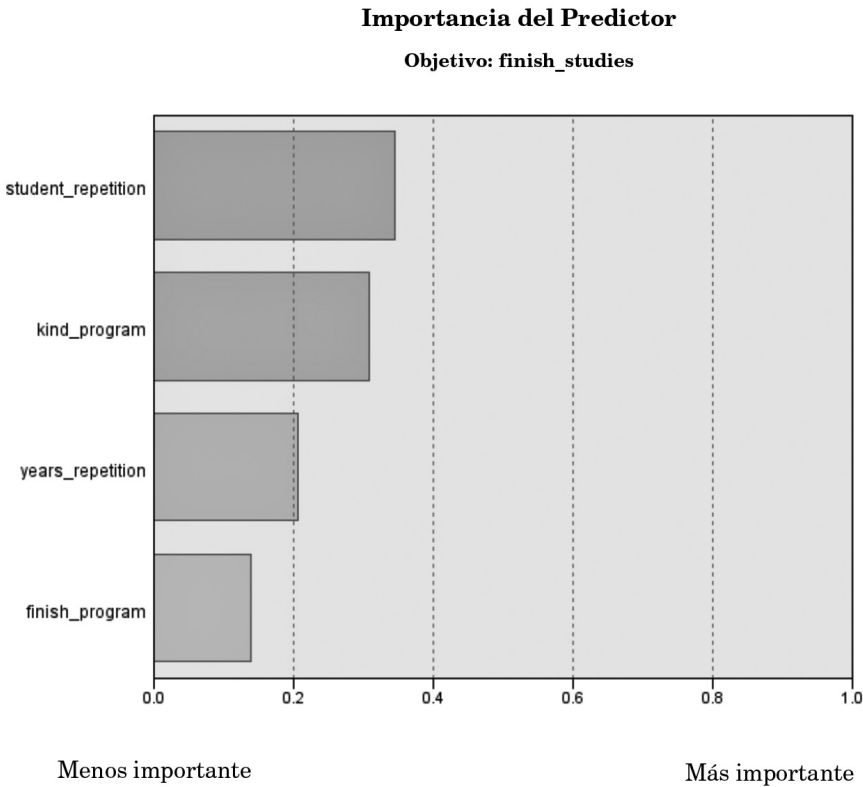
Precisión del Modelo			Matriz de Confusión							
			Predicción							
Muestra	Tamaño Muestra	Porcentaje Correcto	AUC	GINI	Muestra	Observado	Tamaño muestra			
							0	1	0	1
Total Muestra	1739	71.19 %	0.763	0.525	Total Muestra	0	166	89	65.10 %	34.90 %
						1	412	1072	27.76 %	72.24 %
Submuestra										
Entrenamiento	2098*	69.78 %	0.767	0.535	Entrenamiento	0	720	354	67.04 %	32.96 %
						1	280	744	27.34 %	72.66 %
Comprobación	367	70.03 %	0.755	0.510	Comprobación	0	31	19	62.00 %	38.00 %
						1	91	226	28.71 %	71.29 %
Validación	169	69.23 %	0.744	0.488	Validación	0	15	11	57.69 %	42.31 %
						1	41	102	28.67 %	71.33 %

TABLA 4. Comparación indicadores: Precisión de la clasificación y matriz de confusión de la ANN-MLP en comparación con el árbol de decisión CHAID.

Indicadores	ANN-MLP comparado con Arbol CHAID	
	Variación %	Variación clasificados
Porcentaje Correcto	0.46 %	8
Sensibilidad	0.81 %	12
Especificidad	-1.57 %	-4
Falsos positivos	1.57 %	4
Falsos negativos	-0.81 %	-12
AUC	0.001	-
GINI	0.002	-

Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO 4. Importancia relativa de las variables de entrada de la red neuronal artificial perceptrón multicapa (ANN-MLP).



Fuente: Elaboración propia.

En el caso de la ANN-MLP la variable que acumula mayor importancia relativa acumula hasta el 35 % y es la que indica si el estudiante ha repetido algún curso (*student_repetition*), seguida del tipo de programa en el que participó el estudiante con una importancia del 31 % (*kind_program*). A continuación, con una importancia del 21 % se encuentra la variable que recoge el número de cursos que ha repetido el estudiante (*years_repetition*) y, finalmente, con una importancia del 13 %, la variable que expresa si el estudiante finalizó el programa especial de apoyo (*finish_program*).

La aplicación de la metodología de triangulación concluye que los modelos de árbol de decisión CHAID y la ANN-MLP obtienen resultados similares en cuanto a precisión de clasificación y predicción del éxito de los programas de apoyo a estudiantes para la superación de 4.º de la ESO y, por lo tanto, son modelos robustos que confirman sus resultados. De los tres programas analizados el que mayor porcentaje de éxito ha conseguido es el C2 que acompaña al estudiante durante todo el curso de 4.º de la ESO, alcanzando un 90.51 % de aprobados del curso, comparado con el 68.61 % de las otras dos opciones C2 (clases extraordinarias en el mes de Julio) y C2C3 (combinación de las opciones anteriores).

En términos de evaluación educativa los resultados son impactantes: se puede evaluar el retorno económico y social de una intervención en función de las distintas características de los estudiantes, como el aprovechamiento de los cursos, el tipo de curso o, por supuesto, si son repetidores o no.

5. Conclusiones

A través de nuestra investigación hemos contrastado la necesidad de evaluar económicamente la LOMLOE. La ley partía con la misma dotación presupuestaria que la LOMCE para intervenciones como la analizada (45 millones de euros). La llegada de fondos europeos abre nuevas posibilidades no contempladas en su diseño inicial, por lo que se abre el reto de emplear esa inversión adicional de forma eficiente.

Nuestro análisis demuestra que se puede predecir la probabilidad que tienen los estudiantes en riesgo de superar 4.º de la ESO en función del programa de apoyo en el que participan. De esta forma se puede contribuir al diseño de programas más eficientes y con mayores tasas de éxito.

Para completar los modelos ya utilizados por Administraciones públicas, empleamos modelos de ML robustos como árboles de decisión CHAID y redes neuronales artificiales para analizar las características de los estudiantes, la intervención en la que han formado parte y los resultados finales. Esto permite maximizar el retorno social de cada programa y apoyar a aquellos estudiantes con menos posibilidades de éxito.

Por ejemplo, nuestros resultados muestran que, en el *Programa para la Mejora del Éxito Educativo* en Castilla y León, independientemente del programa en el que el estudiante ha participado, aquellos que nunca han repetido tienen mayor probabilidad de aprobar 4.º de la ESO que los que lo han hecho. La probabilidad de superar el curso aumenta cuando los estudiantes, además de participar en los programas especia-

les, lo finalizan. Por este motivo, el grupo de estudiantes que alcanza mejores resultados es el de no repetidores que participan y finalizan el programa C2 con un 97.37 % de aprobados de 4.º de la ESO. Mientras que el que peores resultados obtiene es el de repetidores que han participado en los programas C2C3 y C3 independientemente de que lo hayan finalizado o no con un 58 % de aprobados en 4.º de la ESO. Nuestro análisis también muestra que realizar los apoyos educativos en julio no constituyen un gran valor añadido por cuanto que el programa C1 con acompañamiento durante el curso obtiene mejores resultados que el C3 que aún este refuerzo durante el año escolar y uno añadido en el mes de julio. En la siguiente fase de investigación comprobaremos si estos diferentes resultados se deben a los propios alumnos o es por las características del programa.

Como corolario, también demostramos que los modelos de ML como CHAID y redes neuronales artificiales son buenos candidatos a la hora de construir modelos que den respuesta a las preguntas educativas planteadas, como la importancia de tutelar al estudiante para que finalice dicho programa y no lo abandone, especialmente en el caso de los jóvenes que han repetido para los que el programa supone una herramienta muy eficiente para evitar el fracaso escolar y una forma eficiente de inversión del dinero público.

Nota

¹ <https://educationendowmentfoundation.org.uk/projects-and-evaluation/projects/the-impact-of-covid-19-on-school-starters/>

Referencias bibliográficas

- Aad, G., Abbott, B., Abdallah, J., Abdelalim, A. A., Abdesselam, A., Abidinov, O., Abi, B., Abolins, M., Abramowicz, H., Abreu, H., Acerbi, E., Acharya, B. S., Adams, D. L., Addy, T. N., Adelman, J., Aderholz, M., Adomeit, S., Adragna, P., Adye, T., ... Zwalinski, L. (2012). Performance of missing transverse momentum reconstruction in proton-proton collisions at $\sqrt{s} = 7$ TeV with atlas [Rendimiento de la reconstrucción del momento transversal perdido en colisiones protón-protón en $\sqrt{s} = 7$ TeV con atlas]. *European Physical Journal C*, 72 (1), 1-35. <https://doi.org/10.1140/epjc/s10052-011-1844-6>
- Akin, M., Eydurán, E. y Reed, B. M. (2017). Use of RSM and CHAID data mining algorithm for predicting mineral nutrition of hazelnut [Uso del algoritmo de minería de datos RSM y CHAID para predecir la nutrición mineral de la avellana]. *Plant Cell, Tissue and Organ Culture (PCTOC)*, 128 (2), 303-316.
- Ballestar, M. T., Doncel, L. M., Sainz, J. y Ortigosa-Blanch, A. (2019). A novel machine learning approach for evaluation of public policies: An application in relation to the performance of university researchers [Un novedoso enfoque de aprendizaje automático para la evaluación de políticas públicas: una aplicación en relación con el rendimiento de los investigadores universitarios]. *Technological Forecasting and Social Change*, 149. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2019.119756>
- Ballestar, M. T., García-Lázaro, A. y Sainz, J. (2020). Todos los caminos llevan a la educación: un primer análisis de la robotización, la educación y el empleo. *Papeles de Economía Española*, 166, 33-49.
- Ballestar, M. T., García-Lázaro, A., Sainz, J. y Sanz, I. (2022). Why is your company not robotic? The technology and human capital needed by firms to become robotic [¿Por qué su empresa no está robotizada? La tecnología y el capital humano que necesitan las empresas para robotizarse]. *Journal of Business Research*, 142, 328-343. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2021.12.061>
- Ballestar, M. T., Grau-Carles, P. y Sainz, J. (2018). Customer segmentation in e-commerce: Applications to the cashback business model [Segmentación de clientes en el comercio electrónico: Aplicaciones al modelo de negocio

- del cashback]. *Journal of Business Research*, 88, 407-414. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2017.11.047>
- Brunello, G. y de Paola, M. (2014). The costs of early school leaving in Europe [Los costes del abandono escolar en Europa]. *IZA Journal of Labor Policy*, 3 (1), 1-31. <https://doi.org/10.1186/2193-9004-3-22>
- Burgess, S. (16 de junio de 2020). *How we should deal with the lockdown learning loss in England's schools [Cómo debemos afrontar la pérdida de aprendizaje en las escuelas de Inglaterra]*. VOX Cepr Policy Portal. <https://bit.ly/3Eom12M>
- Chassignol, M., Khoroshavin, A., Klimova, A. y Bilyatdinova, A. (2018). Artificial intelligence trends in education: A narrative overview [Tendencias de la inteligencia artificial en la educación: una visión general]. *Procedia Computer Science*, 136, 16-24. <https://doi.org/10.1016/j.procs.2018.08.233>
- Chatterjee, S. y Bhattacharjee, K. K. (2020). Adoption of artificial intelligence in higher education: A quantitative analysis using structural equation modelling [Adopción de la inteligencia artificial en la enseñanza superior: un análisis cuantitativo mediante un modelo de ecuaciones estructurales]. *Education and Information Technologies*, 25 (5), 3443-3463. <https://doi.org/10.1007/s10639-020-10159-7>
- Crescenzi, R., Giua, M. y Sonzogno, G. V. (2021). Mind the Covid-19 crisis: An evidence-based implementation of Next Generation EU. *Journal of Policy Modeling*, 43 (2), 278-297. <https://doi.org/10.1016/J.JPOLMOD.2021.03.002>
- Cruz-Jesús, F., Castelli, M., Oliveira, T., Mendes, R., Nunes, C., Sa-Velho, M. y Rosa-Louro, A. (2020). Using artificial intelligence methods to assess academic achievement in public high schools of a European Union country. *Heliyon*, 6 (6), E04081. <https://doi.org/10.1016/j.heliyon.2020.e04081>
- De la Fuente, A., & Jimeno, J. F. (2009). The private and fiscal returns to schooling in the European Union [Los rendimientos privados y fiscales de la escolarización en la Unión Europea]. *Journal of the European Economic Association*, 7 (6), 1319-1360. <https://doi.org/10.1162/JEEA.2009.7.6.1319>
- Doncel, L. M., Durá, P., Grau, P. y Sainz, J. (2014). Fiscal sustainability and immigration in the Madrid region [Sostenibilidad fiscal e inmigración en la Comunidad de Madrid]. *International Migration*, 52 (6), 180-196. <https://doi.org/10.1111/imig.12004>
- Dželihodžić, A. y Jonko, D. (2016). Comparison of ensemble classification techniques and single classifiers performance for customer credit assessment [Comparación de las técnicas de clasificación por conjuntos y el rendimiento de los clasificadores individuales para la evaluación del crédito de los clientes]. *Modeling of Artificial Intelligence*, 3, 140-150.
- European Commission (2010). *EUROPE 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth [EUROPA 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador]*. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF>
- Golden, G. (2020). Education policy evaluation: Surveying the OECD landscape [Evaluación de la política educativa: un estudio del panorama de la OCDE]. *OECD Education Working Papers*, 236. OECD Publishing. https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-policy-evaluation_9f127490-en
- Goos, M., Manning, A. y Salomons, A. (2009). Job polarization in Europe [Polarización del empleo en Europa]. *American Economic Review*, 99 (2), 58-63. <https://doi.org/10.1257/aer.99.2.58>
- Gouëdard, P., Pont, B. y Viennet, R. (2020). Education responses to COVID-19: Implementing a way forward. *OECD Education Working Papers*, 224. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/8e95f977-en>
- Gregory, T., Salomons, A. y Zierahn, U. (2019). Racing With or Against the Machine? Evidence from Europe. *IZA Institute of Labor Economics*, 2019 (12063).
- Hosmer Jr., D. W., Lemeshow, S. y Sturdivant, R. X. (2013). *Applied logistic regression [Regresión logística aplicada]*. John Wiley & Sons.
- Kass, G. V. (1980). An exploratory technique for investigating large quantities of categorical data [Una técnica exploratoria para investigar grandes cantidades de datos categóricos]. *Journal of the Royal Statistical Society: Series C (Applied Statistics)*, 29 (2), 119-127. <https://doi.org/10.2307/2986296>
- Khosravi, P., Kazemi, E., Zhan, Q., Malmsten, J. E., Toschi, M., Zisimopoulos, P., Sigras, A., La-

- very, S., Cooper, L. A. D. y Hickman, C. (2019). Deep learning enables robust assessment and selection of human blastocysts after in vitro fertilization [El aprendizaje profundo permite evaluar y seleccionar de forma robusta los blastocistos humanos tras la fecundación in vitro]. *NPJ Digital Medicine*, 2 (1), 1-9.
- Kraft, M. (20 de agosto de 2015). What If Every Struggling Student Had a Tutor? [¿Y si todos los estudiantes con dificultades tuvieran un tutor?] *Education Week*. <https://www.edweek.org/education/opinion-what-if-every-struggling-student-had-a-tutor/2015/08>
- Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación (LOCE). *Boletín Oficial del Estado*, 307, de 24 de diciembre de 2002, páginas 45188 a 45220. <https://www.boe.es/eli/es/lo/2002/12/23/10>
- Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo de Educación (LOE). *Boletín Oficial del Estado*, 106. <https://www.boe.es/eli/es/lo/2006/05/03/2/con>
- Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE). *Boletín Oficial del Estado*, 295, páginas 97858 a 97921. <https://www.boe.es/eli/es/lo/2013/12/09/8>
- Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOMLOE). *Boletín Oficial del Estado*, 340, de 30 de diciembre de 2020, páginas 122868 a 122953. <https://www.boe.es/eli/es/lo/2020/12/29/3>
- Li, Z., & Eastman, J. R. (2006). Commitment and typicality measurements for fuzzy ARTMAP neural network [Medidas de compromiso y tipicidad para la red neuronal difusa ARTMAP]. *Geoinformatics 2006: Geospatial Information Science*, 6420. <https://doi.org/10.1117/12.712998>
- Maimon, O. y Rokach, L. (2005). *Data mining and knowledge discovery handbook [Manual de minería de datos y descubrimiento de conocimientos]*. Springer.
- Nickow, A., Oreopoulos, P. y Quan, V. (2020). The impressive effects of tutoring on prek-12 learning: A systematic review and meta-analysis of the experimental evidence [Los impresionantes efectos de la tutoría en el aprendizaje de preescolar a 12 años: una revisión sistemática y un meta-análisis de las pruebas experimentales]. *National Bureau of Economic Research Working Papers Series*, 27476. <https://doi.org/10.3386/w27476>
- OECD. (2018). *Education policy outlook 2018: Putting student learning at the centre [Perspectivas de la política educativa 2018: Poner el aprendizaje de los estudiantes en el centro]*. OECD.
- Paliwal, M. y Kumar, U. A. (2009). Neural networks and statistical techniques: A review of applications [Redes neuronales y técnicas estadísticas: una revisión de las aplicaciones]. *Expert Systems with Applications*, 36 (1), 2-17.
- Pont, B. y Montt, G. (2014). *Education policy outlook. Spain [Perspectivas de la política educativa. España]*. OECD.
- Porte, C. de la y Jensen, M. D. (2021). The next generation EU: An analysis of the dimensions of conflict behind the deal [La UE de nueva generación: un análisis de las dimensiones del conflicto tras el acuerdo]. *Social Policy & Administration*, 55 (2), 388-402. <https://doi.org/10.1111/SPOL.12709>
- Ramaswami, M. y Bhaskaran, R. (2010). A CHAID based performance prediction model in educational data mining. *International Journal of Computer Science*, 7 (1), 10-18.
- Saltelli, A., Tarantola, S., Campolongo, F. y Ratto, M. (2004). *Sensitivity analysis in practice: a guide to assessing scientific models (Vol. 1)*. Wiley Online Library.
- Schleicher, A. (2020). The impact of COVID-19 on education: Insights from education at a glance 2020 [El impacto de COVID-19 en la educación: visión de la educación en un vistazo 2020]. *OECD Journal: Economic Studies*. <https://www.oecd.org/education/the-impact-of-covid-19-on-education-insights-education-at-a-glance-2020.pdf>
- Slavin, R. E. (2016). Evidence-based education policies: Transforming educational practice and research [Políticas educativas basadas en la evidencia: transformar la práctica y la investigación educativas]. *Educational Researcher*, 31 (7), 15-21. <https://doi.org/10.3102/0013189X031007015>
- Wolszczak-Derlacz, J. y Parteka, A. (2011). Efficiency of European public higher education institutions: A two-stage multicountry approach [Eficiencia de las instituciones públicas europeas de enseñanza superior: un enfoque multinacio-

- nal en dos fases]. *Scientometrics*, 89 (3), 887-917. <https://doi.org/10.1007/s11192-011-0484-9>
- Yin, L., Ge, Y., Xiao, K., Wang, X. y Quan, X. (2013). Feature selection for high-dimensional imbalanced data [Selección de características para datos desequilibrados de alta dimensión]. *Neurocomputing*, 105, 3-11.
- Yusuf, A. (2007). *Standard-setting at UNESCO: Conventions, recommendations, declarations and charters adopted by UNESCO, 1948-2006 (Vol. 2) [La elaboración de normas en la UNESCO: Convenciones, recomendaciones, declaraciones y cartas adoptadas por la UNESCO, 1948-2006 (Vol. 2)]*. Martinus Nijhoff Publishers.

Biografía de los autores

María Teresa Ballestar es Graduada en Estadística por la Universidad de Zaragoza, Licenciada en Investigación y Técnicas de Mercado y Master en Sociedad de la Información y el Conocimiento en la Universitat Oberta de Catalunya. Doctorada en metodologías y tecnologías Big Data aplicadas a la Economía en la Universidad Rey Juan Carlos. Durante los últimos años ha ocupado puestos de dirección y liderado proyectos de transformación digital, innovación, data analytics y data science. Además, es Profesora Asociada de la Universidad Rey Juan Carlos y ha publicado más de una decena de artículos científicos y de divulgación y colaborado con distintos medios de comunicación.

 <https://orcid.org/0000-0001-8526-7561>

Jorge Sainz Orcid es Licenciado en Ciencias Económicas por la Universidad Complutense de Madrid y en Derecho por la UNED. Doctor en Economía (URJC) y

MBA (especialización en finanzas y políticas públicas) Simon School, University of Rochester. Es Catedrático de Economía Aplicada en la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid y Visiting Fellow en el Institute for Policy Research, University of Bath.

Ha sido Asesor del Gabinete de la consejera de Educación y Subdirector General de Investigación de la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid. En el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte ha sido director general de Política Universitaria y Secretario General de Universidades.

 <https://orcid.org/0000-0001-8491-3154>

Ismael Sanz es Profesor Titular del Departamento de Economía Aplicada I de la Universidad Rey Juan Carlos. Doctor en Economía Aplicada en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Ha sido Director General de Innovación, Becas y Ayudas de la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, Director del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2012-2015) y Chair del Strategic Development Group de PISA de la OCDE (noviembre 2014-julio de 2015). Actualmente es Vicerrector de Calidad de la URJC. Autor de artículos en revistas de investigación de alto impacto.

 <https://orcid.org/0000-0003-1286-4124>

La calidad de la gobernanza del sistema educativo. El caso de la LOMLOE*

The quality of governance of the education system. The case of the LOMLOE

Dr. Francisco LÓPEZ RUPÉREZ. Director de Cátedra de Políticas Educativas. Universidad Camilo José Cela (fllopezr@ucjc.edu).

Resumen:

Ante un panorama social y económico altamente complejo, el acierto en las reformas educativas constituye un elemento decisivo de la gobernanza, en tanto que capacidad de los gobiernos para diseñar, formular e implementar políticas públicas. El presente trabajo se centra en la calidad de la gobernanza del sistema educativo. Para ello, parte del concepto de gobernanza y de sus rasgos característicos. Seguidamente, se detiene en la calidad de la gobernanza en educación a partir de un modelo conceptual integrado, y validado empíricamente a través de un procedimiento Delphi de consulta a expertos y de un análisis internacional comparado. A continuación, se describen los principales resultados de una evaluación exploratoria de la calidad de la gobernanza del sistema educativo español, efectuada en 2017. Y, finalmente, se analizan y valoran las aportaciones de la LOMLOE a

la luz de los criterios derivados de dicho modelo conceptual. La conclusión principal que emerge de estos resultados empíricos es que el sistema educativo español tiene por delante, en materia de calidad de su gobernanza, un amplio recorrido de mejora.

Descriptor: gobernanza, calidad de la educación, evaluación, reforma educativa, legislación educativa.

Abstract:

In the context of a highly complex social and economic landscape, getting educational reforms right is a crucial part of governance understood as the ability of governments to design, formulate and implement public policies. This work focuses on the quality of governance in the education system. It starts by reviewing the concept of governance and its characteristic features. It then considers the

* Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre de 2020, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. Fecha de recepción de la versión definitiva de este artículo: 16-05-2021.

Cómo citar este artículo: López Rupérez, F. (2022). La calidad de la gobernanza del sistema educativo. El caso de la LOMLOE | *The quality of governance of the education system. The case of the LOMLOE*. *Revista Española de Pedagogía*, 80 (281), 155-174. <https://doi.org/10.22550/REP80-1-2022-02>

<https://revistadepedagogia.org/>

ISSN: 0034-9461 (Impreso), 2174-0909 (Online)

quality of governance in education based on an integrated conceptual model, which is validated through a Delphi process of consultation of experts, and an international comparative analysis. The main results of an exploratory evaluation carried out in 2017 of the quality of governance in the Spanish education system are described next. Finally, the contributions of the LOMLOE (Organic Law 3/2020, of 29 December, which amends Organic Law 2/2006, of 3 May, on Education), legislation introduced

in 2020 are analysed and evaluated in the light of the criteria derived from this conceptual model. The main conclusion that emerges from these empirical results is that the Spanish education system has a long journey ahead of it in terms of improving the quality of its governance.

Keywords: governance, quality of education, assessment, educational reform, educational legislation.

1. Introducción

En el contexto propio de una sociedad y de una economía crecientemente basadas en el conocimiento, la calidad de los sistemas de educación y formación se ha convertido en un factor decisivo para el progreso personal, el crecimiento económico y el desarrollo social (Kairamo, 1989; OECD, 2015; CEOE, 2017; Hanushek y Woessmann, 2019). A esta circunstancia —acentuada desde el inicio del presente siglo— se han añadido los efectos que la pandemia del COVID-19 dejará tras de sí (Reimers, 2021).

Ante este panorama complejo, el acierto en la definición de las reformas educativas y en su implementación constituye un requisito indiscutible de la acción de gobierno, en tanto que capacidad para diseñar, formular e implementar políticas públicas. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2015) ha subrayado algunos de sus rasgos generales imprescindibles: visión a largo plazo, aten-

ción a la gestión política de las reformas, y generación de confianza en los ciudadanos.

El impacto de la calidad de la gobernanza sobre el progreso de los países ha sido establecido a partir de estudios econométricos promovidos, entre otros, por el Banco Mundial (Kaufmann et al., 1999a, 1999b; Sebastián, 2016), habiéndose determinado empíricamente que la buena gobernanza constituye un factor causal del desarrollo (Kaufmann, D. y Kraay, A., 2002). Sin embargo, en el ámbito sectorial de la educación no se dispone, a nivel internacional, de estudios de impacto de la calidad de la gobernanza sobre los resultados de los alumnos (López Rupérez et al., 2017, 2020).

La gobernanza educativa afecta a todos los componentes del sistema, pues sus efectos se producen en cascada, a través de los diferentes niveles organizativos, y terminan por llegar a cada alumno individualmente considerado. Un razonamiento

análogo ha sido efectuado por Hanushek et al. (2016) a propósito del impacto del factor calidad de la dirección escolar. Los razonamientos anteriores nos sugieren que la calidad de la gobernanza del sistema educativo ha de ser, previsiblemente, un factor de influencia relevante a la hora de explicar los resultados del sistema en su conjunto.

El presente trabajo parte del concepto de gobernanza y de los rasgos característicos de una buena gobernanza. Seguidamente, se detiene en la calidad de la gobernanza en educación sobre una doble base: una de carácter conceptual y otra de naturaleza empírica, basada esta última tanto en los resultados de un estudio Delphi, como en un análisis internacional comparado. A continuación, se describen los resultados principales de una evaluación exploratoria de la calidad de la gobernanza del sistema educativo español. Y, finalmente, se analizan y valoran las aportaciones de la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOMLOE), a la luz de los criterios derivados de los estudios anteriores.

2. El concepto de gobernanza

El término *gobernanza* tiene su origen en el correspondiente inglés —*governance*— empleado en el mundo anglosajón para referirse al «ejercicio de la autoridad en una esfera determinada» (Hewitt de Alcántara, 1998, p. 105). Sin embargo, un renovado esfuerzo de conceptualización se produjo a finales del siglo pasado de la

mano del Banco Mundial (World Bank, 1989,1992,1994). Esta irrupción novedosa del término gobernanza ha generado una proliferación de aproximaciones y de significados diferentes, lo que ha llevado a algunos autores a calificar el vocablo como un «término paraguas» (*umbrella term*) capaz de sub tender una amplia diversidad de significados (Porrás, 2018).

En la aproximación primera del Banco Mundial, la institución identificó tres aspectos básicos de la gobernanza:

- (i) La forma del régimen político; (ii) El proceso mediante el cual la autoridad es ejercida en la gestión de los recursos económicos y sociales para el desarrollo; y (iii) La capacidad de los gobiernos para diseñar, formular e implementar políticas y ejercer sus funciones (World Bank, 1994, p. xiv).

Más adelante, y sobre la base de un trabajo empírico encargado por el Banco Mundial, Kaufmann et al. definían la gobernanza como,

- [...] las tradiciones e instituciones que determinan cómo la autoridad es ejercida en un país determinado. Ello incluye (1) el proceso mediante el cual los miembros y responsables de la administración pública son seleccionados, rinden cuentas, son controlados y son reemplazados; (2) la capacidad para gestionar los recursos de un modo eficiente y de formular, implementar y reforzar políticas y regulaciones sólidas; y (3) el respeto de los ciudadanos y del Estado por las instituciones que gobiernan las interacciones económicas y sociales entre ellos (Kaufmann et al., 2000, p. 10).

Otra aportación relevante al concepto vino de la mano de Naciones Unidas, a través de una de sus altas funcionarias (Hewitt de Alcántara, 1998), al establecer que «[...] la gobernanza implica la construcción de consensos, u obtener el consentimiento o la aquiescencia necesaria para llevar a cabo un programa, en un campo en el que concurren muchos y diferentes intereses» (p. 105).

Después de más de dos décadas de evolución del concepto, la Real Academia de la Lengua introdujo en su diccionario la siguiente definición (RAE, 2017):

(La gobernanza) es el arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía.

3. Rasgos característicos de una buena gobernanza

Aun cuando otros aspectos, dimensiones o aproximaciones a la gobernanza se hayan desarrollado más recientemente (Snyder, 2013; OECD-CERI, 2015; OECD, 2016; Burns y Köster, 2016a; López Rupérez et al., 2017; López Rupérez, 2021), las aportaciones de otros organismos internacionales como Naciones Unidas, la Unión Europea, o la OCDE, sobre las bases establecidas por el Banco Mundial, hace que este enfoque institucional pueda ser denominado como el «modelo clásico» (López Rupérez et al., 2017).

A partir de tal enfoque, es posible avanzar hacia la caracterización de lo que cabe

entender por una buena gobernanza. Así, y según el Banco Mundial (World Bank, 1994),

La buena gobernanza se caracteriza por una producción de políticas predecible, abierta y transparente; una burocracia imbuida de un *ethos* profesional; un instrumento ejecutivo de gobierno responsable de sus acciones; una sociedad civil fuerte que participa en los asuntos públicos, y un comportamiento de todos bajo el imperio de la ley (p. vii).

Naciones Unidas (United Nations, 2007) añade a lo anterior,

La gobernanza es ‘buena’ cuando asigna y gestiona los recursos para responder a los problemas colectivos; en otras palabras, cuando el Estado provee eficientemente bienes públicos de necesaria calidad a sus ciudadanos. Por lo tanto, los estados deberían ser valorados tanto por la calidad como por la cantidad de los bienes públicos que proporcionan a los ciudadanos (p. 4).

La OCDE, de la mano de Fazekas y Burns (2012), destacan cuatro de las actividades claves del Estado en materia de gobernanza: articular un conjunto común de prioridades para la sociedad; dotarle de coherencia; asegurar una adecuada dirección; y someterse a la rendición de cuentas. Emerge, en este caso, como novedad la vinculación expresa de la gobernanza con la idea de priorización coherente y responsable de las acciones, que será retomada más adelante por la organización en el ámbito propiamente educativo (OCDE, 2015).

De conformidad con el conjunto de aportaciones institucionales que se inte-

gran en lo que hemos denominado el modelo clásico, es posible articular un decálogo para una buena gobernanza y formularlo en los siguientes términos.

Una buena gobernanza:

- A1. Está basada en la construcción de consensos y en la participación de los agentes.
- A2. Concede una especial importancia a la selección de los responsables.
- A3. Efectúa una gestión eficiente de los recursos.
- A4. Comporta un desempeño cabal de las funciones que le son propias.
- A5. Cuida la calidad de la regulación.
- A6. Asegura una definición atinada de las prioridades.
- A7. Promueve la rendición de cuentas.
- A8. Garantiza la capacidad en la dirección.
- A9. Impulsa la transparencia.
- A10. Asume el principio de responsabilidad.

4. La calidad de la gobernanza en educación

Existe suficiente evidencia empírica acumulada como para concluir que la gobernanza y su nivel de calidad constituyen

factores que influyen significativamente en el avance de los sistemas sociales, políticos y económicos, y en su grado de desarrollo (Kauffman et al., 2002; Grindle, 2004; Sebastián, 2016). Aunque para el caso de los sistemas educativos no se dispone de un semejante cuerpo de evidencia, resulta francamente plausible trasponer lo esencial de la anterior conclusión general y considerar que la calidad de la gobernanza en educación es, asimismo, un elemento fundamental explicativo de la mejora del sistema. Esta es la conjetura que asumiremos en lo que sigue.

4.1. Una integración de modelos

Junto con el modelo clásico —y la posibilidad de ser traspuesto al sector concreto de la educación—, se han descrito en la literatura al menos otros dos modelos pertinentes que arrancan de perspectivas diferentes pero complementarias, y cuya integración puede aportar una caracterización más completa de una buena gobernanza de los sistemas educativos. Esos otros dos modelos de gobernanza educativa se inspiran, por un lado, en el paradigma de la complejidad (Burns y Köster, 2016a) y, por otro, en la noción ampliada de inteligencia organizacional aplicada a la educación (López Rupérez, 2021).

El segundo modelo, basado en la complejidad, tiene sus antecedentes remotos en la reflexión de López Rupérez (1997) sobre la pertinencia de considerar los sistemas educativos como altamente complejos y pensarlos desde el paradigma de la complejidad (Morin, 1991). La misma idea ha sido ampliamente desarrollada por el Centre for Educa-

tional Research and Innovation (CERI) de la OCDE, dos décadas después a través de su Proyecto GCES —*Governing Complex Education Systems*— (CERI-OECD, 2015).

Un análisis de la literatura disponible a este respecto (Snyder, 2013; OECD, 2016; Burns y Köster, 2016a) permite extraer los siguientes rasgos característicos de una gobernanza en educación acorde con dicho enfoque (López Rupérez et al., 2017):

- B1. Aboga por un desarrollo de capacidades (*capacity building*) mediante la formación de los niveles intermedios de gobierno.
- B2. Apuesta por los procesos de rendición de cuentas a partir de la evaluación.
- B3. Requiere una visión estratégica sobre hacia dónde se quiere conducir el sistema.
- B4. Adopta un enfoque holístico y multinivel del sistema.
- B5. Es flexible y adaptativa.
- B6. Está centrada en los procesos.
- B7. Está basada en el conocimiento, la evidencia empírica y la investigación.
- B8. Concede importancia al nivel nacional.

De acuerdo con lo anterior, cabe identificar las características principales de este tercer enfoque en los términos siguientes:

- C1. Otorga una gran importancia al *feedback* y a la evaluación de las políticas.
- C2. Promueve respuestas adaptativas.
- C3. Presta una atención especial a la implementación.
- C4. Comporta una implicación personal de los responsables de alto nivel.
- C5. Promueve una involucración de los actores de niveles inferiores, especialmente de los docentes.
- C6. Está basada en el conocimiento, la evidencia empírica y la investigación.
- C7. Concede importancia al nivel nacional.

Aun cuando los tres modelos considerados —clásico, basado en la complejidad y de gobernanza inteligente— tienen orígenes intelectuales diferentes, se refieren todos ellos a la gobernanza del sistema educativo. Por tal motivo, en el análisis de sus características pueden advertirse algunos solapamientos inevitables e incluso convenientes. Resulta, pues, necesario efectuar su integración, eliminando coincidencias y ordenando y estructurando jerárquicamente los elementos remanentes. El resultado se describe en la Tabla 1, que configura un modelo conceptual integrado. La estructura que se muestra en dicha tabla ha sido validada en un estudio anterior (López Rupérez et al., 2020a) mediante un procedimiento Delphi de consulta a expertos (Landeta, 1999).

4.2. Una visión internacional comparada

Procede someter dicho marco a otra prueba de validez complementaria, basada en análisis individualizados de distin-

tos países desarrollados que han sido capaces de evolucionar a mejor, de un modo franco, en las últimas décadas. Portugal, Singapur y Finlandia, a pesar de ser países

TABLA 1. Modelo conceptual integrado para una buena gobernanza de los sistemas educativos.

1. Gobernanza con un enfoque holístico y multinivel (B4)	
1.1	Toma en consideración la existencia de relaciones e interdependencias entre los diferentes niveles del sistema (individual, institucional y de gobierno) (B4)
1.2	Preserva la importancia del nivel estatal (B8)
1.3	Busca el consenso (A1)
1.4	Promueve la participación de los actores de niveles inferiores, principalmente del personal docente (A1 y C5)
2. Gobernanza con capacidad de dirección (A8)	
2.1	Dispone de una visión estratégica (B3)
2.1	Establece con claridad las prioridades (A6)
2.3	Concede mucha importancia a la selección de los responsables de las políticas (A2)
2.4	Comporta una fuerte implicación personal de los responsables de las políticas con los procesos de mejora (C4)
3. Gobernanza centrada en los procesos (B6)	
3.1	Realiza una gestión eficiente de los recursos (A3)
3.2	Ejerce correctamente sus funciones principales (A4)
3.3	Elabora una regulación apropiada y de calidad (A5)
3.4	Otorga mucha importancia a la implementación (C3)
4. Gobernanza basada en el conocimiento, la evidencia empírica y la investigación (B7)	
4.1	Es flexible y adaptativa (B5 y C2)
4.2	Promueve y emplea el conocimiento y la investigación para una mejor formulación de las políticas (B7)
4.3	Otorga mucha importancia al <i>feedback</i> (C1)
4.4	Evalúa el impacto de las políticas (C1)
5. Gobernanza basada en la construcción de capacidades (B1)	
5.1	Establece diferentes fórmulas para compartir con los actores principales el conocimiento sobre las políticas y sobre su implementación (B1)
5.2	Ayuda a los actores principales a adquirir e utilizar información relevante para el éxito en la implementación de las políticas (B1)
6. Gobernanza vinculada a la rendición de cuentas (A7 y B2)	
6.1	Concede una gran importancia a la transparencia (A9)
6.2	Establece mecanismos de responsabilidad (A10)

Fuente: López Rupérez et al. (2017).

muy diferentes entre sí, tienen en común este hecho.

En lo que sigue, identificaremos algunas de las prácticas que, en materia de gobernanza, han desarrollado estos sistemas educativos de éxito y las compararemos con los rasgos característicos de una gobernanza de calidad propios del modelo integrado que ha sido sintetizado en el Tabla 1.

El primer caso es el de Portugal, cuyo sistema educativo ha logrado avances reconocidos internacionalmente en las dos últimas décadas (OECD, 2019). En un trabajo previo en el que efectuamos una comparación sistemática entre España y Portugal

(López Rupérez y García García, 2020), concluimos que, más allá de las decisiones puntuales adoptadas por Portugal en materia de políticas educativas, había un rasgo muy general que emergía de nuestros análisis pormenorizados y que explicaría todo lo demás. Ese rasgo era la calidad de su gobernanza en educación.

La OCDE (2018), al evaluar la reforma curricular portuguesa, ha concluido con la descripción (p. 7) que se sintetiza en la Tabla 2. En ella se advierte que cada uno de los cinco rasgos descritos en la evaluación de la OCDE se corresponden con alguna o algunas de las previsiones de ese modelo integrado de calidad de la gobernanza de los sistemas educativos de la Tabla 1.

TABLA 2. Comparación de los rasgos de gobernanza educativa de Portugal, según la evaluación de la OCDE, con las previsiones del modelo integrado descrito en el Tabla 1.

Rasgos de la gobernanza educativa de Portugal según la evaluación de la OCDE	Identificación con el modelo integrado descrito en el Tabla 1
- Inició el proceso correspondiente con una fase preliminar de recopilación de conocimientos y de evidencias sobre las exigencias del contexto del siglo XXI.	4.1 Promueve y emplea el conocimiento y la investigación para una mejor formulación de las políticas.
- Elaboró un Plan estratégico detallado y coherente.	2.1 Dispone de una visión estratégica
- Buscó el asesoramiento de expertos y las aportaciones de los actores educativos a través de consultas, debates y comunicaciones cuidadosas.	1.1 Busca el consenso. 1.4 Promueve la participación de los actores de niveles inferiores, principalmente del personal docente. 4.1 Promueve y emplea el conocimiento y la investigación para una mejor formulación de las políticas.
- Logró un acuerdo general y, con ello, la estabilidad de la reforma	1.1 Busca el consenso.
- Está abierta al <i>feedback</i> asociado con la evaluación como medio para corregir los errores y aprender de la experiencia	4.3 Otorga mucha importancia al <i>feedback</i> . 4.4 Evalúa el impacto de las políticas.

Fuente: Elaboración propia.

El segundo caso es el de Singapur, país cuyos avances a lo largo de la última década en las evaluaciones internacionales a gran escala, tales como PISA (OECD, 2019) o TIMMS (TIMMS, 2020), le han situado

entre los llamados «sistemas educativos de alto rendimiento».

Harris et al. (2014) han analizado la implementación de políticas, observada

TABLA 3. Comparación de los rasgos de gobernanza educativa de Singapur, según el análisis de Harris et al. (2014), con las previsiones del modelo integrado descrito en el Tabla 1.

Rasgos de la gobernanza educativa de Singapur según el análisis de Harris et al. (2014)	Identificación con el modelo integrado descrito en el Tabla 1
- La implementación es orientada por una serie sucesiva de Planes directores.	2.1 Dispone de una visión estratégica. 3.4 Otorga mucha importancia a la implementación.
- Cada Plan director es informado por los resultados previos de una investigación sustantiva sobre su problemática y sus objetivos.	4.1 Promueve y emplea el conocimiento y la investigación para una mejor formulación de las políticas.
- La escala de tiempos puede extenderse -en fases sucesivas- por un tiempo total superior a una década.	2.1 Dispone de una visión estratégica.
- La implementación huye de lo superficial y procura una integración profunda de las políticas y de las prácticas educativas; para lo cual se requiere de un tiempo suficiente y de esa cierta seguridad inicial que proporcionan los resultados de la investigación previa.	4.1 Promueve y emplea el conocimiento y la investigación para una mejor formulación de las políticas.
- Se apoya en una evaluación continua del desarrollo, así como en la materialización de un <i>feedback</i> formativo que permite efectuar ajustes en el proceso de implementación y promover realineamientos -basados en datos- en cuanto a las acciones de los responsables de las políticas y de los prácticos de la enseñanza.	4.3 Otorga mucha importancia al <i>feedback</i> . 4.4 Evalúa el impacto de las políticas.

Fuente: Elaboración propia.

en Singapur, para el desarrollo de las tecnologías digitales en la escuela, e identificado un esquema básico de actuación cuyos rasgos característicos se resumen en la Tabla 3. Como en el caso de Portugal, y no obstante la particularidad de su régimen político, se advierte de nuevo una correspondencia entre los rasgos de su go-

bernanza educativa y una parte significativa del conjunto de subcriterios del modelo integrado, sintetizado en el Tabla 1.

El tercer caso es el de Finlandia. Se trata de un país que, en materia educativa, presenta un interés especial; y no solo porque en los noventa del pasado

siglo no disponía todavía de esa posición privilegiada en el panorama internacional que ocuparía en la década siguiente (Sahlberg, 2015), sino también porque ha desarrollado un modelo que, a juicio de los analistas, llama poderosamente la atención debido a la originalidad de sus planteamientos, particularmente cuando se comparan con los de los países anglo-americanos (Hargreaves y Shirley, 2009). De conformidad con la descripción efectuada por el profesor, investigador y analista internacional —finlandés de ori-

gen— Pasi Sahlberg (2015), así como con otros estudios nacionales e internacionales (Gordon et al., 2009; Finnish National Agency for Education, 2017), algunas de las características en materia de gobernanza educativa del sistema finlandés quedan sintetizadas en la Tabla 4.

En suma, todos los rasgos de gobernanza educativa de los países considerados tienen su correspondiente en el modelo integrado de la Tabla 1, a pesar de haber sido

TABLA 4. Comparación de los rasgos de gobernanza educativa de Finlandia según el análisis de Sahlberg (2015), con las previsiones del modelo integrado descrito en el Tabla 1.

Rasgos de la gobernanza educativa de Finlandia según el análisis de Sahlberg (2015)	Identificación con el modelo integrado descrito en el Tabla 1
- Ha gozado de una poderosa visión de futuro inspiradora de lo que querían ser, «construir una buena educación básica para cada niño, financiada con fondos públicos y gobernada localmente», que ha conducido la acción política hacia los resultados deseados.	2.1 Dispone de una visión estratégica.
- Inició el proceso de cambio, en los ochenta del pasado siglo, repensando los fundamentos teóricos y metodológicos de la enseñanza y del aprendizaje.	4.1 Promueve y emplea el conocimiento y la investigación para una mejor formulación de las políticas.
- Ha apostado con fuerza por las personas clave en la tarea fundamental de enseñar: ha instaurado un sistema altamente exigente de selección y formación del profesorado y delegado en ellas amplias responsabilidades.	5.1 Establece diferentes fórmulas para compartir con los actores principales información sobre las políticas y su implementación. 5.2 Ayuda a los actores principales a adquirir y utilizar información relevante para el éxito en la implementación de las políticas.
- Ha desarrollado estrategias efectivas de implementación de las políticas con la implicación de profesores, directores escolares y responsables locales.	3.4 Otorga mucha importancia a la implementación. 1.4 Promueve la participación de los actores de niveles inferiores, principalmente del personal docente.
- Ha sido capaz de conciliar centralización con descentralización, una concepción nacional del currículo con el protagonismo de otras jurisdicciones de nivel inferior según la fórmula «dirección central, decisiones locales»	1.2 Preserva la importancia del nivel nacional.

Fuente: Elaboración propia.

elaborado este mediante un procedimiento independiente.

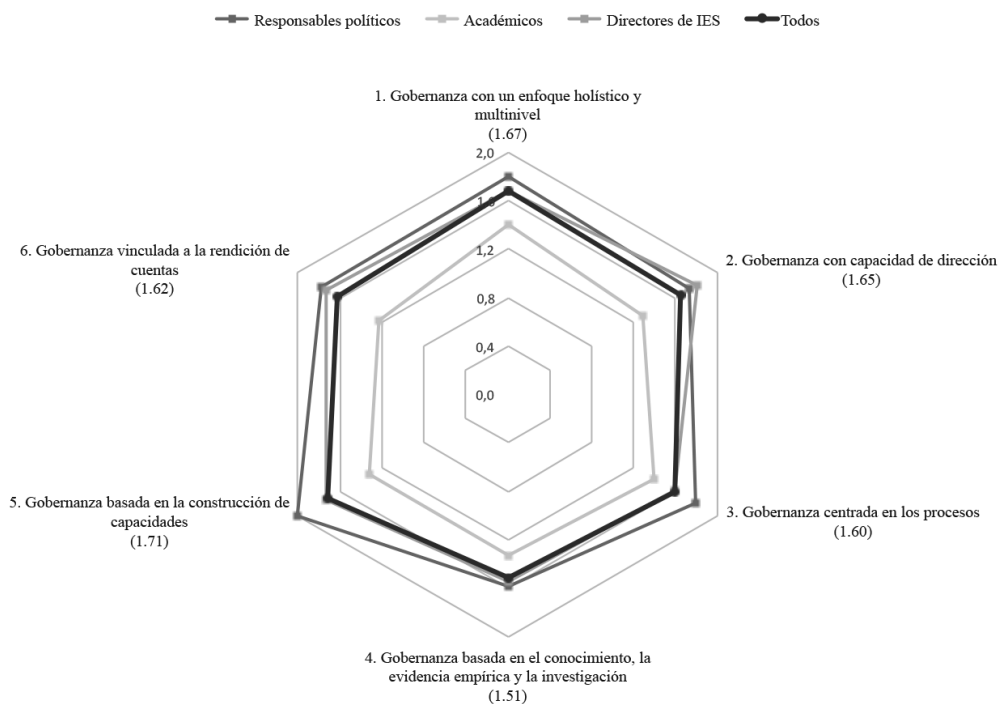
5. Una evaluación exploratoria para España

En el ámbito internacional, existe abundante evidencia empírica sobre el impacto de la calidad del profesor sobre el rendimiento de los alumnos, y también sobre la influencia que ejerce la calidad del liderazgo de la dirección escolar sobre dicho rendimiento (Hattie, 2003, 2009; Leithwood y Seashore, 2012; Branch et al., 2012; Hanushek et al., 2016; López Rupérez et al., 2020b) pero no se dispone hasta el presente de evidencias empíricas sobre el impacto de la calidad de la gobernanza del sistema sobre los resultados escolares. Ello es, en

parte, debido a que se ha carecido, asimismo, de los oportunos instrumentos de evaluación.

En el estudio más arriba referido (López Rupérez et al., 2017; López Rupérez et al., 2020a), se elaboró, en una primera fase y con la ayuda de un procedimiento Delphi apoyado en un panel de 21 reputados expertos, un marco analítico estructurado en 6 criterios, 20 subcriterios y 88 ítems, para la evaluación de la calidad de la gobernanza de los sistemas educativos. El grado de familiarización adquirido por el panel de expertos con el correspondiente cuestionario, así como el nivel de competencia de sus diferentes grupos de componentes aconsejaba utilizarlo, a modo de muestra incidental, para efectuar una primera evaluación de la calidad de la

GRÁFICO 1. Evaluación de los rasgos de calidad de la gobernanza (subcriterios del cuestionario) del sistema educativo español por subcriterio y grupo de expertos.



Fuente: López Rupérez et al. (2017).

gobernanza del sistema educativo español. Aun cuando el tamaño muestral hace que dicha evaluación tenga un carácter meramente exploratorio, esta segunda fase abre el camino a un estudio más amplio y representativo. A modo ilustrativo, se representan gráficamente en el Gráfico 1 los principales resultados cuantitativos de esa evaluación¹.

En ella se muestran los resultados promedio obtenidos, para cada uno de los seis criterios —que han sido descritos en el Tabla 1— del citado cuestionario sobre una escala de Likert con 5 valores relativos al nivel de calidad de la gobernanza —(0) nulo, (1) escaso, (2) mediano, (3) alto, (4) muy alto—. Asimismo, se representa su desagregación por grupo de expertos: responsables políticos, académicos y directores de Instituto de Educación Secundaria. Además de la gradación observada en cuanto a la dureza del juicio, en función del grupo, llama la atención la consistente mediocridad de los resultados, cuyo valor mínimo (1.51) corresponde al criterio *Gobernanza basada en el conocimiento, la evidencia empírica y la investigación*, rasgo que, sin embargo, está presente en los tres casos internacionales considerados más arriba.

6. Un análisis de la LOMLOE a la luz del marco precedente

El marco integrado para una buena gobernanza de los sistemas educativos, descrito en la Tabla 1, puede ser utilizado ahora para valorar los planteamientos de gobernanza que han estado asociados a la última reforma educativa española formulada a través de la Ley Orgánica 3/2020,

de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOMLOE). A pesar de que, en este caso, nos encontramos, según Adams et al. (2001), ante una fase intermedia en la realización de las reformas —entre la de la retórica y la de la implementación—, en lo que sigue, se procederá a una valoración cualitativa efectuada a la luz de los hechos, tomando como base los seis criterios del citado marco.

6.1. Gobernanza con un enfoque holístico y multinivel

Un análisis del contenido de la Ley pone de manifiesto una cierta preocupación por una concepción integrada del sistema educativo (1.1) que se manifiesta, por ejemplo, en la asunción del enfoque propio del *lifelong learning* como paradigma para la definición de las políticas, que toma en consideración no solo las diferentes etapas formativas, sino también sus interrelaciones (OCDE, 2001); o en la preocupación explícita por las transiciones entre etapas. Ello se pone de manifiesto tanto en el preámbulo de la ley, como en su articulado.

Sin embargo, en lo que concierne a la gobernanza propiamente dicha del proceso de formulación de las nuevas políticas, no puede decirse que haya gozado del primer rasgo característico de una buena gobernanza, pues apelando a datos objetivos no puede concluirse que se haya conservado la importancia del nivel estatal (1.2), ni que se haya buscado de forma efectiva el consenso (1.3), ni que se haya promovido la participación de los actores de niveles inferiores, principalmente del personal docente (1.4) (véase la Tabla 1).

En relación con el subcriterio 1.2, y a modo de ejemplo, se ha roto un equilibrio, que nace con la LOGSE y se mantiene en la propia LOE —ley de referencia de la LOMLOE— en cuanto al reparto competencial entre el Gobierno central y las Administraciones educativas de las Comunidades Autónomas en materia de «enseñanzas mínimas», incrementándose los porcentajes que corresponden a estas en detrimento de las propias del Estado (véase el artículo 6.4 de la LOE en la redacción dada en el punto cuatro del artículo único de la LOMLOE). Algo semejante cabría decir de la nueva redacción dada a la Disposición adicional trigésimo octava por la que se elimina la referencia explícita al castellano como lengua vehicular en todo el Estado, que estaba presente —junto con las lenguas cooficiales en las respectivas Comunidades Autónomas— en la Ley anterior. Y, en especial, se delega explícitamente en las Administraciones educativas la garantía del derecho correspondiente.

Por la dificultad que comporta la valoración del subcriterio 1.3, resulta necesario apelar a datos objetivos. Así, por ejemplo, de un total de 156 enmiendas, presentadas por el principal partido de la oposición en el trámite del Congreso, fueron aceptadas por el Gobierno 4, y ninguna de las 184 presentadas en el del Senado (BOCG, 2020a, 2020b, 2020c, 2020d).

Finalmente, y con respecto al subcriterio 1.4, el haber prescindido, por primera vez en la tramitación parlamentaria², de la comparecencia de personas competentes en la materia, prevista en el Reglamento del Congreso (Congreso de los Diputados,

2020), constituye un dato objetivo de una insuficiente participación. Si bien es cierto que el proyecto de Ley del que parte la LOMLOE, fue sometido en la legislatura anterior al Dictamen preceptivo del Consejo Escolar del Estado, en tanto que órgano superior de participación de todos los sectores que conforman la llamada comunidad educativa, cuando se pasa revista a los indicadores que desarrollan esta subdimensión del marco analítico, relativa a la participación (López Rupérez et al. 2020a), se confirma que tampoco este ha sido un rasgo de calidad de la gobernanza de la reforma.

6.2. Gobernanza con capacidad de dirección

Tal y como se ha descrito en la Tabla 1, este criterio de buena gobernanza educativa se articula en cuatro subcriterios. En relación con la visión estratégica (2.1), el posicionamiento de la LOMLOE ha quedado resumido en la literatura oficial (Ministerio de Educación y Formación Profesional, 2021) mediante la formulación explícita de los siguientes enfoques o ejes estratégicos:

- Impulsa la igualdad de género.
- Fomenta la mejora continua de los centros educativos y la personalización del aprendizaje.
- Concede un papel central a la competencia digital.
- Reconoce la importancia de la educación para el desarrollo sostenible.

- Reconoce el interés superior del menor y sitúa los derechos de la infancia entre los principios rectores del sistema.

Como se desprende del análisis del texto legal, hay en él una visión compleja de las relaciones entre el contexto, el sistema educativo y su evolución; hay una integración de la visión del sistema en el corto, el medio y el largo plazo; y hay un intento de anticiparse al futuro de conformidad con dicha visión (véase el tercer nivel de concreción del marco en López Rupérez et al., 2020a). Esta dimensión de futuro, presente inequívocamente en el texto legal, no obsta para postular una recuperación del pasado, tal y como se expresa en su preámbulo cuando afirma «parece necesario proceder a revertir los cambios promovidos por la LOMCE» (Ley Orgánica 3/2020, p. 122870).

En relación con el subcriterio 2.2, que concierne a la definición de un conjunto relativamente reducido de prioridades, la LOMLOE asume la tradición española de promulgar unas leyes de vocación omnicomprensiva que corren el riesgo de hacer retroceder, en buena medida, las reformas educativas a su fase retórica, según la formulación de Adams et al. (2001), con la consiguiente pérdida de eficacia real. Por otra parte, y como se analizará posteriormente, la muy escasa apelación a las evidencias da lugar a una interpretación de las prioridades asentadas sobre otras bases de diferente naturaleza.

Finalmente, y en cuanto a la selección de los responsables de las políticas (2.3) y su implicación personal en su desarrollo o implementación (2.4), no hay razones

objetivas para negar que en este caso se haya procedido con acierto. No obstante, el hecho de que no se haya iniciado aún la fase crítica de implementación de las nuevas políticas impide efectuar una valoración fundada en relación con este último aspecto.

6.3. Gobernanza centrada en los procesos

Los subcriterios que desarrollan este criterio de calidad de la gobernanza educativa (véase la Tabla 1) se refieren, en general, a una concepción más amplia de las reformas educativas y de su gestión que incluye todas sus fases o etapas, incluida la de la implementación (López Rupérez, 2021). No obstante, en lo que respecta al tercer subcriterio (3.3)^w, al haberse concluido ya su segunda fase o de formulación legal, al más alto nivel, el proceso de reforma es susceptible de análisis.

Aun eximiendo parcialmente a la LOMLOE de la responsabilidad de su orientación ordenancista -que tiende a una reglamentación prolija o excesiva- la nueva ley orgánica de educación ha reiterado la técnica legislativa de la «incrustación» que fue introducida, por primera vez, en la historia de la educación española en la LOMCE. Como su propio nombre indica, equivale a incrustar o intercalar diferentes textos normativos en el seno de una ley o de otra norma. Esta suerte de hibridación se traduce en una evidente pérdida de transparencia y en una notable dificultad interpretativa para los no iniciados. Como señaló el Tribunal Constitucional en su sentencia STC 46/1990 (citado por Segovia Marco, 2015):

La exigencia del 9.3 (de la Constitución Española) relativa al principio de seguridad jurídica implica que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas como la que sin duda se genera en este caso dado el complicadísimo juego de remisiones entre normas que aquí se ha producido (p. 13).

Aunque referida a otro supuesto, la advertencia del TC es aplicable al resultado de emplear esa técnica, justamente en una ley de educación que concierne al ejercicio de un derecho fundamental. Sorprendentemente, la LOMLOE recurre, de nuevo, a la incrustación a partir de un cuerpo previo ya incrustado, con lo que se incrementa, de un modo evidente, la falta de transparencia de la norma y la dificultad de su lectura. Ello hace que la nueva ley no cumpla con ese subcriterio de calidad de la gobernanza educativa especificado en sus indicadores del tercer nivel de concreción³ (López Rupérez et al., 2020a).

6.4. Gobernanza basada en el conocimiento, la evidencia empírica y la investigación

Uno de los rasgos de los sistemas educativos de los países desarrollados es su complejidad (López Rupérez, 1997; López Rupérez, 2021). En este contexto, procede traer a colación la cita de Burns y Köster (2016b) al advertir que «cuando la complejidad del sistema aumenta, la gobernanza se convierte en una actividad intensiva en conocimiento» (p. 20). Esa misma apreciación ha sido tomada en consideración por

los sistemas educativos de alto rendimiento. Y esa fue también, en cierta medida, la práctica española de otros tiempos que se tradujo en la elaboración de un libro blanco como antesala de las leyes orgánicas en materia educativa. Sin embargo, se ha abandonado esa práctica, y, con ella, el apoyo riguroso de la Ley sobre el conocimiento, la evidencia empírica y la investigación. Cuando se analizan los cuatro subcriterios de este rasgo, e incluso se desciende a los indicadores del tercer nivel de concreción (López Rupérez et al., 2020), se concluye que la LOMLOE no ha cumplido suficientemente con dicho rasgo característico de una gobernanza educativa de calidad.

6.5. Gobernanza basada en la construcción de capacidades

La construcción o desarrollo de capacidades (*capacity building*) es uno de los instrumentos de apoyo a la formulación e implementación exitosa de las políticas, mediante la formación de los niveles intermedios de gobierno o de los actores principales. Por afectar a todas las fases de las reformas educativas, la aplicación de este criterio al caso de la LOMLOE resulta, por el momento, prematura. No obstante, las limitaciones más arriba identificadas en materia de participación de los actores principales en la tramitación de la Ley permiten afirmar que no se han satisfecho alguno de los correspondientes subcriterios (5.1).

6.6. Gobernanza vinculada a la rendición de cuentas

Este rasgo característico de una gobernanza de calidad del sistema educativo se articula, de acuerdo con el modelo antes

descrito, en torno a dos pilares básicos: la transparencia y la responsabilidad como rendición de cuentas (*accountability*) entendida en un sentido estricto (véase la Tabla 1). Y es que la transparencia de los resultados, con todas las precauciones que fueren necesarias para proteger debidamente los derechos individuales, es un elemento facilitador de la implementación de los mecanismos de responsabilidad.

Un análisis detallado de la LOMLOE pone de manifiesto un retroceso con respecto a su antecesora. Así, por ejemplo, la transparencia de los resultados es invocada reiteradamente en el preámbulo de la LOMCE a modo de principio inspirador de la Ley y se traduce, luego, en la redacción dada al artículo 2 bis. 4 de la LOE (apartado dos del artículo único de la LOMCE) en donde, a la hora de establecer los principios por los que se rige el Sistema Educativo Español, se recoge la «transparencia y rendición de cuentas». Dicho principio tiene después su reflejo en la redacción dada al artículo 147.2 de la LOE (apartado noventa del artículo único de la LOMCE) (Ley Orgánica 8/2013, p. 50-51).

La LOMLOE, aun cuando no modifica el artículo 2 bis.4, elimina sin embargo la referencia a la transparencia -salvo para la actuación de la inspección educativa- y corrige ampliamente la redacción del artículo 147.2 dada por la LOMCE antes citada (véase la nueva redacción del artículo 147.2 de la LOE, apartado setenta y siete del artículo único de la LOMLOE).

En coherencia con lo anterior, el principio de rendición de cuentas decae, asi-

mismo, en la LOMLOE para limitarlo a los conciertos educativos (redacción dada al artículo 116.4 de la LOE en el apartado cincuenta y nueve del artículo único de la LOMLOE) y a las acciones de calidad (redacción dada al artículo 122.2 de la LOE en el apartado sesenta y cuatro del artículo único de la LOMLOE). Solo las evaluaciones de diagnóstico de carácter censal, realizadas por los centros educativos en 4º curso de Educación Primaria y 2.º curso de Educación Secundaria Obligatoria (artículos 21, 29 y 144 de la LOE en la redacción dada por la LOMLOE), podrían interpretarse sutilmente como poseedoras de una cierta componente de *accountability*.

7. Conclusión

Cuando la LOMLOE se confronta con los criterios propios del modelo de calidad de gobernanza educativa descrito en la Tabla 1, no alcanza un nivel de suficiencia; como tampoco logra ese nivel si la comparación se efectúa con los rasgos más frecuentes en el grupo de países analizados. Estos resultados, junto con el derivado de la evaluación exploratoria del sistema educativo español más arriba descrita, parecen indicar, de un modo consistente, que nuestro sistema educativo tiene por delante, en materia de calidad de su gobernanza, un amplio recorrido de mejora.

Notas

¹ Para otros análisis cuantitativos véase López Rupérez et al. (2017).

² En la tramitación de la LOCE (2002) comparecieron 25 expertos; en la de la LOE (2006), 43; y en la de la

LOMCE (2013), 50. (Véase Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, números 569, 587 de 2002; 375, 379, 396, 397, 398 y 399 de 2005; y 368, 370, 371, 373, 375, 377 y 379 de 2013, respectivamente.

³3.3.1. Vigilan para que el contenido de las normas se adecúe a las políticas que se pretenden regular, sin distorsionarlas.

3.3.2. Cuidan la consistencia, la corrección y la asequibilidad de su formulación jurídica evitando redacciones oscuras y fallos o contradicciones, ya sean internos o con relación a otras normas.

3.3.3. Procuran alinear con los objetivos de la normativa, mediante el diálogo, al mayor número posible de actores relevantes del sistema educativo.

3.3.4. Incorporan aquellas aportaciones de los niveles inferiores que mejoren la elaboración de las normas.

3.3.5. Promueven la simplificación burocrática en la concepción, aplicación y desarrollo de la normativa, evitando una producción normativa excesiva, superflua o redundante que asfixie las capacidades creativas de los agentes del sistema.

Referencias bibliográficas

Adams, D., Kee, G. y Lin, L. (2001). Linking research, policy, and strategic planning to education development in Lao People's Democratic Republic [Vincular la investigación, la política y la planificación estratégica al desarrollo de la educación en la República Democrática Popular de Laos]. *Comparative Education Review*, 45 (2), 220-241. <http://dx.doi.org/10.1086/447662>

Albrecht, K. (2002). *The Power of Minds at Work. Organizational Intelligence in Action [El poder de las mentes en el trabajo. La inteligencia organizativa en acción]*. AMACOM.

Berggruen, N. y Gardels, N. (2012). *Gobernanza inteligente para el siglo XXI. Una vía intermedia entre occidente y oriente*. Taurus.

BOCG (2020a). Congreso de los Diputados, serie A, núm. 7-3, de 19/11/2020. Informe de la Ponencia. <https://bit.ly/3eD4xoY>

BOCG (2020b). Senado, apartado I, núm. 124-1062, de 17/12/2020. Enmiendas. <https://bit.ly/3FH1XtU>

BOCG (2020c). Senado, apartado I, núm. 124-1110, de 17/12/2020. Propuestas de veto. <https://bit.ly/3mE4Vb9>

BOCG (2020d). Senado, apartado I, núm. 126-1120, de 21/12/2020. Enmiendas. <https://bit.ly/3mI8XPE>

Branch, G. F., Hanushek, E. A. y Rivkin, S. (2012). *Estimating the effect of leaders on public sector productivity: The case of school principals [Estimación del efecto de los líderes en la productividad del sector público: el caso de los directores de escuela]*. Working Paper 17803. National Bureau of Economic Research. <http://www.nber.org/papers/w17803>

Burns, T. y Köster, F. (Eds.) (2016a). *Governing education in a complex world [Gobernar la educación en un mundo complejo]*. Educational Research and Innovation. OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264255364-en>

Burns, T. y Köster, F. (2016 b). Modern governance challenges in education [Retos de la gobernanza moderna en la educación]. En T. Burns y F. Köster (Eds.), *Governing Education in a Complex World* (pp. 17-40). Educational Research and Innovation. OECD Publishing. <https://dx.doi.org/10.1787/9789264255364-en>

Congreso de los Diputados (2020). *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados de 15 de octubre de 2020* (número 179, página 2). <https://bit.ly/3CVPdNG>

CEOE (2017). *La Educación importa. Libro blanco de los empresarios españoles*. CEOE.

Christmann, J. P. (2014). *The contribution of Organizational Intelligence in creating value in companies [La contribución de la Inteligencia Organizacional en la creación de valor en las empresas]*. ISCT Business School. Instituto Universitário de Lisboa.

Fazekas, M. y Burns, T. (2012). Exploring the complex interaction between governance and knowledge in education [Exploración de la compleja interacción entre gobernanza y conocimiento en la educación]. *OECD Education Working Papers*, 67. OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5k9flcx2l340-en>

Finnish National Agency for Education (2017). *Education in Finland [La educación en Finlandia]*. Finnish National Agency for Education.

Gordon, J., Halasz, G., Krawczyk, M., Leney, M., Michel, M., Pepper, D., Putkiewicz, E. y Winiowski, J. (2009). *Key competences in Europe: Opening doors for lifelong learners across*

- the school curriculum and teacher education, CASE Network Reports, No. 8. [Competencias clave en Europa: abriendo las puertas al aprendizaje permanente en el currículo escolar y en la formación del profesorado, CASE Network Reports, n.º 8]. Center for Social and Economic Research (CASE).*
- Grindel, M. S. (2010). *Good governance: The inflation of an idea faculty research. Working Paper Series RWP10-023 [El buen gobierno: La inflación de una idea de investigación de la facultad. Serie de documentos de trabajo RWP10-023].* Harvard Kennedy School.
- Haber-Veja, A. y Mas-Basnuevo, A. (2013). Inteligencia organizacional: conceptos, modelos y metodologías. *Revista Eletrônica de Biblioteconomia e Ciência da Informação*, 18 (38), 1-18. <https://doi.org/10.5007/1518-2924.2013v18n38p1>
- Hanushek, E. A., Rivkin, S. G. y Schiman, J. C. (2016). Dynamic effects of teacher turnover on the quality of instruction. *Economics of Education Review*, 55, 132-148.
- Hanushek E. A. y Woessmann, L. (2019). *The economic benefits of improving educational achievement in the European Union: An update and extension [Los beneficios económicos de la mejora del rendimiento educativo en la Unión Europea: una actualización y ampliación].* Comisión Europea. NC0119648ENN.en.pdf
- Hargreaves, A. y Shirley, D. (2009). *The fourth way: The inspiring future of educational change [La cuarta vía: El futuro inspirador del cambio educativo].* Corwin.
- Harris, A., Jones, M. S., Adams, D., Perera, C. J. y Sharma, S. (2014). High-Performing Education Systems in Asia: Leadership Art meets Implementation Science [Sistemas educativos de alto rendimiento en Asia: El arte del liderazgo se une a la ciencia de la implementación]. *The Asia-Pacific Education Researcher*, 23, 861-869. <https://doi.org/10.1007/s40299-014-0209-y>
- Hattie, J. (2003). *Teachers Make a Difference: What is the research evidence? [Los profesores marcan la diferencia: ¿cuál es la evidencia de la investigación?]* [Presentación de artículo]. Building teacher quality: What does the research tell us ACER Research Conference, Melbourne, Australia. https://research.acer.edu.au/research_conference_2003/4/
- Hattie, J. (2009). *Visible learning: A synthesis of over 800 meta-analysis relating to achievement [Aprendizaje visible: Una síntesis de más de 800 metanálisis relacionados con el rendimiento].* Routledge.
- Hewitt de Alcántara, C. (1998). Uses and abuses of the concept of governance [Usos y abusos del concepto de gobernanza]. *International Social Science Journal*, 50 (1), 105-113. <https://doi.org/10.1111/1468-2451.00113>
- Kairamo, K. (Ed.) (1989). *Education for life. A European strategy.* Butterworths & Round Table of European Industries.
- Kaufmann, D., Kraay, A. y Zoido-Lobaton, P. (1999a). *Aggregating governance indicators. Working Paper no 2195 [Agregación de indicadores de gobernanza. Documento de trabajo n.º 2195].* World Bank Policy Research.
- Kaufmann, D., Kraay, A. y Zoido-Lobaton, P. (1999b). *Governance matters. Working paper no 2196 [La gobernanza es importante. Documento de trabajo n.º 2196].* World Bank Policy Research.
- Kaufmann, D., Kraay, A. y Zoido-Lobaton, P. (2000). Governance matters. From measurement to action [La gobernanza es importante. De la medición a la acción]. *Finance & Development*, 37 (2). <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2000/06/pdf/kauf.pdf>
- Kaufmann, D. y Kraay, A. (2002). *Growth without governance. Working Paper no 2928 [Crecimiento sin gobernanza. Documento de trabajo n.º 2928].* World Bank Policy Research.
- Landeta, J. (1999). *El método Delphi. Una técnica de previsión para la incertidumbre.* Editorial Ariel.
- Leithwood, K. y Sun, J. (2012). The nature and effects of transformational school leadership: A meta-analytic review of unpublished research [La naturaleza y los efectos del liderazgo escolar transformacional: una revisión meta-analítica de investigaciones no publicadas]. *Educational Administration Quarterly*, 48 (3), 387-423. <https://doi.org/10.1177/0013161X11436268>
- Levin, B. (2010). Governments and education reform: some lessons from the last 50 years [Los gobiernos y la reforma educativa: algunas lecciones de los últimos 50 años]. *Journal of Educational Policy*, 25 (6), 739-747. <https://dx.doi.org/10.1080/02680939.2010.523793>

- Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE). *Boletín Oficial del Estado*, 106, de 04 de mayo de 2006. <https://bit.ly/3p2zPKK>
- Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE). *Boletín Oficial del Estado*, 295, de 10 de diciembre de 2013. <https://bit.ly/314YPJ5>
- Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOMLOE). *Boletín Oficial del Estado*, 340, de 30 de diciembre de 2020, páginas 122868 a 122953. <https://bit.ly/3ra9F1r>
- López Rupérez, F. (1994). *La gestión de calidad en educación*. La Muralla.
- López Rupérez, F. (1997). Complejidad y educación. *revista española de pedagogía*, 55 (206), 103-112. <https://revistadepedagogia.org/lv/no-206/complejidad-y-educacion/101400002067/>
- López Rupérez, F. (2012). Prólogo [Prologue]. En E. D. Hirsch, *La escuela que necesitamos* (pp. 21-30). Ediciones Encuentro.
- López Rupérez, F. (2021). *La gobernanza de los sistemas educativos. Fundamentos y orientaciones*. Narcea Ediciones-UCJC Stamp.
- López Rupérez, F., García García, I. y Expósito Casas, E. (2017). *La calidad de la gobernanza del sistema educativo español. Un estudio empírico*. Universidad Camilo José Cela. <http://hdl.handle.net/20.500.12020/825>
- López Rupérez, F. y García García, I. (2020). España vs. Portugal en educación. Una aproximación sistémica. *Revista Iberoamericana de Educación*, 84 (1), 193-215. <https://rieoei.org/RIE/article/view/4042>
- López Rupérez, F., García García, I. y Expósito Casas, E. (2020a). Un marco analítico para la evaluación de la calidad de la gobernanza de los sistemas educativos. *Revista Iberoamericana de Educación*, 83 (1), 53-76. <https://doi.org/10.35362/rie8313672>
- López Rupérez, F., García García, I. y Expósito Casas, E. (2020b). School leadership in Spain. Evidence from PISA 2015 assessment and recommendations [El liderazgo escolar en España. Datos de la evaluación PISA 2015 y recomendaciones]. *Leadership and Policy in Schools*. <https://doi.org/10.1080/15700763.2020.1770806>
- Ministerio de Educación y Formación Profesional (2021). *Enfoques de la ley de educación*. <https://bit.ly/3CXk10P>
- Morin, E. (1990). *Introduction à la pensée complexe [Introducción al pensamiento complejo]*. ESF Éditeur.
- OCDE (2001). *Analyse des politiques d'éducation. Chap. 1-2 [Análisis de la política educativa. Cap. 1-2]*. Éditions de l'OCDE.
- OCDE (2015). *Política educativa en perspectiva. Hacer posibles las reformas*. OCDE-Santillana.
- OECD (2015). *Final NAEC synthesis. New approaches to economics challenges [Síntesis final del NAEC. Nuevos enfoques para los retos económicos]*. OECD. www.oecd.org/mcm/documents/Final-NAEC-Synthesis-Report-CMIN2015-2.pdf
- OECD (2016). *Governing education in a complex world [Gobernar la educación en un mundo complejo]*. Educational Research and Innovation. OECD Publishing.
- OECD (2018). *Curriculum flexibility and autonomy in Portugal. An OECD review [Flexibilidad y autonomía curricular en Portugal. Un estudio de la OCDE]*. <https://bit.ly/33cX2jr>
- OECD (2019). *PISA 2018 Results (volume I): What students know and can do [Resultados de PISA 2018 (volumen I): Lo que los estudiantes saben y pueden hacer]*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/5f07c754-en>
- OECD-CERI (2015). *Governing complex education systems (GCES) [Gobernar sistemas educativos complejos]*. <https://oecdeditoday.com/governing-complex-education-systems/>
- Porras, F. (2018). Modelo canónico, problemas fundamentales y gobernanza urbana. *Open Insight*, 9 (15), 11-44.
- Real Academia Española (RAE) (2017). *Diccionario de la lengua española*. <http://www.rae.es>
- Reimers, F. M. (2021). *Reformas educativas del siglo XXI para un aprendizaje más profundo. Una perspectiva internacional*. Narcea-UCJC Stamp.
- Sahlberg, P. (2015). *Finnish lessons 2.0. what can the world learn from educational change in Finland? [Lecciones finlandesas 2.0. ¿Qué puede aprender el mundo del cambio educativo en Finlandia?]* Teachers College Press, Columbia University.
- Sebastián, C. (2016). *España estancada. Por qué somos poco eficientes*. Galaxia Gutenberg.

- Segovia Marco, A. (2015). La técnica legislativa en la elaboración de anteproyectos de leyes. *Gabilex*, 1, 5-44. https://gabilex.castillalamancha.es/sites/gabilex.castillalamancha.es/files/pdfs/articulo_tecnica_legislativa_as.pdf
- Snyder, S. (2013). The simple, the complicated, and the complex: educational reform through the lens of complexity theory [Lo simple, lo complicado y lo complejo: la reforma educativa a través del lente de la teoría de la complejidad]. *OECD Education Working Paper*, 96. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/5k3txnpt1lnr-en>
- TIMSS (2020). *Trends in international mathematics and science study 2019*. <https://www.iea.nl/studies/iea/timss/2019>
- United Nations (2007). *Public governance indicators: A literature review [Indicadores de gobernanza pública: Una revisión de la literature]*. Department of Economics and Social Affairs.
- World Bank (1989). *From crisis to sustainable growth sub-Saharan Africa: A long-term perspective study [De la crisis al crecimiento sostenible en el África subsahariana: un estudio de perspectiva a largo plazo]*. The World Bank.
- World Bank (1992). *Governance and development [Gobernanza y desarrollo]*. The World Bank.
- World Bank (1994). *Governance. The World Bank's experience. Development in practice [La gobernanza. La experiencia del Banco Mundial. El desarrollo en la práctica]*. The World Bank.
- Yolles, M. (2005). Organisational intelligence. *The Journal of Workplace Learning*, 17 (1/2), pp. 99-114.

Biografía del autor

Francisco López Rupérez es Doctor en Ciencias Físicas y Catedrático de Instituto de Educación. Actualmente, es Director de la Cátedra de Políticas Educativas de la Universidad Camilo José Cela. Ha sido Director del Liceo Español de París, Director General de Centros Educativos del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Secretario General de Educación y Formación Profesional de dicho Ministerio y Presidente del Consejo Escolar del Estado. Autor de una docena de libros y un centenar de publicaciones en revistas españolas y extranjeras.

 <https://orcid.org/0000-0003-2613-9652>

La reforma del currículo para responder a los retos del futuro. España en perspectiva internacional

Curriculum reform to respond to the challenges of the future. Spain in international perspective

Dra. Inmaculada EGIDO GÁLVEZ. Catedrática. Universidad Complutense de Madrid (miegido@ucm.es).

Resumen:

En los últimos años, muchos países y organismos internacionales han dedicado importantes esfuerzos a diseñar un currículo escolar que responda a las necesidades formativas propias del siglo XXI. En España, la LOMLOE (Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre de 2020, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación) ha planteado también la renovación del currículo como un elemento clave para la modernización del sistema educativo. Este trabajo pretende analizar en perspectiva comparada la reforma curricular española, con el fin de valorar si se encuentra alineada con las tendencias de cambio vigentes en el panorama internacional y, a la luz de lo aprendido en otros países, detectar las condiciones que debe cumplir para alcanzar con éxito su propósito. Para ello, se ha elaborado un marco de análisis comparativo basado en las publicaciones de la UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Cien-

cia y la Cultura), la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) y la UE (Unión Europea) sobre este tema y en diversos estudios comparados sobre reformas curriculares recientes en todo el mundo. Los resultados muestran que, en lo que se refiere al enfoque y la arquitectura del modelo curricular de la educación obligatoria, la reforma española sigue las recomendaciones de los organismos internacionales y comparte en gran medida las características de las reformas emprendidas en muchos países de nuestro entorno. Sin embargo, es posible detectar también algunas diferencias relevantes en cuanto a la estrategia adoptada para el cambio y a los agentes implicados en él, que deberían ser consideradas, pues podrían llegar a traducirse en obstáculos para el logro de los objetivos previstos.

Descriptores: currículo, reforma educativa, política de la educación, educación comparada e internacional, España.

Fecha de recepción de la versión definitiva de este artículo: 17-12-2021.

Cómo citar este artículo: Egido Gálvez, I. (2022). La reforma del currículo para responder a los retos del futuro. España en perspectiva internacional | *Curriculum reform to respond to the challenges of the future. Spain in international perspective*. *Revista Española de Pedagogía*, 80 (281), 175-191. <https://doi.org/10.22550/REP80-1-2022-10>

<https://revistadepedagogia.org/>

ISSN: 0034-9461 (Impreso), 2174-0909 (Online)

revista española de pedagogía
año 80, n.º 281, enero-abril 2022, 175-191



Abstract:

In recent years, many countries and international organizations have devoted significant efforts to designing a school curriculum that responds to the educational needs of the 21st century. In Spain, the LOMLOE (Organic Law 3/2020, of 29 December, which amends Organic Law 2/2006, of 3 May, on Education) has also proposed the renewal of the curriculum as a key element for the modernization of the education system. The aim of this paper is to analyze the Spanish curriculum reform from a comparative perspective, in order to assess whether it is in line with the current trends of change on the international scene and to detect the conditions that must be met to successfully achieve its purpose, in the light of what has been learned in other countries. To this end, a comparative analysis framework has been developed based on UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization), OECD

(Organisation for Economic Co-operation and Development) and EU (European Union) publications on this subject and on various comparative studies on recent curriculum reforms around the world. The results show that, in terms of the approach and architecture of the curricular model of the compulsory education, the Spanish reform follows the recommendations of international organizations and shares to a large extent the characteristics of the reforms undertaken in many countries around us. However, it is also possible to detect some relevant differences in terms of the strategy adopted for the change and the agents involved in it, which should be considered, as they could become obstacles to the achievement of the pursued objectives.

Keywords: curriculum, educational reform, educational policy, comparative and international education, Spain.

1. Las reformas curriculares como respuesta a los retos del siglo XXI

El currículo escolar hace referencia a qué y cómo enseñar a las nuevas generaciones, cuestiones tan antiguas como las propias instituciones educativas, pero que resultan especialmente complejas en nuestros días. Todos los sistemas educativos se enfrentan en la actualidad al desafío de dar respuesta a las demandas de formación necesarias para un futuro que resulta difícil predecir, sin olvidar la importancia de preservar los saberes y valores que configuran el acervo cultural de la sociedad y que deben ser transmitidos en la escuela.

En las pasadas décadas, frecuentemente la respuesta a esas nuevas demandas sobre el sistema educativo trató de darse incorporando al currículo nuevas asignaturas y materias transversales, que vinieron a sumarse a los temas que el progreso en el conocimiento hacía necesario incluir en las disciplinas más tradicionales. Sin embargo, es evidente que no resulta posible seguir añadiendo indefinidamente nuevos contenidos al currículo, ya que esta estrategia conduce a que los estudiantes se enfrenten a lo largo de su escolaridad a un gran número de aprendizajes superficiales, pues no pueden ser abordados de otro modo por el profesorado en el tiempo disponible

(OECD, 2020a). Por esta razón, actualmente se plantea la necesidad de reconfigurar el currículo en profundidad, abandonando la lógica acumulativa de contenidos en la que se basaron las reformas pasadas y priorizando la adquisición de competencias por parte de los estudiantes como eje del nuevo modelo educativo (Egido, 2011).

De hecho, muchos países en todo el mundo han emprendido reformas curriculares para la etapa de educación obligatoria en las que desempeñan un rol central las competencias «básicas» o competencias «clave», concepto que implica la integración de conocimientos, habilidades y actitudes y que, por tanto, supone la búsqueda de fines de aprendizaje más ambiciosos que en el pasado (Reimers, 2021a). Por su parte, distintas agencias y Organismos Internacionales han realizado también un importante trabajo a este respecto y han definido distintos «marcos de competencias para el siglo XXI» para guiar la renovación del currículo. Probablemente, la aportación que mayor repercusión ha alcanzado es la de la OCDE, pero también es relevante la contribución de la UNESCO, desarrollada fundamentalmente a través de la Oficina Internacional de Educación, y la de la Unión Europea, que ha definido el Marco de Competencias Clave para el Aprendizaje Permanente (López-Rupérez, 2020).

En España, la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOMLOE) ha planteado la reforma del currículo como un elemento clave para la modernización del sistema educativo. En los documentos publicados por el Ministerio sobre el nuevo currículo

se hace explícita la importancia de considerar la visión de los Organismos Internacionales y de los países de nuestro entorno. Así, se afirma que «una revisión detallada de las tendencias internacionales y de modelos de elaboración del currículo en otros países pueden servir de referencia para nuestro desarrollo curricular, una vez adaptados y contextualizados en nuestra realidad» (Ministerio de Educación y Formación Profesional [MEFP], 2020a, p. 11). Se hace alusión al trabajo desarrollado por los tres organismos internacionales citados y se mencionan como modelos de éxito los casos de Portugal, Gales, Ontario y Estonia, así como, de manera más indirecta, Escocia.

Por esta razón, cobra sentido la idea de profundizar en la propuesta de cambio curricular que acompaña a la LOMLOE, analizándola en perspectiva internacional. ¿Está la reforma española alineada con las recomendaciones de los organismos internacionales y con las reformas realizadas en los países de nuestro entorno? ¿Qué nos puede enseñar la experiencia internacional sobre la reforma curricular? El propósito de este artículo es contribuir a responder a estas preguntas utilizando una perspectiva comparativa que, de manera indirecta, a partir de lo aprendido en otros sistemas, permita valorar las posibilidades de éxito de la reforma española y los desafíos a los que previsiblemente se enfrentará.

2. El marco para el análisis comparado de la reforma curricular

Con el fin de examinar la reforma del currículo planteada por la LOMLOE en

perspectiva internacional, se ha elaborado un marco de análisis comparativo a partir de la consulta de dos tipos de fuentes. Por una parte, se han considerado los informes y publicaciones de la UNESCO, la OCDE y la UE sobre el tema. Por otra, se han revisado diversos trabajos de investigación que ofrecen visiones comparadas sobre las reformas curriculares realizadas en los sistemas educativos de diferentes regiones del mundo en las dos últimas décadas.

En concreto, en el ámbito de los organismos internacionales, se ha profundizado en los criterios de análisis que utiliza la UNESCO para la comparación de marcos curriculares (Marope et al., 2017; Opertti et al., 2018), así como en las propuestas y recomendaciones de la Unión Europea sobre competencias clave (European Union, 2018; European Commission, 2018, 2020). En el caso de la OCDE se ha acudido a los documentos sobre el currículo enmarcados en el Proyecto sobre el Futuro de la Educación y las Com-

petencias 2030 (OECD, 2018b, 2019, 2020a), incluyendo la revisión de las herramientas de análisis comparativo del currículo utilizadas en él, especialmente el Mapa del Contenido del Currículo (MCC) (OECD, 2020b). Por lo que se refiere a los estudios comparados sobre las reformas curriculares recientes, se han examinado trabajos centrados en el ámbito europeo, junto a otros que contemplan sistemas de otras regiones del mundo (Isaac et al., 2015; López-Rupérez, 2020; Priestley et al., 2021; Reimers, 2021a, 2021b).

A partir de la revisión de estos documentos, se ha creado un marco comparativo que contempla criterios referidos tanto al contenido como al proceso del cambio curricular; pues ambos resultan determinantes para el resultado final de la reforma (Fullan, 2016). En él se recogen un conjunto de parámetros e indicadores que, aunque en la práctica se encuentran estrechamente interconectados, pueden agruparse para su exposición en torno a cuatro grandes dimensiones (Tabla 1):

TABLA 1. Elementos para el análisis comparado de la reforma del currículo.

a) Contenido de la reforma	Enfoque curricular Arquitectura de la estructura curricular/Mapa de componentes del currículo
b) Marco contextual	Frecuencia de cambios en el sistema Estabilidad política y económica Necesidad percibida y consenso en torno al cambio
c) Estrategia para el diseño y la implementación	Procesos de consulta, participación y comunicación Experimentación previa Alineación con otras reformas en el sistema Planificación temporal y secuenciación de los cambios Previsión de recursos y apoyos necesarios
d) Implicación de los agentes clave para el cambio	Responsables políticos Administración educativa Centros docentes y equipos directivos Profesorado Estudiantes/familias

Fuente: Elaboración propia.

Los elementos contemplados se utilizan para contrastar la reforma iniciada en España con las tendencias predominantes en el ámbito internacional. Se pretende con ello detectar puntos de coincidencia y divergencia con las dinámicas de cambio y actualización curricular vigentes en otros sistemas educativos.

Es necesario puntualizar que la reforma curricular española se encuentra aún en fase de elaboración, por lo que los documentos considerados para el análisis son los que han aparecido hasta el momento de redactar estas líneas: la propia LOMLOE y el *Documento base para la reforma del currículo* (MEFP, 2020a), así como el *Perfil de salida del alumnado al término de la educación básica* y la *Propuesta de Estructura Curricular para la elaboración de las enseñanzas mínimas* (MEFP, 2021a, 2021b). Una vez publicados los Reales Decretos sobre el currículo y completado el desarrollo legal de la reforma podrá abordarse una comparación más precisa con el marco internacional.

3. La reforma curricular de la LOMLOE en perspectiva internacional

En los siguientes apartados se exponen los principales resultados de la comparación, organizados en torno a las cuatro grandes dimensiones consideradas.

3.1. Contenido de la reforma: enfoque y arquitectura del modelo curricular

La reforma planteada por la LOMLOE apuesta por un enfoque competencial del currículo, siguiendo las recomendaciones

de los organismos internacionales y la tónica internacional de las reformas realizadas en los sistemas educativos en la actualidad (Marope et al., 2017). En realidad, este enfoque no supone una novedad en España, pues desde la aprobación de la Ley Orgánica de Educación de 2006 (LOE) el aprendizaje competencial se incorporó a nuestro sistema educativo, al menos en el plano legal.

Concretamente, el marco competencial en el que se basa el nuevo currículo es el establecido en la Recomendación del Consejo de la Unión Europea en 2018, organizado en torno a ocho competencias clave para el aprendizaje permanente (European Union, 2018). Otros países europeos han adoptado también este marco, con diferentes grados de flexibilidad, mientras un menor número de sistemas, como es el caso de Finlandia, ha optado por la elaboración de un marco nacional de competencias transversales inspirado en las aportaciones de la OCDE (Lavonen, 2021). En el currículo español se han introducido pequeñas variaciones en la denominación de algunas competencias, pero la conceptualización que se realiza de ellas es básicamente la misma que hace la Comisión Europea, contando de ese modo con el respaldo del trabajo realizado al respecto en las instituciones europeas (Valle, 2020).

Por lo que se refiere a la «arquitectura» del modelo, los componentes de la estructura curricular tras la reforma de la LOMLOE incluyen los perfiles de etapa y salida del estudiante, la definición de las áreas o materias de enseñanza, con sus correspondientes competencias especifi-

cas, aprendizajes esenciales y criterios de evaluación, así como las orientaciones metodológicas y para la evaluación. En líneas generales, dichos componentes se encuentran presentes en buena parte de los países que han llevado a cabo reformas curriculares en los últimos años.

Así, en el caso de España, salvo por lo que se refiere a los perfiles de egreso de las titulaciones de enseñanza superior, la definición del perfil de salida de los estudiantes al término de la educación obligatoria constituye una novedad. No obstante, dichos perfiles existen ya en otros sistemas y la OCDE recomienda su elaboración. Como indica este organismo, los perfiles o visiones del estudiante definen las habilidades, conocimientos, actitudes y valores que se deben lograr a partir del aprendizaje en la escuela, por lo que resultan útiles para ayudar a articular las metas a las que se dirige el rediseño del currículo. Los perfiles de los estudiantes responden a las preguntas ¿qué clase de ciudadano queremos? y ¿qué resultados esperamos al final de la escolaridad obligatoria? Algunos de los sistemas que utilizan un perfil de alumno para orientar la selección de competencias son Canadá, Corea, Escocia, Hong Kong (China) y Portugal (OECD, 2020c). A modo de ejemplo, en este último caso, el *Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória* recoge los principios que deben guiar la acción educativa y los valores y áreas de competencia que deben desarrollarse, incluyendo para cada área una serie de descriptores operativos, al igual que se ha planteado en el currículo español (OECD, 2018a).

El empleo de áreas de aprendizaje y de competencias específicas asociadas a las mismas es también una forma común de organizar el currículo en los sistemas educativos de nuestro entorno, si bien a este respecto pueden encontrarse diferencias en cuanto al alcance de este concepto. En algunos países se trata de áreas amplias, con un marcado carácter interdisciplinar, mientras en otros sistemas se refieren a materias o áreas disciplinares más específicas o se emplea una combinación de áreas disciplinares e interdisciplinares (Isaac et al., 2015). En el caso de España, las materias de enseñanza establecidas para la ESO coinciden a grandes rasgos con las áreas de aprendizaje disciplinar que contempla el Mapa de Contenido Curricular de la OCDE para la etapa de educación secundaria inferior (OECD, 2020b).

Para cada una de las áreas o materias, el nuevo currículo delimitará los aprendizajes esenciales, es decir, aquellos que se consideran fundamentales para entender el mundo y que constituyen la base para poder construir nuevos aprendizajes (MEFP, 2021a). Este enfoque coincide con el adoptado por la Unión Europea, que en la Recomendación de 2018 sintetiza los conocimientos, destrezas y actitudes esenciales para cada una de las ocho competencias clave (European Union, 2018). Se trata también de una estrategia empleada por diversos países para reducir la sobrecarga curricular. Siguiendo con el ejemplo de Portugal antes mencionado, en 2018 se definieron los *aprendizagens essenciais* articulados con el perfil de los alumnos para cada área de enseñanza. No obstante, en todos los sistemas educativos la definición de lo que constitu-

ye el aprendizaje esencial es una cuestión problemática, que suscita preocupaciones sobre el declive en el nivel de preparación de los estudiantes. El reto a ese respecto es priorizar, entre los muchos elementos que potencialmente podrían estar presentes en el currículo, aquellos conceptos e ideas que son fundamentales dentro de un cuerpo de conocimiento disciplinar y que poseen un mayor valor de transferencia entre disciplinas (OECD, 2020a).

En la nueva estructura curricular se incluirán también los criterios de evaluación por áreas de enseñanza al finalizar el segundo y tercer ciclo de primaria y por materias al finalizar el segundo y cuarto curso de la ESO. En el ámbito internacional, algunos países definen únicamente los criterios de evaluación, mientras otros concretan dichos criterios en estándares de aprendizaje formulados por cursos, ciclos o etapas, según distintos niveles de logro (OECD, 2020b). De nuevo, el grado de especificidad con el que se formulan los criterios y estándares de aprendizaje en cada sistema es variable, condicionando la autonomía de centros y profesores en el terreno de la evaluación. La UE ha diseñado una serie de marcos para la evaluación de competencias que pueden ser de ayuda para los países, si bien aún no se ha completado el mapa de las ocho competencias clave (European Commission, 2018).

El último de los componentes contemplados en el currículo lo constituyen las orientaciones sobre situaciones de aprendizaje. En la mayoría de los sistemas educativos las cuestiones relativas a la metodología de enseñanza-aprendizaje se

consideran un ámbito de decisión propio del profesorado y los centros escolares, por lo que no se plantean como elementos prescriptivos en los currículos oficiales. No obstante, es frecuente encontrar sugerencias sobre prácticas docentes que se consideran adecuadas para el enfoque competencial, como el aprendizaje-servicio, el aprendizaje por proyectos o el aprendizaje basado en fenómenos, este último ampliamente utilizado en Finlandia (OCDE, 2020c).

3.2. El marco contextual de la reforma

Entre los factores contextuales que afectan al desarrollo de una reforma curricular se encuentra la frecuencia de cambios en el sistema. En el ámbito internacional, algunos países realizan la revisión de sus currículos regularmente, en un plazo de tiempo predefinido, otros emprenden el cambio cuando lo consideran apropiado y otros combinan los dos tipos de reformas (OECD, 2020c). España forma parte del grupo de países en los que no hay un intervalo temporal planificado para la revisión del currículo, sino que esta se lleva a cabo en momentos puntuales, que en las últimas décadas se corresponden, además, con el inicio de una reforma general del sistema educativo. Así ha sido desde la LOGSE (Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo) de 1990, a la que siguió la reforma inacabada de la LOCE (Ley Orgánica de Calidad de la Educación) de 2002, la emprendida con la LOE de 2006 y la establecida con la LOMCE (Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa) en 2013. En este momento, la reforma del currículo viene de la mano de la nueva ley educativa, la LOMLOE, aprobada en

2020. La rapidez con la que se suceden los cambios en España hace que, en toda la comunidad escolar, y especialmente entre los profesionales de la educación, exista una «fatiga de reformas» (OECD, 2020c). La experiencia internacional pone de manifiesto que las reformas curriculares continuas, interrumpidas por otras antes de que se hayan incorporado por completo a la práctica y se hayan evaluado sus resultados, producen hastío incluso entre el profesorado más motivado, reduciendo su compromiso para implementar el cambio previsto y su receptividad a nuevos cambios en el futuro (Reimers, 2021b).

También en relación con el contexto en el que se inscribe la reforma resulta de interés plantear hasta qué punto se percibe la conveniencia de abordar el cambio del currículo vigente, dado que las perspectivas de éxito de cualquier reforma son mayores cuando existe un acuerdo compartido sobre su oportunidad y su carácter prioritario para el sistema (Fullan, 2016). A este respecto, es posible encontrar una coincidencia generalizada entre los académicos y el profesorado de nuestro país en la necesidad de reformular el currículo escolar, que, entre otras debilidades, se considera excesivamente sobrecargado, rígido y fragmentado en disciplinas (López-Rupérez, 2020; Moya y Valle, 2020). La encuesta organizada por el Ministerio en noviembre de 2020, a la que contestaron cerca de 3.000 profesores, muestra que los docentes apoyan en buena medida la idea de realizar un cambio en profundidad del currículo actual, puesto que consideran que sus contenidos son inadecuados y prácticamente imposibles de abarcar en su totalidad (MEFP, 2020b).

Este consenso generalizado sobre la necesidad de modificar el currículo no se encuentra, sin embargo, en lo que se refiere al modelo que debe inspirar la reforma. Por el contrario, entre los profesionales de la educación conviven dos concepciones distintas del currículo, una más académico-disciplinar, centrada en los contenidos, y otra más interdisciplinar o transversal, centrada en el desarrollo de las competencias o capacidades básicas de los alumnos (Colectivo Lorenzo Luzuriaga, 2020a). La encuesta antes citada pone de manifiesto esta dualidad de perspectivas. Especialmente entre el profesorado de secundaria no existe acuerdo en la idoneidad de un currículo de carácter competencial, sino que los docentes de esta etapa apoyan en mayor medida la idea de basar la evaluación de los estudiantes en las materias de enseñanza que la de hacerlo en el desarrollo de las competencias clave (MEFP, 2020b). Como la investigación ha puesto de manifiesto, estas visiones divergentes e incluso contradictorias del currículo, pueden ser obstáculos importantes para alcanzar el cambio (Gouëdard et al., 2020).

3.3. Estrategia para el diseño e implementación de la nueva propuesta

La estrategia adoptada para llevar a cabo la reforma curricular incluye las acciones relativas al diseño y la implementación del cambio, así como la planificación temporal y la secuenciación de las transformaciones necesarias. Dichas acciones y tiempos afectan a las diferentes etapas de la reforma, pero son especialmente importantes en los primeros pasos, puesto que en ellos se toman decisiones que condicionan su trayectoria futura (Reimers, 2021a).

La reforma propuesta debe estar suficientemente justificada para adquirir legitimidad y, para ello, en muchos países resulta habitual acudir a procedimientos como la revisión de las debilidades del currículo previo, los informes de expertos, las experiencias de otros sistemas educativos, las recomendaciones de los organismos internacionales o la diseminación de buenas prácticas nacionales. Algunos sistemas, como Finlandia, destacan a este respecto por su esfuerzo en acudir a la investigación y al análisis riguroso de las evidencias disponibles sobre los resultados obtenidos con el currículo vigente (Reimers, 2021b). El uso de estos procedimientos no supone, sin embargo, que el cambio sea diseñado de arriba abajo, sino que, por el contrario, resulta fundamental impulsar la participación de todos los sectores implicados en la preparación de la reforma, con el fin de involucrarlos en ella. En consonancia con las recomendaciones de la UNESCO o la OCDE, se busca basar las reformas en enfoques colaborativos, por lo que muchos sistemas, como Escocia, Finlandia u Ontario, han organizado procesos de consulta y participación de amplia duración dirigidos al profesorado, a las familias y a otros agentes implicados en la reforma curricular (Gouëdard et al., 2020; OECD, 2020c).

En algunos países, en paralelo a los procesos consultivos, se llevan a cabo experimentaciones previas del cambio propuesto. Por ejemplo, Portugal optó por una estrategia de introducción gradual del nuevo modelo curricular, creando en 2017 un proyecto piloto, denominado «Proyecto de autonomía y flexibilidad», en el que participaron de manera voluntaria 235 centros (OCDE, 2018a).

El proceso seguido en España para iniciar el cambio curricular muestra algunas similitudes con el llevado a cabo en los sistemas mencionados, como la referencia a los organismos internacionales y a otros sistemas educativos. Sin embargo, muestra también algunas diferencias relevantes al respecto. Así, la premura del tiempo destinado en nuestro país a los procesos de consulta, participación y comunicación de la reforma no ha permitido que realmente se lleve a cabo un debate sosegado sobre la nueva propuesta curricular, abierto al conjunto de la comunidad educativa (Luengo et al., 2021). Tampoco se ha producido una difusión sistemática de las experiencias y prácticas que sobre el currículo competencial se han desarrollado con éxito en nuestro país (Moya y Valle, 2020), sino que, a lo sumo, se han compartido aspectos concretos de algunas de ellas.

Sin restar importancia a lo anterior, en la estrategia de diseño de la reforma una cuestión que la investigación comparada muestra como esencial es la necesidad de alinear el cambio curricular con el resto de las reformas educativas necesarias para alcanzar el éxito. Puesto que las políticas educativas son interdependientes, solo con una visión holística o sistémica del cambio será posible obtener los resultados deseados (López-Rupérez, 2020). Para ello, se precisa plantear qué otros elementos del sistema escolar deben ser reforzados o reformados y establecer una secuenciación coherente de los cambios necesarios (Reimers, 2021a). A este respecto, en el escenario internacional las reformas curriculares suelen ir de la mano de reformas encaminadas a mejorar la formación del profes-

rado, a incrementar la autonomía de los centros educativos y a reforzar el liderazgo pedagógico de la dirección escolar.

Los casos antes mencionados de Escocia, Finlandia y Portugal pueden ilustrar esta tendencia. Así, en Finlandia, donde los centros ya disponían de una amplia autonomía, la última reforma curricular se acompañó de un nuevo programa de formación inicial y permanente del profesorado (Lavonen, 2021). En Portugal, el cambio en el currículo se inscribe en un conjunto amplio de reformas, que incluyen la modificación de sistema de acceso y los programas de la formación inicial docente, así como un incremento notable de la autonomía de los centros, que pueden decidir el 25 % del horario escolar (OECD, 2018a). En Escocia, el Currículo para la Excelencia, que terminó de implantarse en 2016, fue acompañado de políticas de refuerzo de la profesión docente y del liderazgo pedagógico en los centros que se iniciaron en 2011 (OECD, 2020a).

En España, la nueva ley ha anunciado que en el futuro próximo se presentará una propuesta de reforma de la formación inicial, el acceso y el desarrollo profesional del profesorado. Se trata, sin duda, de una necesidad acuciante, puesto que solo el 43 % de los docentes se sienten preparados para enseñar competencias interdisciplinarias o transversales, lo que nos sitúa en uno de los últimos puestos de la OCDE (MEFP, 2019). Es evidente que el éxito del enfoque competencial debe acompañarse de un replanteamiento en profundidad de la formación y las especialidades docentes (Colectivo Lorenzo Luzuriaga, 2020a),

pero la secuencia del cambio prevista en España, en la que la reforma de la formación docente se plantea con posterioridad a la del currículo, difiere de la empleada en los países de éxito citados.

Por lo que se refiere a la autonomía de los centros, tanto la ley como los documentos sobre el currículo publicados por el ministerio inciden en la importancia de este factor. La LOMLOE establece que los centros educativos podrán adoptar experimentaciones, planes de trabajo, horarios o formas de organización diversas en el uso de su autonomía y que dispondrán de una parte del horario escolar para garantizar el desarrollo integrado de las competencias y la incorporación de contenidos de carácter transversal. Si bien esta idea puede suponer un impulso al incremento de la autonomía escolar en nuestro país, lo cierto es que la responsabilidad sobre esta cuestión ha quedado finalmente en manos de las comunidades autónomas (CCAA). Existe, por tanto, el riesgo de que se produzcan diferencias entre distintas comunidades en la regulación de la autonomía escolar e incluso de que se entienda que el trabajo de los centros destinado al desarrollo de competencias transversales puede quedar limitado a un porcentaje mínimo del horario escolar, siguiendo el resto como hasta ahora.

Estrechamente vinculado a lo anterior se encuentra el rol crítico que desempeñan los líderes escolares a la hora de facilitar o inhibir el cambio en las escuelas (Fullan, 2016). La dirección escolar puede mediar en la incorporación de los nuevos planteamientos curriculares, favoreciendo

la adopción de innovaciones en los centros (Gouëdard et al., 2020). La nueva ley, sin embargo, no ha reformado el liderazgo pedagógico de los equipos directivos, que en el caso de España continúa siendo muy limitado (MEFP, 2019).

Junto a la importancia de la visión holística de la reforma, la experiencia internacional subraya también la relevancia de su adecuada planificación temporal. La evidencia muestra que los procesos de cambio curricular son necesariamente largos, pues la reforma debe mantener su rumbo hasta que las intenciones políticas se plasmen realmente en prácticas educativas y permanezcan allí el tiempo suficiente para convertirse en nuevos significados compartidos de cómo se imparte la enseñanza (Reimers, 2021b). Se estima que el periodo temporal necesario para llevar a cabo una reforma curricular supone un plazo cercano a los diez años, dos en promedio para la toma de decisiones y ocho para la implementación, teniendo en cuenta además que, en sistemas descentralizados, como es el español, el tiempo que se precisa es mayor (OCDE, 2020c). En contraste con ello, la reforma española se ha planificado para ser realizada en un plazo de tiempo mucho más corto, especialmente en lo que se refiere a la fase de implementación, que se prevé realizar en dos cursos escolares.

3.4. Implicación de los agentes clave para el cambio

Las reformas curriculares afectan a largo plazo al conjunto de la sociedad, pero en su diseño e implementación requieren especialmente la implicación de algunos agentes clave dentro y fuera de la escuela,

como son los responsables políticos, la administración educativa, el profesorado, el alumnado y sus familias. Para el éxito de la reforma resulta fundamental que estos agentes, con sus diferentes roles en lo que se refiere al currículo escolar, se dirijan hacia el logro de objetivos comunes, motivo por el que muchos países incluyen en su estrategia acciones encaminadas a conseguir el máximo consenso posible entre todos ellos desde su inicio (OECD, 2020a).

En España, el reparto competencial en materia educativa entre el gobierno central y las CCAA hace que ambos niveles de la administración compartan las decisiones políticas sobre el currículo. El Ministerio de Educación define las enseñanzas mínimas, que establecen los elementos curriculares comunes a todo el país, mientras las CCAA tienen la potestad de desarrollar el resto de los elementos del currículo que llega a los centros. Con la LOMLOE, tras la enmienda aprobada en la tramitación parlamentaria de la ley, las enseñanzas mínimas ocuparán el 50 % del horario escolar en las comunidades autónomas que tengan lengua cooficial y el 60 % en el resto. Sin embargo, más allá de ese reparto horario por el que se guía el proceso del diseño del currículo, de difícil traducción operativa a la realidad de los centros educativos, lo cierto es que el papel de las CCAA será determinante en la reforma del currículo. De hecho, en España el control sobre los procesos de implementación del cambio curricular está en mucha mayor medida en manos de quienes los llevan a cabo, es decir, las CCAA, que del Ministerio de Educación. Ello supone la necesidad de partir de un modelo curricular compartido y de un

trabajo de colaboración entre el ministerio y las comunidades, que puede verse comprometido en el contexto de tensión política al que antes se ha hecho referencia.

Para facilitar el trabajo conjunto entre el Ministerio de Educación y las CCAA, la LOMLOE ha previsto la creación de una unidad destinada al desarrollo de las enseñanzas mínimas y a la actualización permanente del currículo. En otros países de nuestro entorno existen también agencias o instituciones similares, si bien un elemento que diferencia la iniciativa española es que dicha unidad se creará con posterioridad a la elaboración de la propuesta curricular. Ello contrasta con el planteamiento que subyace a la propia ley y con las funciones que previsiblemente debería desempeñar una unidad de desarrollo curricular, entre las que estaría asesorar en la preparación de los reales decretos de enseñanzas mínimas (Colectivo Lorenzo Luzuriaga, 2020b).

No obstante lo anterior, al igual que sucede en cualquier país, sin duda el profesorado será el verdadero protagonista en la implementación del nuevo currículo en España. La experiencia internacional pone de manifiesto la necesidad de ofrecer a los profesores herramientas curriculares sencillas, claras y comprensibles, así como ayudas que les faciliten la elaboración de propuestas pedagógicas enfocadas al desarrollo de competencias. Las reformas realizadas en todo el mundo subrayan que no se deben subestimar las resistencias o el miedo a los cambios que pueden afectar a los docentes, sino que, por el contrario, es preciso identificar las barreras que experimentan los profesores y ayudarles a supe-

rarlas, prestándoles los apoyos necesarios (Gouëdard et al., 2020). Así lo han hecho países como Finlandia, donde en 2017 el Consejo Nacional de Educación asignó 100 millones de euros para contratar a 2000 tutores que ayudaran a los profesores a aplicar en el aula la enseñanza de las competencias transversales (Lavonen, 2021). Tanto este país como en Escocia y Portugal, las redes entre escuelas se han planteado también como un medio para desarrollar soluciones docentes innovadoras (OCDE, 2020c).

En el caso de España, la importancia de apoyar al profesorado y de asignar los recursos necesarios para implantar una reforma curricular de carácter competencial resulta patente tras la experiencia adquirida con la LOE y la LOMCE (Moya y Valle, 2020). Algunas investigaciones indican que el profesorado, especialmente en la etapa de secundaria, se muestra descontento con el apoyo y asesoramiento brindado por las autoridades educativas para implantar el modelo competencial, así como con los recursos materiales y humanos recibidos (García-López et al., 2020).

Además de lo anterior, conviene tener en cuenta que en la reforma curricular no solo los profesionales de la educación tienen algo que decir. Los estudiantes también son importantes y su consideración como agentes activos en su aprendizaje es clave en el proceso de rediseño curricular. Por ello, sistemas como los de Escocia, Finlandia u Holanda, por citar solo unos casos, han incorporado mecanismos para escuchar sus voces, sus necesidades y sus intereses (OECD, 2020c).

4. Conclusiones

Desde hace más de dos décadas, los sistemas educativos de todo el mundo están realizando importantes esfuerzos para rediseñar sus currículos con el fin de que los estudiantes desarrollen las competencias necesarias para afrontar con éxito el futuro. En ese proceso, países y organismos internacionales han tenido la oportunidad de aprender unos de otros, de manera que han ido perfilándose algunas líneas de cambio compartidas en el escenario internacional, así como algunas lecciones sobre las experiencias de éxito y los desafíos que deben ser afrontados, que pueden resultar de utilidad para los países que buscan realizar una reforma curricular (OCDE, 2020c). Partiendo de ese planteamiento, este trabajo ha profundizado en la reforma del currículo iniciada en España tras la LOMLOE, analizándola en perspectiva internacional. Dicho análisis se ha dirigido a identificar si la reforma se encuentra alineada con las tendencias de cambio en otros países y a detectar las condiciones que debe cumplir para alcanzar su propósito, a la luz de las experiencias desarrolladas en otros sistemas educativos.

El resultado del estudio permite afirmar que, en lo que se refiere al enfoque y la arquitectura del modelo curricular, la reforma española se encuentra en línea con las recomendaciones emanadas desde los organismos internacionales y con el sentido de los cambios emprendidos en otros países. Sin embargo, más allá de esos elementos comunes, es posible detectar también algunas diferencias relevantes en la estrategia adoptada para el cambio y a los agentes implicados en el mismo, que

deben ser consideradas a la hora de inferir las posibilidades de éxito de la reforma.

Atendiendo al contenido del cambio curricular, como explícitamente se reconoce en los documentos publicados por el ministerio, es posible apreciar en la reforma española la influencia de organismos internacionales como la UE, la OCDE o la UNESCO, y de sistemas educativos considerados de éxito, especialmente Portugal. A este respecto, España no constituye una excepción, puesto que, en el actual contexto de globalización, las orientaciones que guían las reformas curriculares responden a patrones de cambio convergente y hacen que los currículos presenten un cierto isomorfismo en todo el mundo (Lingard, 2021; Reimers, 2021a).

Entre las líneas de convergencia destaca la opción por un enfoque competencial del currículo, que es, en estos momentos, el que se emplea de forma mayoritaria en el panorama internacional. En estrecha relación con este enfoque, también son cada vez más los sistemas que contemplan algunos de los elementos curriculares novedosos en la propuesta española, como el perfil de salida del estudiante y los aprendizajes esenciales. Si bien en lo que se refiere a dichos aprendizajes habrá que esperar a que se haga pública su definición en España para juzgar su grado de similitud con los establecidos en otros países, lo cierto es que los componentes del currículo propuestos están en consonancia con los habituales en muchos de los diseños curriculares que pueden encontrarse en otros lugares del mundo. De hecho, en la reforma española las áreas y materias

siguen siendo un elemento fundamental en la organización curricular, por lo que no se encuentra un cambio radical del modelo previamente establecido.

Teniendo en cuenta lo anterior, sorprende que en España buena parte del debate sobre el nuevo currículo se haya vuelto a centrar en el enfoque competencial, cuando este no solo constituye la tónica general en el panorama mundial, sino que es, desde el año 2006, la apuesta decidida de la UE hacia la convergencia en materia educativa, que ningún país miembro puede ignorar.

Por lo que se refiere a las divergencias entre la reforma española y las realizadas con éxito en otros lugares, los factores más destacables, que podrían llegar a ser obstáculos para alcanzar los objetivos previstos, están relacionados especialmente con el marco contextual en el que se inicia la reforma, el cronograma establecido para llevarla a cabo y la planificación y secuenciación de los cambios necesarios en el sistema escolar.

En relación con el contexto, una vez más se inicia en España una reforma educativa alejada del consenso, emprendida en un ambiente político de confrontación e incluso de crispación entre posiciones que se presentan irreconciliables. Aunque resulte ya reiterativo hacer alusión a esta cuestión, lo cierto es que la falta de un acuerdo básico sobre el sentido y la orientación de la reforma pondrá en peligro su continuidad en caso de que se produzca un cambio político. Si a ello se suma que, durante el debate y tramitación de la nueva ley, el

país se encontraba en una situación social y económica de gran incertidumbre, condicionada por la pandemia, parece claro que el contexto social y político en el que se ha iniciado la reforma curricular está lejos del que se plantea como idóneo desde la experiencia internacional, que se caracteriza por la estabilidad (Altricher, 2005).

En cuanto a la planificación temporal, el cronograma diseñado para la preparación e implementación de la reforma es extremadamente corto si se compara con la experiencia internacional. El tiempo dedicado a los procesos de consulta y participación con la comunidad educativa ha sido escaso, como también lo será el tiempo del que dispondrán las comunidades autónomas para realizar sus desarrollos legales y el destinado a la implementación en los centros escolares, pues se prevén tan solo dos cursos para llevarla a cabo en toda la enseñanza obligatoria. A este respecto, es probable que los responsables políticos en España, como también ha sucedido en otros países, subestimen el tiempo necesario para alcanzar el cambio curricular, al considerarlo un asunto meramente técnico y no contemplar el plazo que precisan quienes realmente llevan a cabo la reforma (OCDE, 2020c).

Por lo que se refiere a la secuenciación de las reformas en el sistema, en España se ha optado por iniciar el cambio curricular antes de emprender la modificación de la formación inicial del profesorado y la capacitación de los docentes en ejercicio e incluso antes de poner en funcionamiento el Instituto de Desarrollo Curricular. Otras reformas que suelen acompañar el cambio

curricular en el escenario internacional, como las de la autonomía o la dirección escolar, se han abordado indirectamente o no han sido contempladas. Considerando la experiencia internacional, postergar o desatender otras reformas en el sistema puede comprometer el éxito de la reforma curricular (Reimers, 2021a).

Desde el punto de vista de la implicación de los agentes clave en la reforma curricular, es especialmente relevante el papel de los centros y el profesorado. Las experiencias de otros sistemas muestran que la unidad de cambio esencial es el centro educativo. El hecho de que en España, desde la aprobación de la LOGSE, se hable de niveles en el desarrollo de currículo, como si se tratara de un proceso vertical e incluso jerárquico (Estado, CCAA, centros), no debe conducir a error. En la práctica, el desarrollo del currículo no es lineal, sino que es en los centros escolares donde el currículo oficial se reinterpreta y se traduce, de maneras no siempre previsibles (Priestley et al., 2021).

En síntesis, la reforma del currículo planteada para España sigue, en lo que se refiere a su enfoque y arquitectura, muchas de las tendencias de cambio habituales en este momento en otros países. Sin embargo, ha sido iniciada en una coyuntura poco favorable y, si quiere llevarse a buen puerto, debe atender también a algunos principios de diseño e implementación de las reformas señalados por expertos y organismos internacionales. Entre ellos, habría que prestar especial atención a la construcción de capacidades de cambio en los centros educativos y a la alineación de

la reforma curricular con el resto de las transformaciones requeridas en el sistema. Si se minimizan estos desafíos, podremos encontrarnos ante una reforma que no alcance el objetivo de que nuestro sistema educativo pueda ofrecer a los estudiantes la formación que demanda la sociedad del siglo XXI.

Referencias bibliográficas

- Altricher, H. (2005). Curriculum implementation. Limiting and facilitating factors [Aplicación del plan de estudios. Factores limitantes y facilitadores]. En P. Nentwig y E. Waddington (Eds.), *Context based learning of science* (pp. 35-62). Waxmann.
- Colectivo Lorenzo Luzuriaga (2020a). El currículo de la educación obligatoria. En J. Moya y J. M. Valle (Coords.), *La reforma del currículo escolar: ideas y propuestas* (pp. 71-79). ANELE-REDE.
- Colectivo Lorenzo Luzuriaga (2020b). *Por un Instituto Nacional de Desarrollo Curricular*. <http://www.colectivolorenzoluzuriaga.com/PDF/INDC%20.pdf>
- Egido, I. (2011). Las competencias clave como elemento central del currículo de la enseñanza obligatoria: un repaso a las experiencias europeas. *Revista Española de Educación Comparada*, 17, 239-262.
- European Commission (2018). *Commission staff working document accompanying the document proposal for a Council recommendation on key competences for lifelong learning* [Documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña a la propuesta de documento de recomendación del Consejo sobre las competencias clave para el aprendizaje permanente]. SWD/2018/14 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52018SC0014>
- European Commission (2020). *Supporting Key Competence Development: Learning approaches and environments in school education*. <https://bit.ly/3qnwHtx>
- European Union (2018). *Council Recommendation of 22 May 2018 on Key Competences for*

- Lifelong Learning* (2018/C 189/01-13). Official Journal of the European Union.
- Fullan, M. (2016). *The new meaning of educational change*. Teachers College.
- García-López, L. M., Gutiérrez, D., García-Fernández, B., Lupiáñez Gómez, J. L., Romo-Pérez, V., Eirín, R. y Mateos, A. (2020). 2007-2017: A decade of key competences in Spain. *Profesorado, Revista de Currículum y Formación del Profesorado*, 24 (3), 381-399.
- Gouédard, P., Pont, B., Hyttinen, S. y Huang, O. (2020). Curriculum reform: A literature review to support effective implementation. *OECD Working Paper*, 239. OECD.
- Isaac, T., Creese, B. y González, A. (2015). *Aligned instructional systems: Cross-jurisdiction benchmarking report*. Institute of Education of the University of London.
- Lavonen, J. (2021). *Las reformas de los planes de estudios y la formación del profesorado en Finlandia como apoyo al desarrollo de competencias para el siglo XXI*. En F. Reimers (Ed.), *Propuestas educativas audaces* (pp. 125-152). Universidad Camilo José Cela.
- Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE). *Boletín Oficial del Estado*, 238, de 4 de octubre de 1990, páginas 28927 a 28942. <https://www.boe.es/eli/es/lo/1990/10/03/1>
- Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE). *Boletín Oficial del Estado*, 106, de 4 de mayo de 2006, páginas 17158 a 17207. <https://www.boe.es/eli/es/lo/2006/05/03/2>
- Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE). *Boletín Oficial del Estado*, 295, de 10 de diciembre de 2013, páginas 97858 a 97921. <https://www.boe.es/eli/es/lo/2013/12/09/8>
- Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOMLOE). *Boletín Oficial del Estado*, 340, de 30 de diciembre de 2020, páginas 122868 a 122953. <https://www.boe.es/eli/es/lo/2020/12/29/3>
- Lingard, B. (2021). National curriculum making as more or less expressions of and responses to globalization [La elaboración de los planes de estudio nacionales como expresión y respuesta a la globalización]. En M. Priestley, D. Alvunger, S. Philippou y T. Soini, (Eds.), *Curriculum making in Europe: Policy and practice within and across diverse contexts* (pp. 29-52). Emerald Publishing Limited. <https://doi.org/10.1108/978-1-83867-735-020211003>
- López-Rupérez, F. (2020). *El currículo y la educación en el siglo XXI. La preparación del futuro y el enfoque por competencias*. Narcea.
- Luengo, F., Hernández-Ortega, J., Clavijo, M. y Gómez, J. A. (2021). Fortalezas y debilidades de la propuesta curricular LOMLOE. Proyecto Atlántida. *Avances en Supervisión Educativa*, 35. <https://doi.org/10.23824/ase.v0i35.723>
- Marope, M., Griffin, P. y Gallagher, C. (2017). *Future competences and the future of curriculum. A global reference for curricula transformation [Las competencias del futuro y el futuro del currículo. Una referencia mundial para la transformación de los planes de estudio]*. IBE-UNESCO.
- Ministerio de Educación y Formación Profesional (2019). *TALIS 2018. Estudio internacional de la enseñanza y el aprendizaje. Informe español*. Instituto Nacional de Evaluación Educativa.
- Ministerio de Educación y Formación Profesional (2020a). *La reforma del currículo en el marco de la LOMLOE. Documento base. Claves para el diálogo*. <https://bit.ly/3Fqb2XN>
- Ministerio de Educación y Formación Profesional (2020b). *El currículo a debate un currículo para una sociedad que avanza. Síntesis del cuestionario final*. <https://bit.ly/3poegFY>
- Ministerio de Educación y Formación Profesional (2021a). *Propuesta de estructura curricular para la elaboración de las enseñanzas mínimas*. <https://bit.ly/3qiwkjJ>
- Ministerio de Educación y Formación Profesional (2021b). *Perfil de salida del alumnado al término de la educación básica*. <https://bit.ly/3FDdLgV>
- Moya, J. y Valle, J. M. (Coords.) (2020). *La reforma del currículo escolar: ideas y propuestas*. ANELE-REDE. https://anele.org/pdf/libros/Libro-reforma_curriculo_escolar.pdf
- OECD (2018a). *Curriculum flexibility and autonomy in Portugal – an OECD Review [Flexibilidad y autonomía de los planes de estudio en Portugal: un estudio de la OCDE]*. <https://bit.ly/3FDe1fT>
- OECD (2018b). *The future of education and skills: the future we want [El futuro de la educación*

- y las competencias: el futuro que queremos]. <https://bit.ly/3yUhwvu>
- OECD (2019). *OECD learning compass 2030. A series of concept notes [La brújula para el aprendizaje 2030 de la OCDE. Una serie de notas conceptuales]*. https://www.oecd.org/education/2030-project/contact/OECD_Learning_Compass_2030_Concept_Note_Series.pdf
- OECD (2020a). *Curriculum overload: A way forward [Sobrecarga curricular: un camino a seguir]*. <https://doi.org/10.1787/3081ceca-en>
- OECD (2020b). *Technical report: Curriculum analysis of the OECD future of education and skills 2030 [Informe técnico: análisis curricular del futuro de la educación y las competencias 2030 de la OCDE]*. <https://bit.ly/3pnSTVc>
- OECD (2020c). *What students learn matters: Towards a 21st century curriculum [Lo que los alumnos aprenden importa: Hacia un plan de estudios del siglo XXI]*. <https://doi.org/10.1787/d86d4d9a-en>
- Opertti, R., Kang, H. y Magni, G. (2018). *Comparative analysis of the national curriculum frameworks of five countries: Brazil, Cambodia, Finland, Kenya and Peru [Análisis comparativo de los marcos curriculares nacionales de cinco países: Brasil, Camboya, Finlandia, Kenia y Perú]*. IBE-UNESCO.
- Priestley, M., Alvunger, D., Philippou, S. y Soini, T. (Eds.) (2021). *Curriculum making in Europe: Policy and practice within and across diverse contexts [La elaboración de planes de estudios en Europa: políticas y prácticas en y entre diversos contextos]*. Emerald.
- Reimers, F. M. (Ed.) (2021a). *Implementing deeper learning and 21st education reforms: Building an education renaissance after a global pandemic [Implementación de un aprendizaje más profundo y de las reformas de la educación del siglo XXI: construir un renacimiento de la educación tras una pandemia mundial]*. Springer Nature.
- Reimers, F. M. (Ed.) (2021b). *Propuestas educativas audaces*. Universidad Camilo José Cela.
- Valle, J. M. (2020). ¿Nuevas competencias para la vida o competencias para una nueva vida? La renovada visión de la Unión Europea en las Competencias Clave 2.0. En J. Moya y J. M. Valle (Coords.), *La reforma del currículo escolar: ideas y propuestas* (pp. 83-110). ANELE-REDE. https://anele.org/pdf/libros/Libro-reforma_curriculo_escolar.pdf

Biografía de la autora

Inmaculada Egido Gálvez es Catedrática de Universidad en el Departamento de Estudios Educativos de la Universidad Complutense de Madrid (España). Su actividad docente e investigadora se dedica a la Educación Comparada e Internacional y a la Política Educativa. Es codirectora del grupo de investigación «Claves Históricas y Comparadas de la Educación; memoria, género e identidades» y miembro de la Sociedad Española de Educación Comparada (SEEC), de la que fue presidenta entre 2014 y 2018.



<https://orcid.org/0000-0003-1995-2688>

Dirección de centros educativos y ampliación de autonomía con rendición de cuentas. El rol mediador del liderazgo pedagógico*

Heads of educational institutions and expansion of autonomy with accountability. The mediating role of pedagogical leadership

Dr. Samuel GENTO PALACIOS. Catedrático. UNED (sgento@edu.uned.es).

Dr. Raúl GONZÁLEZ-FERNÁNDEZ. Profesor Contratado Doctor. UNED (raulgonzalez@edu.uned.es).

Dr. Ernesto LÓPEZ-GÓMEZ. Profesor Titular. UNED (elopez@edu.uned.es).

Resumen:

Este artículo pretende realizar una aproximación crítica a tres aspectos clave para el buen funcionamiento de los centros educativos. En primer lugar, a la dirección escolar, que comprende a los órganos colegiados, al liderazgo pedagógico de la dirección y al liderazgo intermedio de otros líderes educativos. En segundo lugar, a la autonomía de los centros educativos, que se sitúa entre la descentralización y la participación y, finalmente, a la rendición de cuentas, como evidencia de responsabilidad por parte de las instituciones educativas. Los tres resultan ser componentes sustantivos, mediatizados a través del liderazgo pedagógico, para promover la mejora continua de las instituciones educativas. Así, dirección escolar, autonomía y rendición

de cuentas dan forma a una lógica de vínculos que *de facto* pueden mejorar la calidad de tales instituciones. De este marco analítico se derivan diversas consideraciones, que parten de la posición central del liderazgo pedagógico en las instituciones educativas y que dan forma a propuestas susceptibles de orientar políticas dirigidas a mejorar el funcionamiento de los centros educativos, en el contexto de la reforma educativa en desarrollo hacia la que parece apuntar la LOMLOE (Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre de 2020, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación).

Descriptores: dirección de centros educativos, ampliación de autonomía, rendición de cuentas, liderazgo pedagógico.

* Agradecimientos: este estudio se contextualiza en las actividades del Grupo de Investigación Consolidado ForInterMed (UNED / Ref.125) y de la Asociación Europea «Liderazgo y Calidad de la Educación».

Fecha de recepción de la versión definitiva de este artículo: 05-12-2021.

Cómo citar este artículo: Gento Palacios, S., González-Fernández, R. y López-Gómez, E. (2022). Dirección de centros educativos y ampliación de autonomía con rendición de cuentas. El rol mediador del liderazgo pedagógico | *Heads of educational institutions and expansion of autonomy with accountability. The mediating role of pedagogical leadership*. *Revista Española de Pedagogía*, 80 (281), 193-209. <https://doi.org/10.22550/REP80-1-2022-07>

<https://revistadepedagogia.org/>

ISSN: 0034-9461 (Impreso), 2174-0909 (Online)

Abstract:

This article aims to develop a critical approach to three key aspects for the proper functioning of schools. First of all, school management, which includes collegial structures, the pedagogical leadership of the principal and the middle leadership of other educational leaders. Second, the autonomy of educational institutions, which lies between decentralisation and participation, and finally, accountability, as evidence of responsibility on the part of educational institutions. All three are considered substantive components, mediated through pedagogical leadership, for the promotion of continuous improvement of educational institutions. Thus, school management, autonomy and accountability create

a logical structure of links that could improve the quality of such institutions. Various considerations that recognise the central position of pedagogical leadership in educational institutions derive from this analytical framework. These considerations lead to proposals capable of guiding policies aimed at improving the functioning of educational institutions in the context of the educational reform underway, towards which the LOMLOE (Organic Law 3/2020, of 29 December, which amends Organic Law 2/2006, of 3 May, on Education), seems to be heading.

Keywords: heads of educational institutions, increasing autonomy, accountability, pedagogical leadership.

1. Introducción

La puesta en marcha de la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOMLOE) plantea próximas novedades en diversos ámbitos del sistema educativo, que abarcan los niveles, el currículo, el tratamiento educativo de la diversidad, la autonomía, la participación y el gobierno de los centros educativos, entre otros. Precisamente, en torno a estos últimos aspectos se centra este artículo, con el propósito de analizar el funcionamiento de las instituciones educativas y explorar las implicaciones de la autonomía de los centros educativos y de los sistemas de rendición de cuentas.

Para ello, en las páginas que siguen se aborda un análisis crítico de la dirección es-

colar, que comprende a los órganos colegiados, al liderazgo pedagógico de la dirección y al liderazgo intermedio de otros líderes educativos; también de la autonomía de los centros educativos, que se sitúa entre la descentralización y la participación, y de la rendición de cuentas, como evidencia de responsabilidad. Los tres resultan ser componentes sustantivos, mediatizados a través del liderazgo pedagógico, para promover la mejora continua de las instituciones educativas. En efecto, dirección escolar, autonomía y rendición de cuentas dan forma a una lógica de vínculos que *de facto* pueden mejorar la calidad de tales instituciones.

2. La dirección escolar

Desde un marco de gran amplitud participativa, se concreta el ejercicio de la

dirección escolar, en los niveles de *acción individual*, a través del liderazgo personal del director y de otros líderes intermedios, y de *estructuras colegiadas*, mediante dos órganos, el Consejo Escolar y el Equipo Directivo del centro, que asumen la responsabilidad del funcionamiento de las instituciones educativas. En lo que sigue se desarrollan los citados niveles de acción.

2.1. Los órganos colegiados para la dirección escolar

Desde el punto de vista colegiado, el primer órgano relevante es el Consejo Escolar, que habilita la participación de la comunidad educativa en el gobierno de los centros, y está formado por los representantes de profesorado, de madres y padres de estudiantes, de estudiantes, del ayuntamiento y del personal no docente, además de por otros cargos directivos del centro. Se trata, por tanto, de un órgano de decisión relevante y de participación profesional, social y política de la comunidad educativa, y así se refleja en el artículo 127 de la LOMLOE (2020), que asigna al Consejo Escolar hasta catorce competencias.

El segundo, el Equipo Directivo, se configura como un órgano colegiado de dirección, de naturaleza ejecutiva, constituido a partir de la participación profesional o técnico-especializada dentro del ámbito de la propia institución educativa y está integrado por los órganos unipersonales responsables del funcionamiento del centro (con carácter general, el director de la institución, el jefe de estudios y el secretario). Las funciones que desempeña el Equipo Directivo aparecen especificadas y desarrolladas en normas de carácter general (como pue-

den ser las recogidas en el art. 131 de la LOMLOE) y en su concreción en marcos de organización y gestión de centros educativos. Gento (1994) las sintetiza en torno a las siguientes cinco, que resultan clarificadoras de su quehacer. La primera alude a la *producción de resultados*, que exige el aprovechamiento de los recursos del centro para el logro del mejor producto educativo, a través de procesos adecuados de carácter didáctico-educativo. La segunda función se refiere a la *investigación y al desarrollo*, a fin de promocionar las inquietudes innovadoras del centro y proveer ayudas para su desarrollo. Otra dimensión relevante tiene que ver con la *organización de recursos humanos*, a través de un marco consistente que proporcione la estructura funcional y facilite el seguimiento y la motivación a los profesionales que trabajan en el centro, especialmente a los docentes, para promover un *ethos* que propicie la excelencia institucional. Finalmente, destacaremos otras dos dimensiones: la relativa a la *gestión económica*, mediante la previsión, distribución y justificación de recursos; y la relacionada con el *tratamiento administrativo*, que implica la intervención activa en la gestión interna del centro y la actuación en las relaciones institucionales con otras instancias externas (como la Administración educativa nacional, autonómica o local, además de otros sectores).

Queda, así, manifiesta la importancia de los órganos colegiados para la buena dirección de la institución educativa desde un marco de participación, en diversos niveles, de las partes interesadas. Claro que, para que su acción tenga un efecto multiplicador es necesario que las relaciones in-

ternas y entre órganos sean flexibles, constructivas y se orienten, en último término, al desarrollo institucional del centro escolar y a la promoción de los mejores modos de impulsar la formación de los alumnos (Ibáñez-Martín, 2009).

2.2. El liderazgo pedagógico de la dirección

Sin perjuicio de la intervención que en la gestión de un centro educativo corresponde al Consejo Escolar y de la participación técnico-profesional que, con carácter general, se encomienda al Equipo Directivo, el ordenamiento jurídico sobre el funcionamiento de tales instituciones permite la emergencia de un liderazgo activo y personalizado, centrado en el ejercicio de la dirección escolar a nivel individual por parte del director o directora del centro educativo. A esta figura le corresponde, no solo la convocatoria y presidencia de todos los actos académicos y de las reuniones de los órganos colegiados del centro, sino también el desempeño de tareas propias de un ejercicio personalizado de carácter directivo. Pero el ejercicio de la dirección de una institución educativa no tiene lugar en el vacío; al contrario, se lleva a cabo en el marco de una determinada organización jurídico-administrativa y con la intervención de regulaciones normativas de carácter nacional y autonómico.

Desde esta perspectiva, las funciones generales que las normas reguladoras vienen atribuyendo al director de un centro educativo corresponden a las típicas de un líder de un grupo o equipo de personas. Aun contando con la necesaria colaboración que han de prestarle los miembros

del equipo directivo, pueden sintetizarse tales funciones generales en torno a las siguientes (Gento, 1994): previsión, planificación, dirección, organización, coordinación, innovación y control. En el decir de Fullan (2014): «puesta en acción de conocimiento relevante, solución de problemas complejos y construcción de una relación de confianza» (p. 59).

En definitiva, un *head* o *principal* con capacidad de liderazgo pedagógico (Bolívar, 2019; Gento, 2013; Llorent et al., 2017), que tiene la relevante oportunidad de influir decisivamente en un conjunto de factores (gestión de los recursos, fijación y evaluación de metas educativas, apoyo a la calidad docente, colaboración con el entorno, etc.), desde los que se implementan los planes y programas educativos (González-Fernández et al., 2020; Shaked y Schechter, 2016; Wang et al., 2016), así como la promoción, desde su quehacer, del desarrollo profesional del profesorado que, en definitiva, produce un impacto indirecto en el aprendizaje de los estudiantes.

Aunque no se ha podido comprobar una relación directa entre el liderazgo de la dirección y los resultados académicos de los estudiantes (Grift, 1990; Mortimore et al., 1988; Sugrue, 2015; Wellisch et al., 1987), sí hay evidencia sobre su impacto indirecto, mediado por la mejora del clima de trabajo de la institución escolar (Er, 2021; López-Rupérez et al., 2020a; Pan y Chen, 2020). Así, sucede en una relación indirecta, en cuanto que el *head* o *principal* puede ejercer una influencia decisiva en el profesorado, a la vez que provee de las condiciones, el contexto y los recursos necesarios

para una educación de calidad. Desde este efecto mediado, y de acuerdo con Philip y Rolf (2011), «los buenos directores son un requisito necesario para una buena escuela» (p. 30). Más aún: el director se considera un importante dinamizador de los componentes de la institución educativa (Day et al., 2010; Leithwood et al., 2020). De hecho, en diversos estudios se pone de manifiesto que la actividad de los equipos directivos constituye el segundo factor más relevante, tras la acción docente del profesorado, en términos de impacto sobre el aprendizaje de los estudiantes (Hattie, 2009, 2011; Leithwood y Riehl, 2009; Pont et al., 2008).

2.3. Liderazgo intermedio y distribuido

Cabe señalar, también, que los altos niveles de exigencia y responsabilidad han hecho evidentes las limitaciones de enfoques liderazgo centrados en exclusiva en el director (Harris, 2013), a la vez que se han desarrollado modelos de liderazgo distribuido (Bush y Glover, 2014; Chi-Kin y Day, 2016; González-Fernández et al., 2021; Lipscombe et al., 2021; Tian et al., 2015). En tal liderazgo distribuido tienen funciones relevantes los líderes intermedios (*middle leaders*) con diversos roles formales que, en el contexto español, aluden a jefes de estudio, directores de departamento o similares (González-Fernández et al., 2020). Estos roles de liderazgo, que en buena medida se refieren al Equipo Directivo, tienen una mayor influencia directa sobre el profesorado a la vez que disponen de vínculos de cooperación con la dirección. No es solo desde una posición de liderazgo en el medio del sistema, sino que se trata de un liderazgo desde el centro (*from the middle*), a través de un enfoque par-

ticipativo, que favorece la responsabilidad colectiva, la acción colegiada por parte del profesorado y que permite, en suma, crear comunidades profesionales que toman la iniciativa y no solo implementan lo prescrito (Hargreaves y Shirley, 2019; Harris et al., 2019; Netolicky, 2021).

Es importante destacar que los modelos de liderazgo distribuido incluyen, además de los roles de la dirección y de los líderes intermedios, el liderazgo del profesorado, cuyo estudio se ha consolidado en los últimos años como una línea de investigación relevante, como así lo muestran recientes revisiones sistemáticas de la literatura (Gumus et al., 2018; Nguyen et al., 2020; Schott et al., 2020), todo ello habida cuenta del protagonismo decisivo del profesor en lo que ocurre dentro del aula y con el grupo de alumnos que se le han encomendado (Balduzzi, 2015; González-Fernández et al., 2019; López-Gómez et al., 2020).

Estas tendencias internacionales se incorporan, al menos formalmente, en el espíritu de la LOMLOE (2020), tal y como se indica en su preámbulo al referir a la dirección de los centros educativos como un «factor clave» y una «prioridad» para la calidad del sistema educativo, desde la mención explícita a la figura del director, que ha de «conjugar la responsabilidad institucional de la gestión del centro como organización, la gestión administrativa, la gestión de recursos y el liderazgo y dinamización pedagógica, desde un enfoque colaborativo, y la lógica de buscar el equilibrio entre tareas administrativas y pedagógicas» (LOMLOE, 2020, artículo 131).

3. La autonomía de los centros educativos y los sistemas de rendición de cuentas

Al considerar el funcionamiento de los centros educativos, la citada ley también incluye novedades sobre la autonomía de centros educativos en el artículo 120, apartados 3 y 4.

Así, el apartado 3 queda redactado como sigue «las administraciones educativas favorecerán la autonomía de los centros de forma que sus recursos económicos, materiales y humanos puedan dar respuesta y viabilidad a los proyectos educativos y propuestas de organización que elaboren, una vez que sean convenientemente evaluados y valorados. Los centros sostenidos con fondos públicos deberán rendir cuentas de los resultados obtenidos» (art.120). La novedad en este punto es la rendición de cuentas, que aparece como *deber* para los centros sostenidos con fondos públicos.

Por otra parte, el apartado 4 del citado artículo incorpora, como actualización, la autonomía para promover «innovaciones pedagógicas», «programas educativos» y «normas de convivencia», junto a otros aspectos que mantiene de la anterior regulación, en una clara referencia a propiciar una mayor amplitud en la autonomía pedagógica. Así, la nueva ley incide en la autonomía de los centros educativos, especialmente organizativa y pedagógica, y en la rendición de cuentas, aspectos que se abordan a continuación.

3.1. La autonomía de los centros educativos: entre la descentralización y la participación

La idea de autonomía está ligada al movimiento de la descentralización y a la ad-

misión de diferentes ofertas (incluso las de carácter privado) en el ámbito educativo. Si bien es cierto que la descentralización ocupa un lugar relevante en la discusión sobre políticas educativas, son diversos los contextos en los que mientras se ha relajado el control central sobre los procesos se ha fortalecido la influencia creciente de las autoridades centrales en el control de los resultados del sistema, en busca de la pretendida rendición de cuentas.

La autonomía de los centros educativos necesariamente deberá promoverse a partir de una dinámica de participación. En efecto, el origen de la autonomía se encuentra en la participación, tanto en cuanto a que participar es tomar parte activa, intervenir en la toma de decisiones, y no solo deliberar a través de canales multidireccionales de comunicación y consulta. En realidad, la autonomía es un requisito sin el que escasamente puede darse la participación, dado que esta implica que los agentes afectados puedan asumir una cuota o parte de decisión real. Desde los postulados de Lowin (1968), la participación completa únicamente se da cuando las decisiones se toman por las personas que han de ponerlas en acción, en las diversas fases que afectan a un ámbito de actuación: desde la constitución de las unidades responsables, pasando por su reestructuración, la toma de decisiones, la puesta en práctica de las mismas, la valoración de procesos y resultados, además del análisis del impacto que producen tales resultados.

El concepto de autonomía, aplicado a un centro o institución educativa, puede entenderse como la posibilidad que tiene

tal entidad de llevar a cabo con amplio margen de libertad un proyecto o plan educativo contextualizado, definido, ejecutado, controlado y valorado por los propios implicados en la misión del centro educativo (Gento, 1994). Así, la autonomía permite a cada escuela construir su propio proyecto a través de la toma de decisiones compartida, que afecta al centro en su conjunto, es decir, al profesorado, al alumnado, al personal no docente y a otros sectores que lo constituyen. Se logra, de este modo, una escuela más eficiente en la toma de decisiones y con mayor capacidad para desarrollar el contexto escolar específico.

Mientras que cuando se toman decisiones autónomas en el marco institucional se requiere de su evaluación y de la rendición de cuentas ante la sociedad, no disponer de autonomía exime de responsabilidad por los resultados obtenidos, lo que limita el compromiso de sus protagonistas (Casanova, 2021). Esto puede suceder, por ejemplo, cuando se juzga (o responsabiliza) a la dirección escolar de resultados sobre los que no se ha decidido autónomamente su actuación. Así, la autonomía supone la concesión de más responsabilidad institucional, lo que exige por parte de los profesionales que actúan en un centro educativo un compromiso para producir y llevar a cabo iniciativas que lo mejoren.

En este sentido, la autonomía de los centros educativos conlleva, en primer lugar, el otorgamiento al profesorado (dentro de la concepción y normas del centro) de un margen de libertad en su actuación profesional que le permita promover de modo original y personal la formación de

sus propios alumnos (Gento, 1998), especialmente en los aspectos metodológicos (Gento et al., 2018), así como en la provisión de los materiales y medios didácticos a emplear. Pero en el funcionamiento de un centro educativo inciden, también, además del profesorado, otros profesionales y sectores a los que igualmente alcanza la razonable autonomía y libertad para tomar sus propias decisiones. Cabe, pues, referirse al personal no docente (especialistas en diferentes aspectos, educadores sociales y otros), a las madres/padres de alumnos (que en centros no universitarios forman parte de órganos de gobierno) y, en cierto sentido, representantes municipales. En los centros privados habrá de otorgarse cierto grado de autonomía a los titulares de los mismos, así como a diversas instancias sociales que pueden incidir en tales instituciones.

La autonomía, además, se concibe en tres grandes niveles. Por un lado, la *autonomía gerencial*, que supone la libre capacidad de actuación en la previsión de necesidades, la gestión propia de los recursos y la obtención de los mismos. De otra parte, la *autonomía organizativa*, que emana de la especificidad de la orientación general de la institución a través de su misión, como expresión de su finalidad o razón de ser, de la que se derivará la forma en la que planifica los diversos recursos que posee en cuanto organización (Gento, 1996). Finalmente, cabe referirse a la *autonomía pedagógico-didáctica*, que hace referencia a la forma en que la institución actúa para desarrollar su enfoque educativo básico y la forma en que desea establecer los procesos formativos, de promoción del apren-

dizaje y del desarrollo de los alumnos. Como referente básico sobre el que debe fundamentarse la autonomía pedagógico-didáctica cabe aludir al proyecto educativo, que resulta ser, además, dinamizador de la orientación hacia la mejora continua y promotor de la calidad de la institución (Gento, 1999).

En el ámbito de la educación cobra cada vez más importancia la dialéctica entre el control externo de las instituciones educativas (incluyendo a los actores que desarrollan su labor en tales entidades) y los niveles de autonomía de tales instituciones y profesionales implicados. Aunque puede parecer utópico e inconveniente renunciar a uno u otro componente, la realidad es que cada vez se pone más de manifiesto la relevancia de avanzar en la autonomía de instituciones y de los profesionales de la educación, otorgándoles mayores cotas de autocontrol. Esto resulta aún más necesario si se tiene en cuenta la mayor preparación profesional de profesores y directivos de la educación.

Obviamente, el margen de libertad que implica la autonomía habrá de compaginarse con la necesidad de mantener la institución educativa dentro del marco jurídico en el que está inscrita. En efecto, existen pautas y políticas que condicionan y determinan qué y en qué medida se puede llevar a término la autonomía, como parte de un sistema. Por ello, el reconocimiento y puesta en acción de la autonomía de centros educativos lleva a considerar que las administraciones educativas han de ejercer «un papel de guía, que ha de ser el caparazón dentro del cual ha de ejercer-

se confortablemente el enfoque y toma de decisiones de carácter profesional» (Darling-Hammond, 1997, p. 214).

3.2. La rendición de cuentas como evidencia de responsabilidad

El discurso internacional sobre nuevas políticas de regulación educativa transita desde los conceptos de gobierno o dirección hacia la idea de gobernanza, que parece implicar que el desarrollo no se ha producido por medios unilaterales, sino que constituye un proceso complejo, multinivel y multi-mediado (Altrichter, 2010). Por tanto, el concepto de gobernanza trata de superar el reduccionismo de ideas de dirección directa y se enfoca en procedimientos y mecanismos de coordinación de la actuación dentro del sistema educativo. El origen de la gobernanza reguladora aparece en la década de 1980, cuando los países, mayoritariamente anglosajones, introdujeron reformas estructurales en la administración pública siguiendo las convicciones del neoliberalismo. Posteriormente, con la intensificación de la globalización económica, otros países comenzaron a adoptar políticas semejantes como medio de evaluar e intensificar la competitividad de sus sistemas educativos (Verger et al., 2019).

La preocupación por el rendimiento, la equidad y la eficiencia de los sistemas educativos ha inducido a los responsables sociales y políticos a abordar la reforma de la gobernanza en educación (López Rupérez et al., 2020b). Las aportaciones sobre esta temática aspiran a analizar la relación entre varios procedimientos de actuación en diferentes niveles del sistema educativo: a la ampliación de la autonomía de

funcionamiento de las instituciones educativas anteriormente indicada, se suma la responsabilidad de que respondan a determinadas exigencias incluidas en lo que viene denominándose *accountability*. Este término, acuñado en Estados Unidos de Norteamérica, suele traducirse al español como rendición de cuentas, y su significado inicial era el de «empleo de fondos destinados a un determinado fin».

La revisión de la literatura sobre el tema conduce a determinar que existen diferentes conceptos de rendimiento de cuentas desde su carácter multifacético (Fernández González et al., 2018), que dependen, en buena medida, de los valores y experiencia de los promotores de los mismos. Algunos autores lo identifican con el acopio de información sobre el rendimiento de centros educativos; otros, como el rediseño de estructuras de gobierno de la educación; otros lo entienden como la contratación del rendimiento o bonos de educación; otros consideran que es una parte de los sistemas educativos (Levin, 1974); y otros, en fin, relacionan la rendición de cuentas con el concepto de sociedad auditora (Hopmann, 2008). Aplicado al ámbito de la educación, suele referirse a una finalidad esencial, a saber: conocer si el sistema educativo o sus componentes dan cuenta de su actuación a través del logro de resultados en términos precisos, y objetivos. Y, para ello, se establece un conjunto de mecanismos e instrumentos que las autoridades de educación (gobiernos central o autonómico) implementan a fin de estimar el cumplimiento de las responsabilidades exigidas a otros miembros del sistema educativo (tales como profesores,

directivos, administradores o titulares de centros educativos). De este modo, la rendición de cuentas permite hacer visibles e inteligibles las experiencias, los comportamientos o los resultados de individuos, de colectivos o de la institución educativa en su conjunto. Se trata, en definitiva, de un proceso social y público que sirve como una forma de legitimación externa que puede fomentar el funcionamiento eficaz de las organizaciones.

La aproximación a la rendición de cuentas con relación al rendimiento de los centros de enseñanza se explicita en la interpretación de resultados que emanan de los programas estatales de evaluación y otras informaciones (tales como la distribución socioeconómica de los estudiantes y el análisis de resultados entre diferentes regiones). Esta concepción equivale a una auditoría financiera y de rendimiento, que brinda información sobre muchos resultados de la institución escolar, así como de la distribución de gasto, de profesorado y otras variables asociadas a la descripción de programas.

No obstante, la información sobre el rendimiento suscita dos serias cuestiones. La primera se refiere a la unanimidad de los objetivos de educación y la preocupación de que la información que se obtiene sea útil para todos los responsables educativos, lo que supone asumir algo altamente cuestionable, a saber: que todos los procesos políticos producen objetivos apropiados para todas las partes interesadas. La segunda tiene que ver con si el simple acopio de información pone de manifiesto resultados y, más aún, el cuestionamien-

to de si los datos obtenidos garantizan la evidencia de deficiencias en los resultados educativos.

Ahora bien, el «sistema» de rendición de cuentas está completo cuando los datos e información recogidos se transmiten al profesorado, al equipo directivo o gestores y, en último término, a la sociedad. A partir de este proceso de comunicación podrán formularse objetivos y estrategias para abordar la realidad de cada institución. De cualquier modo, conviene recordar la relevancia de que las evaluaciones que se incorporan a los procesos de rendición de cuentas han de hacerse de modo sistemático, regular y longitudinal, de manera que se produzcan datos relevantes y significativos que puedan orientar decisiones y acciones bien informadas.

En la práctica puede ocurrir que los agentes que deben rendir cuentas, profesorado o equipo directivo en diversos niveles, procuren, sobre todo, mejorar su valoración en las evaluaciones del rendimiento de cuentas, antes que realizar ciclos de reflexión y análisis que deben iluminar cualquier proceso de cambio y mejora. En todo caso, las exigencias a las que han de hacer frente las instituciones educativas pueden, en la práctica, suponer una limitación de su autonomía y restringir la flexibilidad de su funcionamiento, dado que implican obligaciones que, en la mayoría de los casos, son controladas por las administraciones educativas responsables.

En España, el término «rendición de cuentas» aparece por primera vez en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), siendo la Ley Orgánica

8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE), la que incrementa las evaluaciones externas. En la actualidad, la LOMLOE (2020) establece ya en el cuarto curso de Educación Primaria (además de en segundo de Educación Secundaria Obligatoria) una evaluación de diagnóstico de las competencias adquiridas por los estudiantes que, según se indica en el preámbulo, «tendrá carácter informativo, formativo y orientador para los centros, para los alumnos y sus familias y para el conjunto de la comunidad educativa». Con todo ello, «los centros educativos tendrán en cuenta los resultados de estas evaluaciones en el diseño de sus planes de mejora» (artículo 144.1) y, «en ningún caso, los resultados de estas evaluaciones podrán ser utilizados para el establecimiento de clasificaciones de los centros» (artículo 144.3). Nobles propósitos sin duda, que eficazmente llevados a término podrán iluminar procesos de mejora institucional en los centros educativos (Godfrey, 2020; Hutt y Polikoff, 2020).

4. Reflexiones finales: la centralidad del liderazgo pedagógico

Este artículo ha pretendido realizar una aproximación crítica a diversos aspectos clave para el buen funcionamiento de los centros educativos, como son la dirección escolar, la autonomía y la rendición de cuentas. De este marco analítico se derivan diversas consideraciones que se presentan en lo que sigue, que parten de la posición central del liderazgo pedagógico en las instituciones educativas y que dan forma a propuestas susceptibles de orientar políticas dirigidas a mejorar el funcionamiento

de los centros educativos, en el contexto de la reforma educativa en desarrollo hacia la que parece apuntar la LOMLOE (2020).

Existe un claro riesgo de que el pretendido liderazgo pedagógico del director se vea eclipsado por tareas de gestión que monopolicen su quehacer. Si las tareas más frecuentes de la dirección tienen que ver con la organización de los recursos humanos, con rutinas formales a veces innecesarias, con la elaboración de informes descriptivos, con el debate amplio sobre decisiones de limitada trascendencia, con dar respuesta a un alto volumen de correo electrónico, entre otras, cabe señalar que existe un problema radical de prioridades que limita la capacidad de la dirección escolar y el ejercicio del liderazgo pedagógico (González-Fernández et al., 2020).

Si lo anterior sucede, se pueden producir, al menos, cuatro efectos directos, a saber: una merma de energía y de tiempo para poner el foco en lo importante, una erosión del compromiso de la dirección con un rol práctico que no es el esperado, un desafío para la retención de líderes escolares y, finalmente, una falta de atractivo para el ejercicio de la dirección escolar. En efecto, considerando que el trabajo del director es visible en la comunidad educativa, en ocasiones son pocos los docentes dispuestos a asumir el rol y, aunque las causas son diversas, pueden ser debidas a las condiciones limitadas para ejercer el liderazgo pedagógico. Ante esta realidad, será sin duda un reto significativo la consecución de lo que se apunta en el preámbulo de la LOMLOE (2020): que la función directiva sea «estimulante y mo-

tivadora, de modo que los docentes más cualificados se animen a asumir esta responsabilidad».

Se proponen, en consecuencia, tres actuaciones que podrían evitar el eclipse burocrático del director. La primera es clarificar el perfil de funciones del director y dirimir si lo más relevante de su quehacer es a lo que más esfuerzo dedica. La segunda tiene que ver con concienciar a los directores sobre la administración del tiempo, lo que puede dar paso a planes de formación *ad hoc* para enfocar las prioridades en el liderazgo pedagógico. La tercera actuación, de carácter organizativo, alude a redefinir estructuras, lo que puede significar, en la práctica, la incorporación de puestos de personal administrativo que apoye en tareas operativas, así como poder disponer de otras posiciones de liderazgo intermedio relacionadas con el director (subdirector o adjunto a la dirección, por ejemplo) para fortalecer el liderazgo distribuido.

Estas iniciativas tendrán sentido en la medida en que se transita a una mayor profesionalización de la función directiva, desde el liderazgo pedagógico, que redunde en su mayor atractivo. Este será, a nuestro juicio, un desafío relevante que deberá acometer el desarrollo de la LOMLOE, que en buena medida pasa por proporcionar las condiciones estructurales y formales, también materiales, para que el ejercicio de la dirección pedagógica, al que decididamente se alude en su art. 132, sea consecuencia de una mayor profesionalización de las tareas directivas (Bolívar, 2021).

Esta profesionalización supone, en primer lugar, reflexionar con determinación sobre el mejor procedimiento de selección de directores. También exige promover la formación inicial para el liderazgo pedagógico, así como instrumentar los medios oportunos para una formación permanente eficaz en aquellos ámbitos de mayor necesidad y demanda, así como sobre las dimensiones más trascendentes para el buen funcionamiento de los centros que aluden a fortalecer vínculos relacionales sólidos y productivos en la comunidad educativa, particularmente con el profesorado. Y, finalmente, debe considerarse la implementación de incentivos profesionales y retributivos.

En una época de alta responsabilidad y numerosas tareas que acometer, es fácil que la dirección se deje llevar por un liderazgo gerencial donde las estructuras de líderes intermedios se emplean para la delegación y el reparto de tareas, descuidando su potencial como marco para el liderazgo distribuido, que alude a compartir responsabilidades y a crear capacidad en la escuela (Sugrue, 2015). El liderazgo pedagógico no puede enmascarse en una gerencia intermedia, sino que debe habilitar la toma de decisiones significativa sobre el propósito y la marcha de la escuela en una *buena* dirección. Y esa toma de decisiones sucede en un modelo que parece querer transitar, cada vez más, desde una perspectiva centralizada a otra en favor de una mayor autonomía institucional, de la que se esperan medidas de responsabilidad a través de la rendición de cuentas. Obviamente, la mayor autonomía escolar, cuando sucede, puede

implicar también un aumento asociado de responsabilidades que no siempre tienen que ver con lo genuino y original del liderazgo pedagógico. Para reducir este efecto indirecto podrían considerarse algunas de las actuaciones anteriormente expuestas.

En cualquier caso, la autonomía permite tomar las mejores decisiones para cada escuela, a través de los órganos de participación y dirección, fijando metas compartidas, estableciendo estrategias e itinerarios y organizando los recursos razonables para su logro. Una mayor autonomía escolar, en el esfuerzo por descentralizar y por promover la participación, permite aumentar la capacidad de respuesta al entorno local, atender mejor las necesidades de aprendizaje de los estudiantes y potenciar el uso más eficaz de los recursos para satisfacer esas necesidades. Tal autonomía ayuda, también, a reducir la burocracia y ofrece, en sentido amplio, un mayor potencial de innovación a las escuelas. Resulta decisivo, en este sentido, que las escuelas dispongan de un grado de libertad para tomar decisiones responsablemente, que afectan a los ámbitos curricular y pedagógico (relativas al plan de estudio y a proyectos educativos), así como al financiero y material (reflejo del modo de asignar y gestionar los recursos), que tienen un relevante impacto en la enseñanza y en el aprendizaje. Otorgar a las escuelas autonomía debería contribuir a mejorar el rendimiento de los estudiantes, aunque según diversos estudios, el contexto resulta ser un mediador decisivo (Hanushek et al., 2013; Kameshwara et al., 2020).

En definitiva, la propuesta consiste en promover un modelo de funcionamiento del centro escolar que concilie de forma armónica la autonomía con la rendición de cuentas, a través de políticas educativas que a la vez que atienden la demanda de evidenciar la responsabilidad de las instituciones educativas fomenten más la cooperación que la competencia, entre estudiantes, profesorado y escuelas. Y para ello, junto a políticas estables, también resulta decisivo un liderazgo pedagógico y distribuido, inteligente y creativo, que se *desocupe* urgentemente de lo administrativo y que evite formas burocráticas de liderar.

Referencias bibliográficas

- Altrichter, H. (2010). Konzepte der Lehrerfortbildung im Kontext von Veränderungen im Schulwesen [Conceptos de formación docente en el contexto de cambios del sistema escolar]. En F. H. Müller, A. Eichenberger, M. Lüders y J. Mayr (Eds.), *Lehrerinnen und Lehrer Lernen* (pp. 17-34). Waxmann.
- Balduzzi, E. (2015). Liderazgo educativo del profesor en el aula y la personalización educativa. *revista española de pedagogía*, 73 (260), 141-155.
- Bolívar, A. (2019). *Una dirección escolar con capacidad de liderazgo pedagógico*. La Muralla.
- Bolívar, A. (2021). La dirección pedagógica en la LOMLOE: no todos los pasos adelante requeridos. *Boletín Dirección y Liderazgo Educativo*, 2, 26-28.
- Bush, T. y Glover, D. (2014). School leadership models: what do we know? [Modelos de liderazgo escolar: ¿qué sabemos?]. *School Leadership & Management*, 34 (5), 553-571. <https://doi.org/10.1080/13632434.2014.928680>
- Casanova, M. A. (2021). Gestionar la autonomía pedagógica: un factor de calidad reconocido. *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 19 (2), 9-22. <https://doi.org/10.15366/reice2021.19.2.001>
- Chi-Kin, J. y Day, C. (Eds.) (2016). *Quality and change in teacher education [Calidad y cambio en la formación del profesorado]*. Springer.
- Darling-Hammond, L. (1997). *The right to learn [El derecho a aprender]*. Jossey-Bass.
- Day, C., Sammons, P., Hopkins, D., Harris, A., Leithwood, K., Gu, K. y Brown, E. (2010). *10 strong claims about successful leadership [10 afirmaciones sólidas sobre el liderazgo exitoso]*. College for Leadership of Schools and Children's Services.
- Er, E. (2021). The relationship between principal leadership and teacher practice: Exploring the mediating effect of teachers' beliefs and professional learning [La relación entre el liderazgo del director y la práctica docente: exploración del efecto mediador de las creencias de los docentes y el aprendizaje profesional]. *Educational Studies*, 1-20. <https://doi.org/10.1080/03055698.2021.1936458>
- Fernández-González, N. y Monarca, H. (2018). Los sentidos de la rendición de cuentas en el curso educativo. *Perfiles Latinoamericanos*, 26 (51), 379-401. <https://doi.org/10.18504/pl2651-015-2018>.
- Fullan, M. (2014). *The principal. Three keys to maximizing impact [El director. Tres claves para maximizar el impacto]*. Jossey-Bass.
- Gento, S. (1994). *Participación en la gestión educativa*. Santillana.
- Gento, S. (1996). *Instituciones educativas para la calidad total*. La Muralla.
- Gento, S. (1998). *Implantación de la calidad en instituciones educativas*. UNED.
- Gento, S. (1999). Autonomía del centro educativo, impulsor de la calidad institucional. *Acción Pedagógica*, 8 (2), 30-45.
- Gento, S. (2013). Relevancia del liderazgo de la dirección para la calidad de la institución educativa. *Participación educativa*, 2 (2), 1-13.
- Gento, S., González Fernández, R., Palomares Ruiz, A. y Orden Gutiérrez, V. J. (2018). Integración de perspectivas sobre el perfil metodológico de una educación de calidad. *Bordón. Revista de Pedagogía*, 70 (1), 25-42. <https://doi.org/10.13042/Bordon.2017.50833>
- Godfrey, D. (Ed.). (2020). *School peer review for educational improvement and accountability: theory, practice and policy implications [Revi-*

sión por pares de la escuela para la mejora educativa y la rendición de cuentas: implicaciones teóricas, prácticas y políticas]. Springer.

- González-Fernández, R., Khampirat, B., López-Gómez, E. y Silfa-Sención, H. O. (2020). La evidencia del liderazgo pedagógico de directores, jefes de estudios y profesorado desde la perspectiva de las partes interesadas. *Estudios sobre Educación*, 39, 207-228.
- González-Fernández, R., López-Gómez, E., Khampirat, B. y Gento, S. (2021). Medición de la importancia del liderazgo pedagógico de acuerdo con la percepción de los evaluadores. *Revista de Educación*, 394, 39-65.
- González-Fernández, R., Palomares Ruiz, A., López-Gómez, E. y Gento Palacios, S. (2019). Explorando el liderazgo pedagógico del docente: su dimensión formativa. *Contextos Educativos*, 24, 9-25. <http://doi.org/10.18172/con.3936>.
- Grift, W. van de. (1990). Educational leadership and academic achievement in Elementary Education [Liderazgo educativo y rendimiento académico en Educación Primaria. Mejora de la eficacia escolar]. *School Effectiveness Improvement*, 1 (1). 26-40. <https://doi.org/10.1080/0924345900010104>
- Gumus, S., Bellibas, M. S., Esen, M. y Gumus, E. (2018). A systematic review of studies on leadership models in educational research from 1980 to 2014 [Una revisión sistemática de estudios sobre modelos de liderazgo en la investigación educativa desde 1980 hasta 2014]. *Educational Management Administration & Leadership*, 46 (1), 25-48. <https://doi.org/10.1177/1741143216659296>
- Hanushek, E. A., Link, S. y Woessmann, L. (2013). Does school autonomy make sense everywhere? Panel estimates from PISA [¿Tiene sentido la autonomía escolar en todas partes? Estimaciones de panel de PISA]. *Journal of Development Economics*, 104, 212-232. <http://dx.doi.org/10.1016/j.jdeveco.2012.08.002>
- Hargreaves, A. y Shirley, D. (2019). Leading from the middle: its nature, origins and importance [Liderando desde el medio: su naturaleza, orígenes e importancia]. *Journal of Professional Capital and Community*, 5 (1), 92-114. <https://doi.org/10.1108/JPC-06-2019-0013>
- Harris, A. (2013). Distributed leadership: Friend or foe? [Liderazgo distribuido: ¿amigo o enemigo?] *Educational Management Administration and Leadership*, 41 (5), 545-554. <https://doi.org/10.1177/1741143213497635>
- Harris, A., Jones, M., Ismail, N. y Nguyen, D. (2019). Middle leaders and middle leadership in schools: Exploring the knowledge base (2003-2017) [Líderes intermedios y liderazgo intermedio en las escuelas: exploración de la base de conocimientos (2003-2017)]. *School Leadership & Management*, 39 (3-4), 255-277.
- Hattie, J. (2009). *Visible learning: a synthesis of over 800 meta-analysis relating to achievement* [Aprendizaje visible: una síntesis de más de 800 metaanálisis relacionados con el logro]. Teachers College Press.
- Hattie, J. (2011). *Visible learning for teachers: Maximizing impact on learning* [Aprendizaje visible para profesores: maximizar el impacto en el aprendizaje]. Routledge.
- Hopmann, S. T. (2008). No child, no school, no state left behind: schooling in the age of accountability [Ningún niño, ninguna escuela, ningún estado se queda atrás: la educación en la era de la responsabilidad]. *Journal of Curriculum Studies*, 40 (4), 417-456. <https://doi.org/10.1080/00220270801989818>
- Hutt, E. y Polikoff, M. S. (2020). Toward a framework for public accountability in education reform [Hacia un marco para la rendición de cuentas pública en la reforma educativa]. *Educational Researcher*, 49 (7), 503-511.
- Ibáñez-Martín, J. A. (2009). Elementos básicos de un ethos escolar orientado a la excelencia. En J. A. Ibáñez-Martín (Coord.), *Educación, conocimiento y justicia* (pp. 315-318). Dykinson.
- Kameshwara, K. K., Sandoval-Hernandez, A., Shields, R. y Dhanda, K. R. (2020). A false promise? Decentralization in education systems across the globe [¿Una falsa promesa? Descentralización en los sistemas educativos de todo el mundo]. *International Journal of Educational Research*, 104, 101669. <https://doi.org/10.1016/j.ijer.2020.101669>
- Leithwood, K., Harris, A. y Hopkins, D. (2020). Seven strong claims about successful school leadership revisited [Siete afirmaciones sólidas sobre el liderazgo escolar exitoso revisadas].

- School Leadership & Management*, 40 (1), 5-22. <https://doi.org/10.1080/13632434.2019.1596077>
- Leithwood, K. y Riehl, C. (2009). ¿Qué sabemos sobre liderazgo educativo? En K. Leithwood (Ed.), *Cómo liderar nuestras escuelas. Aportes desde la Investigación* (pp. 17-34). Fundación Chile.
- Levin, H. (1974). A conceptual framework for accountability in education [Un marco conceptual para la rendición de cuentas en la educación]. *The School Review*, 82 (3), 363-391.
- Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE). *Boletín Oficial del Estado*, 106, de 4 de mayo de 2006, páginas 17158 a 17207. <https://www.boe.es/eli/es/lo/2006/05/03/2>
- Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE). *Boletín Oficial del Estado*, 295, de 10 de diciembre de 2013, páginas 97858 a 97921. <https://www.boe.es/eli/es/lo/2013/12/09/8>
- Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOMLOE). *Boletín Oficial del Estado*, 340, de 30 de diciembre de 2020, páginas 122868 a 122953. <https://www.boe.es/eli/es/lo/2020/12/29/3>
- Lipscombe, K., Tindall-Ford, S. y Lamanna, J. (2021). School middle leadership: A systematic review [Liderazgo intermedio escolar: una revisión sistemática]. *Educational Management Administration & Leadership*. <https://doi.org/10.1177/1741143220983328>.
- Llorent Bedmar, V., Cobano, V. y Navarro, M. (2017). Liderazgo pedagógico y dirección escolar en contextos desfavorecidos. **revista española de pedagogía**, 75 (268), 541-564. <https://doi.org/10.22550/REP75-3-2017-04>
- López Rupérez, F., García, I. y Expósito-Casas, E. (2020a). School leadership in Spain. Evidence from PISA 2015 assessment and recommendations [Liderazgo escolar en España. Evidencia de la evaluación de PISA 2015 y recomendaciones]. *Leadership and Policy in Schools*, 1-20. <https://doi.org/10.1080/15700763.2020.1770806>
- López Rupérez, F., García, I. y Expósito-Casas, E. (2020b). Un marco analítico para la evaluación de la calidad de la gobernanza de los sistemas educativos. *Revista Iberoamericana de Educación*, 83 (1), 53-76. <https://doi.org/10.35362/rie8313672>
- López-Gómez, E., González-Fernández, R., Medina, A. y Gento, S. (2020). Proposal to promote quality of education: A view from Spain [Propuesta para promover la calidad de la educación: una mirada desde España]. En H. Flavian (Ed.), *From Pedagogy to Quality Assurance in Education: An International Perspective* (pp. 29-44). Emerald Publishing Limited.
- Lowin, A. (1968). Participative decision making: A model, literature critique, and prescriptions for research [Toma de decisiones participativa: modelo, crítica de la literatura y prescripciones para la investigación]. *Organizational Behavior & Human Performance*, 3 (1), 68-106. [https://doi.org/10.1016/0030-5073\(68\)90028-7](https://doi.org/10.1016/0030-5073(68)90028-7)
- Mortimore, P. (1993). School effectiveness and the management of effective learning and teaching [Eficacia escolar y gestión del aprendizaje y la enseñanza eficaces]. *School Effectiveness and School Improvement*, 4 (4), 290-310. <https://doi.org/10.1080/0924345930040404>
- Netolicky, D. (Ed.) (2021). *Future alternatives for educational leadership [Futuras alternativas para el liderazgo educativo]*. Routledge.
- Nguyen, D., Harris, A. y Ng, D. (2020). A review of the empirical research on teacher leadership (2003-2017): Evidence, patterns and implications [Una revisión de la investigación empírica sobre el liderazgo docente (2003-2017): evidencia, patrones e implicaciones]. *Journal of Educational Administration*, 58 (1), 60-80. <https://doi.org/10.1108/JEA-02-2018-0023>
- Pan, H. L. W. y Chen, W. Y. (2020). How principal leadership facilitates teacher learning through teacher leadership: Determining the critical path [Cómo el liderazgo del director facilita el aprendizaje de los maestros a través del liderazgo de los maestros: Determinar el camino crítico]. *Educational Management Administration & Leadership*, 49 (3), 454-470. <https://doi.org/10.1177/1741143220913553>
- Phillip, E. y Rolf, H. G. (2011). *Schulprogramme und Leitbilder Entwickeln [Desarrollar programas escolares y declaraciones de misión]*. Beltz.
- Pont, B., Nusche, D. y Moorman, H. (2008). *Improving school leadership [Mejorar el liderazgo escolar]*. OECD.

- Schott, C., van Roekel, H. y Tummers, L. (2020). Teacher leadership: A systematic review, methodological quality assessment and conceptual framework [Liderazgo docente: revisión sistemática, evaluación de la calidad metodológica y marco conceptual]. *Educational Research Review*, 31 (3). <https://doi.org/10.1016/j.edurev.2020.100352>
- Shaked, H. y Schechter, C. (2016). Systems thinking among school middle leaders [Pensamiento sistémico entre líderes intermedios de escuelas]. *Educational Management Administration & Leadership*, 45 (4), 699-718. <https://doi.org/10.1177/1741143215617949>
- Sugrue, C. (2015). *Unmasking school leadership [Desenmascarando el liderazgo escolar]*. Springer.
- Tian, M., Risku, M. y Collin, K. (2015). A meta-analysis of distributed leadership from 2002 to 2013: theory development, empirical evidence and future research focus [Un metaanálisis del liderazgo distribuido de 2002 a 2013: desarrollo teórico, evidencia empírica y enfoque de investigación futura]. *Educational Management Administration & Leadership*, 44 (1), 146-164. <https://doi.org/10.1177/1741143214558576>
- Verges, A., Fontdevila, C. y Parcerisa, L. (2019). Reforming governance through policy instruments: how and to what extent standards, tests and accountability in education spread worldwide [Reformar la gobernanza a través de instrumentos de política: cómo y en qué medida los estándares, las pruebas y la rendición de cuentas en la educación se difunden en todo el mundo]. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 40 (2), 248-270. <https://doi.org/10.1080/01596306.2019.1569882>
- Wang, L. H., Gurr, D., y Drysdale, L. (2016). Successful school leadership: Case studies of four Singapore primary schools [Liderazgo escolar exitoso: estudios de caso de cuatro escuelas primarias de Singapur]. *Journal of Educational Administration*, 54 (3), 270-287. <https://doi.org/10.1108/JEA-03-2015-0022>
- Wellisch, J. B., McQueen, A. H., Carriere, R. A. y Duck, G. A. (1987). School management and organization in successful school [Gestión y organización escolar en una escuela exitosa]. *Sociology of Education*, 51 (3), 211-226.
- Whitty, G., Power, S. y Halpin, D. (1999). *La escuela, el estado y el mercado*. Morata.

Biografía de los autores

Samuel Gento Palacios. Catedrático de Universidad de Didáctica y Organización Escolar jubilado y Doctor Honoris Causa por la Universidad de Letonia. Ha sido consejero del Consejo Escolar de Educación del Estado e Inspector de Educación del Ministerio Español de Educación. Ha actuado como *link convenor* (coordinador) y, en la actualidad, es *honorary link-convenor* de la red 11 sobre «Educational Improvement and Quality Assurance» de la EERA (European Association of Research in Education). Pertenece al Grupo de Investigación consolidado (ForInterMed, UNED / Ref.125). Sus líneas de investigación se centran en el liderazgo pedagógico, la educación en la diversidad y la calidad de la educación.



<https://orcid.org/0000-0002-5847-2911>

Raúl González-Fernández. Profesor Contratado Doctor en la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Es *co-convenor* de la red 11 sobre «Educational Improvement and Quality Assurance» de la EERA (European Association of Research in Education). Pertenece al Grupo de Investigación consolidado (ForInterMed, UNED / Ref.125). Sus líneas de investigación abordan el liderazgo educativo, el desarrollo de las instituciones educativas y la formación del profesorado de educación infantil.



<https://orcid.org/0000-0001-5683-685X>

Ernesto López-Gómez. Profesor Titular de Didáctica y Organización Escolar en la UNED. Es *co-convenor* de la red 11 sobre «Educational Improvement and Quality Assurance» de la EERA. Pertenecer al Grupo de Investigación consolidado (Fo-

rInterMed, UNED / Ref.125). Sus líneas de investigación abarcan la formación del profesorado, la tutoría universitaria y la educación superior, y el liderazgo pedagógico.



<https://orcid.org/0000-0002-0679-5241>



Reseñas bibliográficas

Escámez-Sánchez, J. y Peris-Cancio J.-A. (2021).

La universidad del siglo XXI y la sostenibilidad social
(Ramón Mínguez-Vallejos).

Grupo SI(e)TE Educación (2021).

La calidad en la educación
(José Antonio Jordán).

Santos-Rego, M. A., Lorenzo, M. y Mella, I. (2020).

El aprendizaje-servicio y la educación universitaria. Hacer personas competentes
(Alexandre Sotelino Losada).

Reseñas bibliográficas

**Escámez-Sánchez, J.
y Peris-Cancio J.-A. (2021).**
*La universidad del siglo XXI
y la sostenibilidad social.*
Tirant Humanidades. 281 pp.

Este libro es una apuesta decidida por el vigoroso y potencial compromiso ético que la universidad debería liderar frente al imparable proceso de degradación de la Tierra y la vida que en ella habita. Desde hace varias décadas, existe una notable evidencia científica de que el futuro de nuestro planeta corre serio peligro: la amenaza de destruir la biodiversidad de la vida y el riesgo de ser destruidos.

No en vano, se constata un desasosegado malestar y las encuestas de opinión pública nos lo recuerdan con bastante frecuencia, siendo el deterioro medioambiental una de las preocupaciones más urgentes de la población mundial en este siglo. Y la universidad, como una de las instituciones impulsoras de un futuro mejor, no puede no hacer nada y dejar que, en este asunto, las cosas sigan por tan peligroso curso.

Las aportaciones recogidas en este libro son fruto ineludible de una visión humanista e inspirada en un paradigma distinto de relación entre los seres humanos y la naturaleza, lo cual implica un modo de civilización más amante, respetuoso y fraterno con la Madre Tierra. Inspirado en la Carta Encíclica del Papa Francisco, *Laudato Si*, se destaca en este libro la preocupación por el cuidado de la casa común, considerada como madre y hermana, con la que se comparte la existencia; una casa maltratada que reclama mayor atención, junto a todos los excluidos y descartados de este mundo.

Desde esta perspectiva, el libro se centra en tres escenarios básicos e íntimamente relacionados entre sí: la conservación de los recursos naturales para garantizar la vida, el desarrollo decente de los pueblos y la profunda brecha de desigualdad social.

En tanto que no hay dos problemas, uno humano y otro de abuso de los recursos naturales, sino solo un problema humano-ambiental, los autores de este libro son conscientes de que se requiere una transformación profunda de nuestra men-

te y de nuestro corazón, porque lograr un estilo de vida sostenible solo es posible en el marco de un nuevo sentido de interdependencia y responsabilidad mundial.

Ante la imperiosa necesidad de una sostenibilidad general que asegure un pacto social entre humanos y naturaleza, y porque el asunto es tan grave que se torna cuestión de vida o muerte para ambas partes, en esta obra se opta por la ética normativa como criterio general para determinar cuándo una acción es correcta y cuándo no lo es ante el clamor de la Tierra y de los empobrecidos en el actual contexto de incertidumbre, diversidad y desigualdad.

Así pues, con voluntad de impulsar un cambio real en este momento tan decisivo de nuestra historia más reciente, los autores del libro van desgranando asuntos cruciales. Uno de ellos es ahora formulado: ¿cuál es la misión de la universidad en este siglo y en relación con el medio ambiente? (capítulo 1). El profesor Escámez, en fructífero diálogo con los escritos de Ortega y Gasset, argumenta que la misión prioritaria de la universidad es formar personas en «ideas vivas», esto es, «el repertorio de convicciones sobre lo que es el mundo y los prójimos» (p. 22), incluyendo la valoración de lo que es más y menos estimable. A fin de cuentas, una formación de profesionales que juzguen la cultura de su época histórica y deliberen si responden a sus necesidades vitales. Además, formar en una modalidad de ética normativa (deontológica, consecuencialista o utilitarista) que promueva el bien común para ejercer su función de ciudadanos. Termina este capítulo estableciendo nue-

vas líneas de investigación sobre la misión de la universidad en este siglo.

Muy ligado a este capítulo, el profesor Peris-Cancio plantea qué compromiso debe asumir la universidad respecto de la sostenibilidad social (capítulo. 2). ¿Academicismo o apertura al desarrollo de las personas? Se trata de uno —quizá el más endémico— de los dilemas que perdura en esta honorable institución. En sus páginas se critica el excesivo ensimismamiento universitario, debiendo asumir el reto de abandonar el academicismo que abona la resistencia al cambio, como la imposibilidad de formar profesionales competentes a la altura de los tiempos. En cambio, su propuesta descansa en que la universidad está necesitada de determinar los valores, actitudes y conocimientos que deben configurar al universitario para su adecuado desarrollo profesional, así como la promoción de estudiantes «activos, con habilidades de pensamiento crítico implicados en la transformación social» (p. 56). Se hace un llamamiento al rearme moral de la universidad hacia la sostenibilidad social, orientado hacia el bien común de todos los que habitan este planeta.

El capítulo 4 está dedicado a los derechos humanos e inclusión social. Constituye un marco idóneo, a juicio de sus autores, desde el cual se puede argumentar para resolver situaciones injustas y favorecer una mirada más atenta hacia los demás, no solo centrada en el yo, sino también procurando el cuidado de aquellas vidas en riesgo de precariedad y descarte. En este sentido, la universidad puede ser un espacio de deliberación racional para tratar con benevolencia y cuidado a todos los demás.

Como ampliación del capítulo anterior, el número 5 se centra en postular que la universidad debe contribuir a la formación de ciudadanos para sociedades vigorosamente democráticas. Si los derechos humanos son garantías universales e inalienables para todas las personas, el espacio democrático es condición idónea para deliberar y comprometerse en la promoción y consecución de derechos fundamentales de la persona. Por ello, los conceptos de participación, ciudadanía y sociedad civil son analizados allí para comprender la necesidad de tejer redes sociales que sirvan de freno a agresiones y manipulaciones del poder económico y político. Capacitar para denunciar injusticias y favorecer el disfrute de derechos fundamentales es una de las propuestas formativas para que los estudiantes universitarios aprendan y ejerciten la ciudadanía activa.

Cerraría la terna de los capítulos dedicados a cuestiones centrales sobre la misión de la universidad con el capítulo 9. En él se aborda el asunto de si la educación universitaria debe dedicarse a cultivar «los valores de su comunidad política» o, en cambio, transmitir «los valores de la comunidad humana» (p. 221). En el mismo título de este capítulo se divisa que sus autores se decantan por la educación de una ciudadanía cosmopolita. Se esgrimen razones que sustentan la idea de que, con motivo de la reciente pandemia, somos ciudadanos de una gran comunidad humana. Sin renunciar a nuestra identidad local, es preciso aprender a «reconocer la humanidad dondequiera que la encuentren; [...] y estar dispuestos a comprender a la humanidad por extraños que sean sus disfraces» (p. 228). Concluyen con la idea de impulsar una política y una

educación encaminada a «salvaguardar la unidad y la diversidad humanas: el tesoro de la unidad humana es la diversidad humana, el tesoro de la diversidad humana es la unidad humana» (p. 242).

Los restantes capítulos se centran en problemas actuales directamente implicados en el logro de una sostenibilidad equilibrada. El capítulo 3 aborda el problema de las desigualdades como la raíz de la insostenibilidad con el riesgo de destruir los modos de vida humana y la vida misma del planeta. Desde la institución universitaria se debería promover una ciudadanía crítica que atendiera al desarrollo humano, a la reducción de las desigualdades y a la construcción de un mundo más justo.

Por su parte, el capítulo 6 analiza el problema de la pobreza desde el enfoque de las capacidades humanas (M. Nussbaum). Este enfoque «no prepara solo para la vida, sino también para el trabajo» (p. 159), por lo que convierte el cultivo de las capacidades en uno de los objetivos centrales de los que debería ocuparse la universidad de este tiempo. Además, este enfoque contribuiría a la disminución o, en su caso, a la erradicación de la pobreza, en tanto que capacitar es como dotar a todos de los recursos necesarios para llevar una vida digna, en condiciones de igualdad y respeto.

El siguiente capítulo está dedicado a analizar el fenómeno migratorio. Más allá de datos y de implicaciones sociopolíticas, se centra en los juicios valorativos de este fenómeno para desembocar en la propuesta de líneas de acción formativas en la universidad, optando por la interculturalidad,

el cultivo de los derechos desde una ética universalista que reconoce los valores de igualdad, equidad, la conservación del medio ambiente, la formación del estudiante universitario en el diálogo para la convivencia multicultural, la responsabilidad moral contra todo tipo de exclusión (social, económica, cultural, de género, etc.) y el establecimiento de relaciones respetuosas con el medio natural y urbano (p. 188).

La última cuestión que se aborda en el capítulo 8 es la equidad de géneros en relación con la sostenibilidad y la dignidad humana. Destaca en este capítulo el interesante tratamiento a este problema social que está generando un cúmulo nada despreciable de violencia y desigualdad, elementos que deben ser tratados desde la universidad para generar un desarrollo humano sostenible. Se formulan un conjunto de orientaciones que haría posible el avance oportuno de este asunto en la formación universitaria.

Cierra este libro con la síntesis de una investigación empírica en la que se describe la realidad de un sector de la población estudiantil universitaria. Es de gran interés acercarse a sus resultados. Destaca la percepción de que estos universitarios poseen conocimientos básicos sobre la sostenibilidad, expresan un grado alto en la estima de valores éticos y asumen aquellas normas que se corresponden con la deseada sostenibilidad; pero se detectan desajustes en sus actitudes y habilidades, lo cual va asociado a un amplio sentimiento de indiferencia hacia la sostenibilidad o a participar en actividades comprometidas con la promoción del medio ambiente.

En conjunto, y sin ánimo de recortar el gran caudal de ideas y líneas de actuación educativas que aparecen entre sus páginas, te propongo, amable lector, que te adentres en su interior, porque se ha logrado dar a luz un brillante texto pedagógico sobre uno de los problemas más acuciantes de este siglo.

Hubiera sido muy enriquecedor aprovechar esta oportunidad editorial para abrirse a un emocionante debate con otras éticas y otras pedagogías que se alejan del marcado acento idealista que destila la ética normativa y su correspondiente pedagogía. Quizá esto sea motivo de un nuevo reto.

Ramón Mínguez-Vallejos ■

Grupo SI(e)TE Educación (2021).

La calidad en la educación.

Horsori. 166 pp.

En estos tiempos de generalización y mejora de todos los ámbitos que afectan a la vida personal y colectiva, se hace especialmente necesario tratar el tema de la calidad vinculada a la educación, del mismo modo que se demanda calidad para la salud, la alimentación, la comunicación, el transporte, etc. En el caso de la educación, con mayor motivo, si cabe, por cuanto se trata de optimizar al máximo las posibilidades del desarrollo humano y de la vida en común. Por ello, hemos de dar la bienvenida a una obra que trata seriamente el tema de la calidad y que ofrece propuestas concretas para los profesionales de la educación. En ella, cada capítulo va firmado por un autor, que analiza aspectos importantes de ese complejo

entramado que supone una educación de calidad.

El primero, firmado por el profesor Antonio Colom, traza una panorámica histórica de los principales autores e ideas que sin duda han influido en la concepción actual de una educación de calidad, advirtiendo cómo en muchas ocasiones parece resucitar en forma de novedad lo que ya tiene una larga trayectoria de aplicación. A modo de ejemplo, dentro del movimiento de la Escuela Nueva, la propuesta metodológica de Montessori, surgida en el marginal barrio de San Lorenzo (Roma), está siendo ahora «el último grito pedagógico en los ambientes más elitistas de Manhattan o de California», entre otros muchos. En las últimas páginas de su texto, el profesor Colom viene a apuntar, con agudeza, que en la actualidad «la Pedagogía parece estar huérfana de un modelo propio de calidad educativa». Sin caer en un pesimismo inútil —porque las instituciones escolares de nuestro tiempo siguen cumpliendo con sus objetivos y, «por lo que se ve, no lo hacen tan mal»— también es cierto que «no se puede considerar calidad educativa la *mercantilización del saber* —mal que les pese a los organismos internacionales—, dado que un sistema educativo de calidad no debe centrarse de forma exclusiva en el SEMT (Ciencia, Ingeniería, Matemáticas y Tecnología), como parecen demandar ciertas generaciones de tecnócratas [...]. Y esto por la mera razón de que su compromiso fundamental debe seguir siendo la formación humana centrada en valores y en el desarrollo moral de las personas.

El capítulo segundo del profesor Gonzalo Vázquez se centra en el concepto de

aprendizaje profundo que, entre otras cosas, supone diferenciar entre acción y actividad, advirtiendo de la naturaleza previa y más profunda que tiene la primera, al ser capaz de superar el mero activismo en el aprendizaje, por ejemplo. De este modo, se puede llegar al *aprendizaje profundo*, definido como «el auténtico aprendizaje de los procesos cognitivos de orden superior»; un aprendizaje, por lo demás, que posibilita que el educando se haga capaz de pensar por sí mismo y, progresivamente, llegar a obtener sabiduría, yendo así más allá del mero conocimiento y llegando al «más elaborado fruto de la formación». La riqueza del capítulo trata otras muchas cuestiones de rabiosa actualidad: el papel de la tecnología, la selección de los aprendizajes valiosos, la evaluación de los aprendizajes en perspectiva competencial, etc., mostrando la complejidad del momento y la necesidad de reflexión sobre las cuestiones fundamentales de una pretendida educación de calidad.

El capítulo tercero de la obra trata de un viejo tema de debate para ponerlo al día: el papel que juegan los objetivos de aprendizaje en un proceso educativo de calidad. El profesor Sarrañana presenta, con notable claridad, los antecedentes del debate sobre los objetivos conductistas hasta llegar a matizar con precisión la concepción actual de los objetivos competenciales como integradores de la triada: conocimientos, habilidades y actitudes. En este capítulo, también se presta atención a una cuestión fundamental: la justificación de los objetivos que se propongan, buscándola tanto en las necesidades más propiamente personales como en las

sociales. El capítulo ofrece ricas reflexiones teóricas a la vez que orientaciones prácticas, como suele ser juiciosamente habitual en el autor.

Por su parte, en el cuarto capítulo, la profesora Petra María Pérez se centra en un aspecto no menos importante en una educación de calidad: el «bienestar integral de los alumnos»; un tema clave, a su vez, para su propio bien y el éxito académico. Buena parte de su aportación queda demostrada por los datos procedentes de los análisis de las pruebas PISA. Con todo, otros puntos no menos importantes surgen de los criterios defendidos por ella misma, así como por otros autores, sobre los efectos positivos de la participación de los alumnos materializada en diferentes niveles de la institución educativa; dado que la educación institucionalizada tiene como meta preparar para participar activamente en una sociedad democrática y, por ende, participativa.

El profesor Touriñán debate en su capítulo la necesidad de clarificar el concepto de calidad de la educación de otros afines, como la calidad en la educación, poniendo el énfasis en la condición de experto que le corresponde tener al profesional de la educación, cuya actividad supone intervención clara en los procesos educativos; una intervención que supone actividad común con el educando. El capítulo recoge muchos criterios pedagógicos defendidos por el autor en otras publicaciones, como puede advertirse en las propias citas bibliográficas, pero que ahora confluyen en este texto sobre el concepto de calidad.

El capítulo sexto se centra en la calidad aplicada a la institución universitaria. Aquí el profesor Alfredo Jiménez parte de los marcos legislativos de los años 90, extendiéndose a continuación y detalladamente hasta la actualidad, con el fin de desvelar las iniciativas y las formas cómo se han llevado a la práctica propuestas muy concretas de mejora de la calidad en el ámbito universitario, situándolo en el mismo marco europeo en el cual se halla nuestro país. En este contexto, se presta una especial atención al sistema de evaluación de nuestras universidades, detallando las normativas y los aspectos que se vinculan con tal evaluación. En conjunto, el autor reconoce beneficios en los procesos de acreditación de las instituciones universitarias, si bien advierte que aún restan aspectos críticos por considerar, especialmente aquellos que se refieren a la misma actividad docente en las aulas y fuera de ellas.

El colofón del libro lo proporciona el anexo que el profesor T. R. Neira dedica a José Gaos. Se trata del texto correspondiente a la conferencia que pronunció en el Ateneo de Gijón a principios de noviembre del 2020, último acto académico realizado por el autor antes de su fallecimiento. Gaos ya era bien conocido por nuestro autor, y en esta ocasión centró su atención en el concepto de individualidad, como sustento para presentar sus propias concepciones al respecto. El escrito es una muestra de la característica forma de expresión del profesor T. R. Neira, siempre apoyándose en citas textuales de autores relevantes y actuales en la temática tratada, pero siempre planteando a la vez sus propias convicciones de manera valiente y clara. En esta ocasión, fue la reafirmación

de la dimensión sustantivamente individual de la persona el tema con mayor fuerza tratado; cuestión que, como sabemos, era una de sus preocupaciones fundamentales de los últimos tiempos. Con este texto, la obra cobra un valor añadido, al suponer una última demostración de la gran capacidad de análisis y valía del siempre recordado profesor Teófilo Rodríguez Neira.

Además de los contenidos ya mencionados, la obra contiene una introducción que expresa la voluntad de los autores de rendir homenaje al tristemente fallecido Dr. Teófilo Rodríguez Neira, a causa de la COVID, en noviembre del 2020, quien fue miembro activo del grupo académico SI(e) TE, integrado por conocidos catedráticos de universidades españolas del Área de Teoría e Historia de la Educación, la mayoría ya eméritos por la edad, si bien cada uno de ellos ha aportado cuantiosas e importantes aportaciones a la Pedagogía vigente. La lectura del prólogo describe perfectamente las motivaciones y características del grupo, además de ofrecer una sentida valoración del recordado profesor Teófilo, como le llamábamos cariñosamente todos.

José Antonio Jordán ■

Santos-Rego, M. A., Lorenzo, M. y Mella, I. (2020).

El aprendizaje-servicio y la educación universitaria. Hacer personas competentes. Octaedro. 193 pp.

La investigación y literatura en torno al aprendizaje-servicio se ha visto incrementada en los últimos años con un cre-

cimiento exponencial en la década actual. La inmensa mayoría de las publicaciones inciden en el potencial que tiene esta metodología experiencial tanto en el aprendizaje de los/as participantes, como en el impacto social derivado de su proyecto. Pero no debemos olvidar que esta es una metodología didáctica, con un claro objetivo pedagógico. Hacemos incidencia en este sentido porque muchas de las prácticas que se rotulan como ApS parecen asemejarse más a proyectos de voluntariado, o bien prácticas de campo. Por tanto, desde la pedagogía debemos velar por el cumplimiento de ciertos criterios epistemológicos que aseguren la calidad de las iniciativas, puesto que, de lo contrario, se caerá en una banalización similar a la que sucede cuando se indica que cualquier trabajo en grupo es susceptible de ser llamado aprendizaje cooperativo.

Precisamente, ha sido en el ámbito universitario donde parece que ha tenido mejor calado el ApS. Así, en los últimos años hemos podido conocer proyectos de investigación, eventos científicos, publicaciones... y, por supuesto, experiencias donde se han visto involucradas las diferentes áreas de conocimiento. Incluso existen redes específicas de docentes e investigadores en el ámbito de la educación superior. El peligro de todo esto se encuentra cuando el ApS pasa de ser una metodología útil en el marco competencial, a ser implementada como una moda al servicio de intereses externos al proceso de enseñanza-aprendizaje. Es por ello que debemos seguir incidiendo en una paulatina consolidación, pero con las suficientes garantías de eficacia y eficiencia pedagógica.

En este sentido, los profesores Miguel Ángel Santos Rego, Mar Lorenzo Moledo e Igor Mella Núñez presentan una obra que avanza en el conocimiento del aprendizaje-servicio, pero con una perspectiva crítica, y a su vez propositiva. El propio título del trabajo así nos lo indica.

El recorrido en los diferentes capítulos de esta obra nos lleva por un camino que va de lo más general a lo más concreto, partiendo de la conceptualización del aprendizaje en la educación superior en el siglo XXI, para llegar a una propuesta de institucionalización del aprendizaje-servicio.

Para el lector empieza la singladura en este océano de conocimiento que supone el ApS en una isla compartida por muchas áreas. Así, se aterriza primeramente en las bases epistemológicas que han guiado el actual modelo de Educación Superior europeo a partir de la creación del Espacio Europeo de Educación Superior (EEES). Obviamente, y dada la contextualización de la obra, también se recalca en la universidad española, que ha afrontado este reto como un desafío en plena marejada de cambios sociales. Posteriormente, se aborda el concepto de innovación educativa, que tiene su guía en el actual panorama del aprendizaje basado en competencias. Precisamente, en este último aspecto es muy destacable el trabajo realizado por los autores para comprender este nuevo enfoque y acercar a los ajenos a un mundo que en ocasiones es difícil de comprender desde el ateísmo pedagógico.

En el segundo puerto de nuestro viaje académico, los autores ya nos sitúan en la metodología que protagoniza la obra: esto

es el aprendizaje-servicio. Así, y de manera muy vehemente, se procede a situar los marcos conceptuales de este tipo de programas, diferenciándolos a su vez de otras propuestas educativas. Además, y dado que el ApS no es un invento de los últimos años, la obra recoge el origen, evolución y adaptación de esta metodología, empezando la narración en el pragmatismo de la escuela de Chicago, con John Dewey al frente.

Continúa la travesía en una tercera parada por un espacio concreto de aplicación del aprendizaje-servicio. Es la universidad uno de los ámbitos donde más se está implementando esta metodología, y así lo demuestran las numerosas publicaciones, encuentros, eventos formativos... realizados al respecto. Por ello, los autores le han dedicado un capítulo concreto a este aspecto. Así, gracias a esta obra podemos profundizar en los criterios para diseñar, implementar y evaluar proyectos de aprendizaje-servicio en la educación superior, manteniendo la certeza de que lo hacemos con el rigor pedagógico que se requiere. Para conseguir esta meta se nos propone la reflexión como elemento básico en este tipo de iniciativas, vinculando así el servicio realizado y los contenidos académicos de las diferentes asignaturas. En el culmen de este apartado se vincula el enfoque del aprendizaje por competencias, citado al comienzo de la obra, con el aprendizaje-servicio, destacando el potencial que tiene esta metodología experiencial para la consecución de las mismas en un proceso más contextualizado y dinámico. Tampoco es baladí la defensa que se hace del ApS como una propuesta que contribuye a la mejora de la inserción sociolaboral

del estudiantado universitario, puesto que les conecta con realidades circundantes y redes de contactos que les sitúan directamente en el mercado profesional.

El último apeadero, que constituye el cuarto capítulo en el conjunto del libro, se destina al proceso de institucionalización del aprendizaje-servicio en la Educación Superior, identificando los agentes implicados, los modelos de acción y también los niveles de consecución. Para ello, se toma como punto de partida y referente el proceso seguido en la Universidade de Santiago de Compostela, donde han existido dos proyectos de investigación ejecutados en el marco del Grupo Esculca, y que han servido para impulsar la consolidación eficaz en la institución compostelana. Así, los autores abogan por la evaluación de los proyectos de ApS como requisito básico para visibilizar los patrones de calidad de los mismos, y poder presentarlos como buenas prácticas de educación superior. Los lectores tendrán también la posibilidad en este puerto de su recorrido de conocer 19 proyectos diferentes que pueden ilustrar para germinar nuevas propuestas en otras lindes y demarcaciones.

No nos gustaría dejar de señalar el cuestionario anexo que ofrece la obra (CU-COCSA – Cuestionario sobre competencias cívico-sociales y autoeficacia del alumnado universitario), el cual, en un ejercicio de solidaridad académica y de transferencia del conocimiento, se pone a disposición de la comunidad científica. Este instrumento incluye cuatro escalas que se refieren a cuestiones relacionadas con la formación en la universidad, la participación social,

las competencias cívico-sociales y la autoeficacia. Así, se convierte en una referencia validada en la evaluación de proyectos de esta índole.

En definitiva, con esta obra los autores suman experiencia y solvencia investigadora que otorga una argumentación irrefutable en relación con la potencialidad académico-social del aprendizaje-servicio. Se presenta, pues, un libro que debe ser consultado por toda la comunidad académica que deseen profundizar más en el ApS, llegando más allá de discursos simplistas donde el peso del argumento tan solo cae en la propia retórica, sin apoyarse en el conocimiento pedagógico que ha traído hasta nuestros días el aprendizaje-servicio. También cabe señalar la utilidad de este libro en la formación del alumnado universitario, que podrá ver opciones de optimizar una trayectoria académica a partir de experiencias de esta índole, las cuales aportan tintes pragmáticos en currículums fríos. Por ello, se trata de una obra que puede resultar de interés para un público diverso, desde los/as propios/as estudiantes y/o investigadores/as noveles, pasando por los/as docentes, o personas con responsabilidades de gestión académica, llegando a personal de entidades del tercer sector. Por tanto, este libro supone un avance en torno a la metodología del aprendizaje-servicio, incluso convirtiéndose en un documento referente en el ámbito, pero con una diferencia clara frente a otros discursos: a esta obra la ampara el rigor pedagógico de los argumentos expuestos por parte los autores.

Alexandre Sotelino Losada ■



Informaciones

Congreso anual de Filosofía de la Educación de la Sociedad de Filosofía de la Educación de Gran Bretaña

IX Congreso Internacional «La Palabra en la Educación. El papel del arte, la literatura y la belleza en el fomento de la resiliencia y el crecimiento postraumático»

XX Congreso Internacional de Investigación Educativa «Educación inclusiva y equitativa de calidad en tiempos de crisis»

ECER Conference Education in a Changing World: The impact of global realities on the prospects and experiences of educational research

Informaciones

Congreso anual de Filosofía de la Educación de la Sociedad de Filosofía de la Educación de Gran Bretaña

Como cada año, la Sociedad de Filosofía de la Educación del Reino Unido celebrará su congreso anual. En esta ocasión tendrá lugar en el New College de Oxford del 25 al 27 del próximo mes de marzo de 2022.

Todas las presentaciones deben estar relacionadas con la filosofía de la educación y pueden abordar desde el examen de una cuestión filosófica en su conexión con la educación, hasta un análisis filosófico de algún aspecto de la teoría, investigación, política o práctica educativa actual.

Se reservarán tres sesiones de la conferencia para ponencias plenarias invitadas. El resto de la conferencia estará dedicada a presentaciones —simposios, trabajos completos, talleres y pósteres— aceptados en respuesta a esta convocatoria. La conferencia anual no tiene un tema específico. Se aceptan presentaciones de todas las áreas de investigación en la filosofía de la educación. Sin embargo,

la Sociedad desea recibir presentaciones de alta calidad que aborden temas subrepresentados en conferencias recientes, como educación informal y no formal, formación profesional, educación de la primera infancia, problemas de raza y etnia en la educación o áreas específicas del currículo escolar.

Las presentaciones aceptadas se escucharán en sesiones paralelas y pueden ser ponencias, simposios o talleres. Los pósteres se presentan en una sesión aparte.

Para más información: <https://www.philosophy-of-education.org/annual-conference/>

IX Congreso Internacional «La Palabra en la Educación. El papel del arte, la literatura y la belleza en el fomento de la resiliencia y el crecimiento postraumático»

El congreso tendrá lugar el 28 y 29 de abril de 2022, en el Palacio de Colomina, Valencia. Es una iniciativa del Grupo de Investigación «Familia, Educación y Escuela Inclusiva» (TRIVIUM), se realiza en el

marco del proyecto de I+D Fomento de la resiliencia en la educación primaria: innovación y formación continua del profesorado (PID2019-111032RB-I00), financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación de España. El congreso está organizado como continuación a una serie de congresos iniciados en la Universitat Abat Oliba CEU de Barcelona por el Dr. Marcin Kazmierczak y otros miembros del citado grupo de investigación: Dra. María Teresa Signes, Dra. Laura Amado y Dra. Cintia Carreira.

Esta edición tiene como objetivo reunir a expertos en educación, filósofos, psicólogos, teóricos literarios, historiadores del arte y académicos del teatro para explorar el pensamiento sobre la experiencia y la práctica de la educación. Se aceptan tanto estudios teóricos como empíricos. Tendrá lugar en la Universidad CEU Cardenal Herrera-Palacio de Colomina, Valencia.

Los artículos presentados en el Congreso, previa decisión de un Comité Científico, se publicarán en editoriales y revistas con índice de impacto.

Está prevista la participación tanto en modalidad presencial como *online*.

Para más información: <https://blogs.uao.es/congreso-palabra/>

XX Congreso Internacional de Investigación Educativa «Educación inclusiva y equitativa de calidad en tiempos de crisis»

El XX Congreso Internacional de Investigación Educativa está organizado por la

Asociación Interuniversitaria de Investigación Pedagógica (AIDIPE), en colaboración con los grupos de investigación: «Investigación, Diagnóstico Educativo y Evaluación», de la Universidade de Santiago de Compostela; «Grupo de Investigación en Evaluación y Calidad Educativa» de la Universidade da Coruña y el «Grupo de Investigación en Evaluación de la Universidade de Vigo.

Se celebrará del 15 al 17 de junio del 2022 en la Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidade de Santiago de Compostela (Santiago de Compostela, Galicia, España). Previamente, el día 14 de junio, se celebrará el III Encuentro de doctorandos/as e investigadores/as noveles de AIDIPE en la Universidade de Santiago de Compostela.

En esta edición, el congreso toma como eje vertebrador la investigación educativa como medio para lograr una educación equitativa y de calidad. Se organiza alrededor de las siguientes tipologías de contribuciones: conferencias plenarias, conversatorio, simposio, taller, comunicación, póster y espacios de encuentro. Además del tema central, se contemplan todas aquellas iniciativas que tengan como objetivo compartir experiencias e investigaciones realizadas dentro del campo educativo, independientemente del nivel o ámbito de desarrollo. Así, las temáticas se organizan en torno a dos secciones que se presentan a continuación: investigación (educación inclusiva y género, orientación y formación profesional, investigación, evaluación y educación superior) e innovación y desarrollo socio-comunitario.

Para más información: <https://aidipe2022.aidipe.org/>

ECER Conference Education in a Changing World: The impact of global realities on the prospects and experiences of educational research

El congreso ECER se celebrará del 23 al 26 de agosto en la ciudad de Ereván, en Armenia. Tiene como trasfondo la experiencia de la pandemia de COVID-19. Las dos fuerzas centrífugas de la interdependencia y la individualidad permanecen en el corazón de la mayoría de los esfuerzos sociales y continúan teniendo un profundo impacto en la educación y la investigación educativa.

Por un lado, el impulso hacia una mayor integración e interdependencia es una de las tendencias sociales más significativas de las últimas décadas. Podría decirse que hemos visto el surgimiento de una sociedad civil global, donde una amplia gama de estructuras y procesos sociales (seguridad, salud, ecología, educación, etc.) se están integrando y conectando cada vez más en diferentes contextos transnacionales, nacionales, regionales y locales. La aparición de soluciones colectivas para cuestiones y desafíos globales ha dado como resultado un mayor impulso hacia la homogeneización en muchas áreas de la sociedad. En educación, este movimiento se puede ver, por ejemplo, en el impacto de evaluaciones a gran escala o una mayor coordinación de las políticas gubernamentales en todas las regiones.

Quizás, como reacción a este impulso hacia la integración, ha habido una reivindicación de lo particular y de que se per-

mita a los investigadores y profesionales de la educación tomar en consideración las particularidades académicas y culturales locales y nacionales.

En este contexto, se abordarán cuestiones como qué se entiende ahora por «investigación educativa», o cómo el impulso de integrar y compartir más allá de las fronteras previamente definidas puede aumentar nuestro potencial como investigadores para mejorar la oferta educativa, si hemos perdido la riqueza contextual de nuestro trabajo en el impulso de desarrollar soluciones globales o si estamos logrando integrar con éxito lo global con lo local.

Para más información: <https://ee-ra-ecer.de/ecer-2022-yerevan/>

