



LAS ÚLTIMAS REFORMAS EDUCATIVAS NO UNIVERSITARIAS: FUNDAMENTOS, APLICACIÓN Y RESULTADOS

**JOAQUÍN GAIRÍN SALLÁN y
MARÍA VERÓNICA LEIVA GUERRERO
(Coordinadores)**

LAS ÚLTIMAS REFORMAS EDUCATIVAS NO UNIVERSITARIAS: FUNDAMENTOS, APLICACIÓN Y RESULTADOS

Joaquín Gairín Sallán

María Verónica Leiva-Guerrero

(Coordinadores)

**LAS ÚLTIMAS REFORMAS EDUCATIVAS NO UNIVERSITARIAS:
FUNDAMENTOS, APLICACIÓN Y RESULTADOS**

JOAQUÍN GAIRÍN SALLÁN Y MARÍA VERÓNICA LEIVA-GUERRERO (COORDINADORES)

ISBN: 978-84-09-68305-5

Producción: CRiEDO – UAB

Diagramación: Laia Alguacil Mir

Editor: EDO-Serveis – Universitat Autònoma de Barcelona

Barcelona, Diciembre de 2024

LAS ÚLTIMAS REFORMAS EDUCATIVAS NO UNIVERSITARIAS: Fundamentos, aplicación y resultados

Joaquín Gairín Sallán y María Verónica Leiva-Guerrero (Coordinadores)

Abril Méndez

Andrea Tejera Techera

Carlos Pires

Cindy Esquivel

Consuelo Arce González

Daniel Villarroel Montaner

Eliana Díaz Bruschi

Flor Jiménez Segura

Guadalupe Palmeros y Ávila

Hélio Pinto

Hernán Medrano Rodríguez

Janeth González Rubio

José Luis Bizelli

José Mario Achoy Sánchez

Lilia Esther Guerrero Rodríguez

Luz Stella Carrillo García

Márcia Lopes Reis

María Alejandra Martínez Barrientos

María Verónica Leiva-Guerrero

Mariela Questa-Tortero

Marina da Camino Ancona Lopez Soligo

Mireia Tintoré

Nonato Assis de Miranda

Norma Ileana Diez de Sollano Núñez

Rita Cadima

Sandrina Milhano

Sebastián Sánchez Díaz

NOTA:

Esta publicación se realiza en el marco de la Comisión de Políticas de la Red de Apoyo a la Gestión Educativa (RedAGE). Asociación científica y sin ánimo de lucro, que tiene el propósito de fomentar la mejora de la gestión educativa en Iberoamérica.

Para facilitar la lectura, se evita el uso continuado del duplicado de género (director/directora, alumnos/ alumnas, profesor/profesora, etc. Así, cada vez que se hace referencia a director, alumno, profesor, etc. se entiende que se hace referencia a los dos géneros, sin que esto implique ningún tipo de consideración discriminatoria o de valoración peyorativa.

Índice

Introducción.....	8
CAPÍTULO 1. Las últimas reformas educativas no universitarias de Bolivia	11
1.1. Introducción	11
1.2. Reformas educativas significativas en el período 2010-2024	12
1.3. Los fundamentos de la reforma educativa Ley ASEP.....	13
1.3.1. Los fundamentos de la reforma educativa Ley ASEP	14
1.3.2. Currículum.....	15
1.4. La aplicación de la ley ASEP. Metodología: Estrategia formativa	19
1.4.1. Formación de maestros.....	20
1.4.2. Otras políticas para complementar la transformación educativa.....	22
1.5. Resultados y efectos de la ley ASEP.....	22
1.5.1. Resultados sobre calidad educativa	23
1.6. Reflexiones finales.....	27
1.7. Referencias.....	30
CAPÍTULO 2. Las últimas reformas educativas no universitarias de Brasil	34
2.1. Introducción	34
2.2. Reformas educativas significativas en el período 2010-2024	35
2.3. Los fundamentos de las reformas educativas realizadas o en desarrollo: las trayectorias formativas en el centro de la gestión educativa.....	41
2.4. La aplicación de la ley ASEP. Metodología: Estrategia formativa.....	45
2.5. Resultados y efectos conseguidos	49
2.6. Reflexiones finales	52
2.7. Referencias	53
CAPÍTULO 3. Las últimas reformas educativas no universitarias de Chile.....	57
3.1. Introducción	57
3.2. Reformas educativas significativas en el período 2010-2024	58
3.3. Los fundamentos de las reformas educativas realizadas o en desarrollo.....	62
3.4. La aplicación de las reformas educativas.....	63
3.5. Resultados y efectos conseguidos	67
3.6. Reflexiones finales	73
3.7. Referencias	73

CAPÍTULO 4. Las últimas reformas educativas no universitarias de Colombia..... 76

4.1. Introducción.....	76
4.2. Reformas educativas significativas en el período 2010-2024	77
4.2.1. Ley 1620 de 2013.....	77
4.2.2. Modelos educativos flexibles	78
4.2.3. Discapacidad e inclusión.....	78
4.2.4. Ley Estatutaria 1618 de 2013.....	78
4.2.5. Programa Especial de Educación Rural.....	79
4.2.6. Programa de Alfabetización de Adultos	80
4.3. Los fundamentos de las reformas educativas realizadas o en desarrollo.....	82
4.3.1. Ley 1620 de 2013.....	82
4.3.2. Modelos educativos flexibles	82
4.3.3. Discapacidad e inclusión.....	83
4.3.4. Plan Especial de Educación Rural	83
4.3.5. Programa de Alfabetización de Adultos	84
4.4. La aplicación de las reformas educativas.....	84
4.4.1. Ley 1620 de 2013.....	84
4.4.2. Modelos educativos flexibles	85
4.4.3. Discapacidad e inclusión.....	85
4.4.4. Plan Especial de Educación Rural	86
4.4.5. Alfabetización	86
4.5. Resultados y efectos conseguidos	87
4.5.1. Ley 1620 de 2013.....	87
4.5.2. Modelos educativos flexibles	88
4.5.3. Discapacidad e inclusión.....	88
4.5.4. Plan Especial de Educación Rural	88
4.5.5. Alfabetización.....	89
4.6. Reflexiones finales	91
4.7. Referencias	92

CAPÍTULO 5. Las últimas reformas educativas no universitarias de Costa Rica..... 95

5.1. Introducción.....	95
5.2. Reformas educativas significativas en el período 2010-2024	96
5.3. Los fundamentos de las reformas educativas realizadas o en desarrollo.....	99
5.4. La aplicación de las reformas educativas.....	102
5.5. Los resultados y efectos conseguidos	104
5.6. Reflexiones finales	107
5.7. Referencias	109

CAPÍTULO 6. Las últimas reformas educativas no universitarias de España..... 111

6.1. Introducción.....	111
------------------------	-----

6.2. Reformas educativas de gestión significativas promovidas en España entre 1985 y 2020	113
6.3. Los fundamentos de las reformas educativas realizadas de gestión que acompañan a la más reciente ley educativa española: LOMLOE (2020)	119
6.3.1. Funciones y atribuciones de la dirección	119
6.3.2. Requisitos y selección de los directores	119
6.3.3. Condiciones de trabajo y carrera profesional de los directores	120
6.3.4. Formación y desarrollo profesional de los directores.....	121
6.4. aplicación de las reformas educativas de gestión que acompañan a la más reciente ley educativa española: LOMLOE (2020)	122
6.4.1. Coherencia interna de las políticas educativas españolas sobre gestión escolar	122
6.4.2. Coherencia externa de las políticas educativas españolas sobre liderazgo	122
6.5. Resultados y efectos conseguidos	126
6.6. Reflexiones finales	129
6.7. Referencias	129

CAPÍTULO 7. Las últimas reformas educativas no universitarias de México..... 135

7.1. Introducción	135
7.2. Reformas educativas significativas en el período 2010-2024	136
7.2.1. Reforma educativa 2010 “Alianza por la calidad de la educación”	137
7.2.2. Reforma educativa 2013 “Pacto por México”	138
7.2.2. Reforma educativa 2019 “La Nueva Escuela Mexicana (NEM)”	139
7.3. Los fundamentos de las reformas educativas realizadas o en desarrollo	140
7.4. La aplicación de la ley ASEP. Metodología: Estrategia formativa	144
7.4.1. Gobierno de Felipe Calderón (2006 a 2012)	144
7.4.2. Gobierno de Enrique Peña Nieto (2012 a 2018)	145
7.4.3. Gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2018 a 2024)	147
7.5. Resultados y efectos conseguidos	149
7.5.1. Presidencia de Felipe Calderón (2006 a 2012)	149
7.5.2. Presidencia de Enrique Peña Nieto (2012 a 2018)	151
7.5.3. Presidencia de Andrés Manuel López Obrador (2018 a 2024).....	152
7.6. Reflexiones finales	155
7.7. Referencias	156

CAPÍTULO 8. Las últimas reformas educativas no universitarias de Panamá159

8.1. Introducción.....	159
8.2. Reformas educativas significativas en el período 2010-2024	160
8.3. Los fundamentos de las reformas educativas realizadas o en desarrollo.....	161
8.4. La aplicación de las reformas	163
8.5. Resultados y efectos	166
8.6. Reflexiones finales	167
8.7. Referencias	168

CAPÍTULO 9. Las últimas reformas educativas no universitarias de Portugal171

9.1. Introducción.....	171
9.2. Reformas educativas significativas en el período 2010-2024	172
9.2.1. Reorganización curricular	172
9.2.2. Administración de la educación	172
9.2.3. Programa de Autonomía y Flexibilidad Curricular (2017).....	173
9.2.4. Organización y gestión del plan de estudios de educación básica y secundaria	174
9.2.5. La educación inclusiva	174
9.2.6. La Formación Profesional.....	175
9.3. Los fundamentos de las reformas educativas realizadas o en desarrollo.....	176
9.4. La aplicación de las reformas educativas.....	178
9.5. Resultados y efectos conseguidos	183
9.6. Reflexiones finales	185
9.7. Referencias	187

CAPÍTULO 10. Las últimas reformas educativas no universitarias de Uruguay 191

10.1. Introducción	191
10.2. Reformas educativas significativas en el período 2010-2024.....	192
10.2.1. La Ley General de Educación (Ley N.º 18.437) y sus modificaciones	192
10.2.2. Plan Nacional de Educación 2010-2030.....	193
10.2.3. Plan de Desarrollo Educativo 2020-2024	194
10.2.4. Transformación Curricular y políticas de inclusión	194
10.3. Fundamentos de las reformas educativas realizadas o en desarrollo	196
10.3.1. Marco filosófico y pedagógico	196
10.3.2. Fundamentos sociales y económicos	197
10.3.3. Bases organizativas y de gestión	197
10.4. La aplicación de las reformas educativas	198
10.4.1. Desarrollo y desafíos en la implementación.....	198
10.4.2. Ventajas y avances.....	198
10.4.3. Inconvenientes y obstáculos.....	199
10.4.4. Medidas correctivas adoptadas.....	200
10.5. Los resultados y efectos conseguidos	201
10.5.1. Cobertura educativa y acceso igualitario	201
10.5.2. Resultados en competencias y aprendizajes.....	202
10.5.3. Inclusión y reducción de desigualdades.....	203
10.5.4. Gobernanza y autonomía escolar	203
10.6. Reflexiones finales	204
10.6.1. Éxitos y logros	204
10.6.2. Desafíos pendientes.....	205
10.6.3. Ideas para el futuro	206
10.7. Referencias.....	206

Introducción

La presente aportación se focaliza en las últimas reformas educativas no universitarias, sus fundamentos, aplicación y resultados que pretenden responder a las nuevas exigencias de la sociedad, donde se producen cambios de forma progresiva y acelerada que conllevan a las instituciones a una permanente reflexión y adecuación del sistema educativo.

Al referirnos al concepto de **reforma educativa**, podemos evidenciar que tiene significados diversos que dan cuenta de aspectos específicos o globales del sistema educativo que dependen del contexto socio histórico, de intereses ideológicos, políticos y económicos, de las concepciones educativas-pedagógicas y de su alcance. Son procesos de cambio o adecuación de los sistemas educativos que se producen cada cierto tiempo.

Las **reformas educativas no universitarias** se centran en mejorar la calidad y equidad de la educación en los niveles de educación infantil, primaria y secundaria, abordando problemas estructurales del sistema educativo, como la desigualdad en el acceso a oportunidades educativas de calidad. Para ello, asumen cambios y adecuaciones en aspectos específicos como la gestión, el currículum, la evaluación, la formación y desarrollo del profesorado, la inclusión educativa, la infraestructura, entre otros. Sin embargo, los cambios de las reformas educativas, muchas veces, no se encuentran conectados esencialmente con la construcción del conocimiento que irradia la investigación o la experiencia. Por tanto, los sistemas educativos y las escuelas pueden estar cambiando constantemente y nunca modificar sustancialmente lo que realmente ocurre en las aulas escolares.

Por tanto, las reformas educativas dentro de los contextos educativos no universitarios las consideramos necesarias, en la medida que simbolizan las expectativas para mejorar la calidad de la educación, abordar desigualdades y la exclusión, fomentar la innovación y la creatividad, abordar cambios sociales, propiciar la participación ciudadana y democrática, lograr la eficacia y eficiencia del sistema educativo, preparar al alumnado para el mundo laboral, en razón a las exigencias de la sociedad actual. No obstante, estas expectativas pasan por el reconocimiento de los gobiernos de la educación como ámbito de entidad fundamental dentro de la estrategia de la inversión social para el desarrollo de capital humano. Es necesario asumir una economía globalizadora del aprendizaje en donde la educación sea asimilada como una inversión y no como un gasto, sobre todo en los países del entorno latinoamericano.

En el presente informe, consideramos las reformas educativas no universitarias desde las definiciones de las políticas educativas que han establecido los países de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, España, México, Panamá, Portugal y Uruguay en los últimos 25 años, desde aspectos como la definición de los contextos históricos, políticos, económicos, sociales y educativos que dieron origen a la promulgación de leyes y reformas y que son un excelente termómetro para observar de qué manera el Estado reordena su poder y control sobre el sistema educativo.

Son 29 los especialistas de 10 países iberoamericanos que aportan sus estudios y valoraciones sobre la temática, considerada un tema relevante y de permanente actualidad, en los centros educativos de esta región. La finalidad última es trasladar a la sociedad, a los responsables de los

sistemas educativos y a los centros educativos un informe detallado sobre las actuaciones educativas existentes y sus resultados.

Se cumple así y una vez más el propósito de la Red de Apoyo a la Gestión Educativa (RedAGE) de emitir un informe anual sobre aspectos relevantes de la organización y gestión de la educación. La temática y estructura del informe fue debatido y aprobado en la reunión anual celebrada en la ciudad de Santiago (Chile), el 8 de junio de 2024, donde también se analizaron algunas de las problemáticas y retos que se vinculan a la temática escogida.

Las diferentes aportaciones tratan de reflejar la realidad en los distintos países desde los redactores de los informes nacionales. El propósito no es tanto el de identificar todas las realizaciones existentes como el de conocer aportaciones significativas y tener una valoración cualificada de la realidad y perspectivas en la temática abordada. Esperemos que, una vez más, se haya cumplido el propósito mencionado y el resultado sea de interés para los especialistas e interesados.

Joaquín Garín Sallán 

Universitat Autònoma de Barcelona

María Verónica Leiva-Guerrero 

Pontificia Universidad Católica de Valparaíso

Diciembre, 2024

CAPÍTULO 1

Las últimas reformas educativas no universitarias de Bolivia



María Alejandra Martínez Barrientos

Universidad Católica de Bolivia "San Pablo"

CAPÍTULO 1.

Las últimas reformas educativas no universitarias de Bolivia

María Alejandra Martínez Barrientos 
Universidad Católica de Bolivia “San Pablo”

1.1. Introducción

En diciembre del 2010 se promulga la Ley de Educación 070 Avelino Siñani - Elizardo Pérez. Más adelante entraremos en la explicación de por qué esta ley tiene estos dos nombres. Sin embargo, para comprender su origen es preciso adentrarnos un poco en la historia y reconocer anteriores reformas educativas que generaron la necesidad de este cambio.

En 1955, después de la guerra del Chaco, se promulgó el Código de la Educación Boliviana. La guerra del Chaco (1932 y 1935) visibilizó la gran diversidad étnica y cultural de Bolivia, así como también la dificultad de construir una nación sólida debido a estas diversidades. Por ello, el código del 55 buscaba, a través de la castellanización, la construcción de un nacionalismo que permitiera constituir la identidad de todo boliviano y boliviana. A pesar de que la intención era la unificación, el desconocimiento de la realidad diversa dio lugar a décadas de sometimiento de estas etnias y sus culturas; sometimiento que ya conllevaba resentimientos y la necesidad de reivindicación desde la misma época de la colonia.

De esta manera, en la década de los 80 comienza a configurarse una propuesta educativa diferente. Esta visión emerge del reconocimiento de esta diversidad étnica y de la realidad de los pueblos indígenas originarios que habían sido invisibilizados por diversos factores, entre los cuales el principal era la educación. Comienza a hablarse de la educación bilingüe, esto es, del reconocimiento de que la lectoescritura en los primeros años de escolaridad debía darse en lengua indígena. Además de contemplar la riqueza que esta diversidad cultural implica para el país en su conjunto, no solo como un factor folclórico sino con el respeto a las cosmovisiones de los pueblos indígenas originarios, su propia historia, tecnología y saberes, así como de asumir todo esto como parte de la identidad boliviana.

Es así como en julio de 1994 se promulga la Ley 1565 de Reforma Educativa, junto con un paquete importante de otras leyes que más adelante fueron denominadas leyes neoliberales por el siguiente gobierno de filosofía socialista.

La Ley de Reforma Educativa plantea una educación que debe ser intercultural y bilingüe, asumiendo la heterogeneidad sociocultural del país bajo un ambiente de respeto entre todos los bolivianos y bolivianas. Ello definía, entre otras medidas, que la educación en los niveles inicial y primaria debía desarrollarse en el lenguaje materno; particularmente hacía énfasis en el aprendizaje de la lectoescritura en idioma materno. Por lo tanto, se hablaba de la necesidad de

reconocer a la interculturalidad como un eje de análisis importante y fundamental en el proceso educativo. También se hizo mucho énfasis en el proceso de enseñanza-aprendizaje desde una perspectiva técnico-pedagógica que requería una transformación de un aula basada en el conductismo, la memorización, la clase magistral, el trabajo individual, entre otras características, hacia el constructivismo, la producción del pensamiento crítico, la utilización de una didáctica basada en los proyectos y el trabajo colaborativo.

Uno de los aspectos importantes es que se dejaron atrás los libros de texto y se elaboraron módulos que representaban una herramienta pedagógica y curricular innovadora para su época. Ofrecían flexibilidad en el proceso de enseñanza-aprendizaje, permitiendo a los maestros y maestras construir contenidos para el logro de competencias desde la realidad cultural propia de la comunidad a la que pertenecían; también facilitaba que los estudiantes avancen a su propio ritmo, ya que se partía del diagnóstico de necesidades de aprendizaje y debía responderse a estas.

Cuando el gobierno del Movimiento al Socialismo (MAS) tomó el gobierno en 2006, comenzó a hablarse de una nueva reforma educativa bajo un modelo que respondiera a los fundamentos ideológicos del MAS. Desde estos fundamentos es que comenzó a proponerse una serie de principios como una educación descolonizadora, el reconocimiento de la pluralidad étnico-cultural, se hizo énfasis en una educación productiva desde la concepción comunitaria de los pueblos y naciones indígenas originarios y a la construcción del concepto de Vivir Bien de sus diversas cosmovisiones. Se inició también el trabajo para la formulación de una nueva Constitución Política del Estado, la misma que fue promulgada en 2009.

Este es el contexto en el que surge y se promulga la Ley 070 de Educación Avelino Siñani - Elizardo Pérez (ASEP).

1.2. Reformas educativas significativas en el período 2010-2024

Una de las reformas educativas más significativas del periodo es la promulgación de la Ley 070 de Educación Avelino Siñani -Elizardo Pérez (ASEP), cuyas bases se cimientan y caracterizan por:

- 1. Descolonización y Transformación:** La educación busca liberarse de las estructuras coloniales, reafirmar las culturas indígenas y transformar la sociedad hacia el Vivir Bien.
- 2. Comunidad y Participación:** Promueve la participación activa de la comunidad en la toma de decisiones educativas, fomentando la unidad en la diversidad.
- 3. Universalidad e Inclusión:** La educación es un derecho de todos, sin discriminación, y se adapta a las diversas necesidades y contextos.
- 4. Unidad en la Diversidad:** La educación es única en su calidad y política, pero diversa en su aplicación, respetando la diversidad cultural y lingüística.
- 5. Unidad Nacional:** La educación promueve la unidad e integración del Estado Plurinacional, fomentando el desarrollo armonioso entre regiones.

6. **Laicidad y Pluralismo:** Respetar la libertad de conciencia y de fe, promoviendo el diálogo interreligioso y la convivencia pacífica.
7. **Inclusión:** Garantiza el acceso a la educación de todas las personas, sin discriminación, y ofrece respuestas educativas pertinentes a las necesidades de cada individuo.
8. **Interculturalidad y Plurilingüismo:** Valora y promueve la diversidad cultural y lingüística, fortaleciendo la identidad cultural de los pueblos indígenas.
9. **Productividad y Territorialidad:** Vincula la educación con la producción y el desarrollo local, fortaleciendo la gestión territorial de las comunidades.
10. **Ciencia y Tecnología:** Desarrolla los conocimientos científicos y tecnológicos desde la perspectiva de las culturas indígenas, complementándolos con los saberes universales.
11. **Vivir Bien:** Promueve una formación integral que busca el bienestar individual y colectivo en armonía con la Madre Tierra.
12. **Convivencia Pacífica:** Fomenta la cultura de paz y el respeto a los derechos humanos, erradicando la violencia en el ámbito educativo.
13. **Valores Éticos:** Promueve valores como la solidaridad, la igualdad y el respeto, basados en los principios de los pueblos indígenas.
14. **Pedagogía Liberadora:** Desarrolla el pensamiento crítico y la capacidad de transformar la realidad.

1.3. Los fundamentos de la reforma educativa Ley ASEP

Con la promulgación de la Ley ASEP, se constituye también el Modelo Sociocomunitario Productivo (MESCP) como la forma en la que la norma llega a transformar la educación, desde la integración de experiencias de los saberes de las diversas naciones indígenas originarias, así como de la recuperación de tecnologías, conocimientos y pedagogías contemporáneas, considerando una construcción que se produce en la interrelación al interior de las comunidades educativas que producen y aportan conocimientos en tanto se orientan a la resolución de problemas (Tapia y Ocampo, 2021).

El MESCP se caracteriza por cuestionar una educación que respondía a una realidad colonial y neocolonial e incluso de colonialismo interno, buscando la soberanía política, la desjerarquización del conocimiento científico universal que ha dominado históricamente los currículos escolares, excluyendo o subordinando los saberes indígenas, considerados inferiores y locales; a partir del reconocimiento de su valor a través de una educación que integre ambos saberes de forma equitativa.

Derivado del colonialismo, el MESCP analiza cómo el sistema educativo anterior a la Ley ASEP perpetuó la dependencia económica de Bolivia, aislando a las escuelas de la realidad y evitando cuestionar las relaciones de poder global que empobrecen al país. Asimismo, se critica también

la característica cognitivista de la educación, que se asume centrada en la transmisión de conocimientos desarraigados de la realidad social.

Por todo ello, el MESCP propone una educación transformadora de las personas y de sus diversas realidades, al acercar el proceso educativo a la vida de la comunidad (Ministerio de Educación, 2014a).

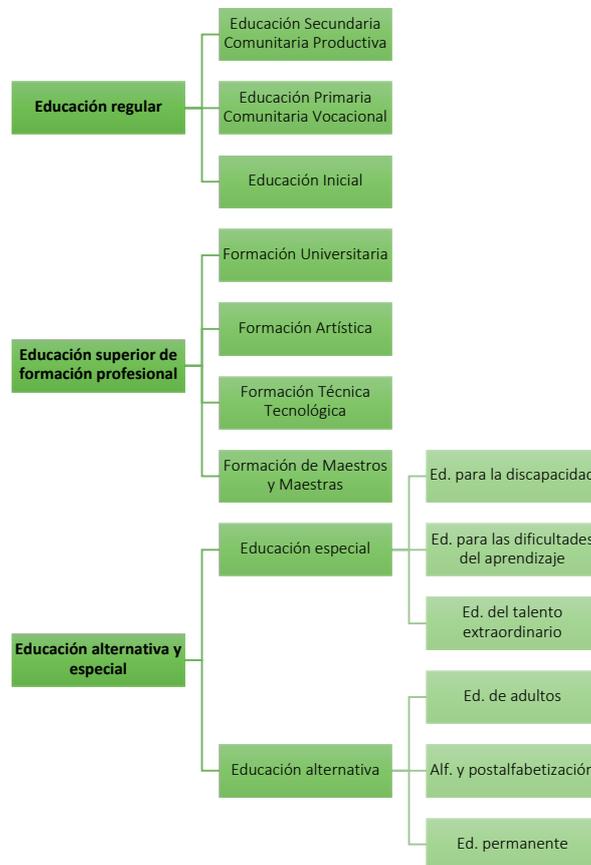
Para comprender todo lo anterior, es preciso caracterizar algunos de los componentes principales del MESCP:

- Estructura
- Currículum
- Metodología: Estrategia Formativa
- Formación de maestros

1.3.1. Los fundamentos de la reforma educativa Ley ASEP

Respecto a la estructura, la Ley ASEP no se circunscribe a la educación regular, sino todo el Sistema Educativo Plurinacional (SEP). Este está constituido por subsistemas, como se observa en la Figura 1:

Figura 1. Estructura del Sistema Educativo Plurinacional.



Fuente: Ministerio de Educación (2011).

En la Figura 1 se visualiza cómo la Ley ASEP comprende todos los subsistemas educativos, lo que implica que el MESCP debe, en teoría y con todos sus componentes, implementarse en todo el sistema. Sin embargo, es preciso señalar que la educación universitaria pública es autónoma y reconocida como tal desde la Constitución Política del Estado, por lo que no se ciñe estrictamente a esta norma.

1.3.2. Currículum

El currículum que plantea la Ley ASEP, respondiendo al MESCP, ha presentado diversas actualizaciones, la última data del 2023, producto del análisis de las transformaciones requeridas postpandemia. El currículo del SEP asume los principios que orientan el desarrollo de la educación boliviana y son consistentes con las bases de la Ley:

- Educación descolonizadora, liberadora y transformadora
- Educación comunitaria, democrática, participativa y de consensos
- Educación intercultural, intercultural y plurilingüe

Añade, además:

- Educación integral y holística: Busca el desarrollo integral de las personas, considerando las dimensiones física, emocional, social y espiritual.
- **Educación productiva, territorial, científica, técnica, tecnológica y artística:** Vincula la educación con el mundo del trabajo y la producción, fomentando la creatividad y la innovación. Esto se implementa a partir del bachillerato técnico humanístico que implica la ruptura con el estereotipo colonial que sitúa a la formación humanística como superior a la técnica y tecnológica.
- Educación inclusiva: Garantiza el acceso a la educación de todas las personas, sin discriminación alguna.

Con estas bases plantea también los fundamentos ideológico-políticos, filosóficos, sociológicos, epistemológicos y psicopedagógicos.

Primeramente, respecto a los fundamentos ideológico-políticos, la educación se plantea que liberadora de los pensamientos coloniales para construir una identidad propia basada en los saberes ancestrales. Fomenta la participación activa de la comunidad en la toma de decisiones políticas y educativas rescatando y valorando los conocimientos y cosmovisiones de los pueblos indígenas a través del diálogo entre diferentes culturas para enriquecer la identidad nacional con el fin de buscar la libertad de los pueblos y la construcción de una sociedad basada en sus propios intereses.

En cuanto a los fundamentos filosóficos, estos se cimientan en el concepto del Vivir Bien de la cosmovisión de los pueblos indígenas, buscando la armonía con la naturaleza y el desarrollo integral de las personas, considerando su dimensión espiritual y la importancia de la conexión con lo trascendente. Busca la complementariedad entre los saberes científicos y los saberes ancestrales y promueve valores como la solidaridad, la justicia y el respeto a la naturaleza.

Respecto a los fundamentos sociológicos, reconoce la pluralidad cultural y busca fortalecer la identidad de los pueblos indígenas para reducir las desigualdades entre las zonas urbanas y rurales, y entre los diferentes grupos sociales, promoviendo la enseñanza de las lenguas originarias y su valor para la identidad cultural. Considera la movilidad de la población y la necesidad de una educación que prepare para la vida en diferentes contextos.

En relación con los fundamentos epistemológicos, se reconoce la validez de diferentes tipos de conocimiento, incluyendo los saberes ancestrales y la ciencia. Este reconocimiento se logra a través del diálogo de saberes, dando importancia de la sabiduría indígena para comprender la relación entre el ser humano y la naturaleza.

Y, finalmente, respecto a los fundamentos psicopedagógicos, se promueve el aprendizaje comunitario, donde los estudiantes interactúan y construyen conocimiento de manera colaborativa rescatando los conocimientos previos para vincularlos con los nuevos aprendizajes, esto implica, la valoración de la experiencia y la práctica como elementos fundamentales del aprendizaje.

En función de todo lo anterior, este currículum se caracteriza por:

- Plantear especial énfasis en los **saberes y conocimientos de las Naciones y Pueblos Indígena Originario, Campesinos y Afro bolivianos (NyPIOCA)**, pues define como una de sus fuentes de saberes principales a la sabiduría, los saberes y valores de estos pueblos, vinculando el proceso de enseñanza-aprendizaje a la vida misma de las comunidades. Ello desde una concepción de comunidad que va más allá de los seres humanos que la conforman e implica también, desde las relaciones comunitarias, a la Madre Tierra, el cosmos y las espiritualidades.

El énfasis que se pone a las NyPIOCA de alguna manera deja de lado la experiencia de las comunidades urbanas que incluyen estas cosmovisiones, pero participan también del mundo globalizado, el cual forma parte de su realidad actual. Esta visión centrada en los saberes comunitarios disminuye el énfasis en el desarrollo de saberes que permitirán desarrollar el País en la Era del Conocimiento en el siglo XXI.

- Partir de la **inspiración de lo que fue la Escuela Ayllu de Warisata** (1931-1940), esta se caracterizó por una organización social, económica y política comunitaria, cimentada en las cosmovisiones y valores propios que ponía especial énfasis en el estudio, trabajo y producción, relacionando el aula con las prácticas comunitarias, poniendo énfasis en una educación para la vida y convirtiendo en espacios educativos todos los espacios comunitarios, desarrollando la creatividad y el pensamiento crítico para focalizarlos en la producción que favorezcan el concepto de Vivir Bien.
- Así como la Ley 1565 del 94 definió al aprendizaje desde un enfoque constructivista, la Ley ASEP asume el **constructivismo socio crítico de Vygotsky**, en tanto se considera esa relación comunitaria también dentro del aula, pues las personas aprenden en la interrelación con los demás, con la mediación de la cultura desarrollada histórica y socialmente. De esta manera, el concepto de zona de desarrollo próximo cobra una importancia fundamental en la construcción de aprendizajes, favoreciendo la internalización y la apropiación cultural para un aprendizaje significativo a partir de un

proceso participativo, formativo, activo, reflexivo, crítico, propositivo, integrador y comunitario, mediante el cual se aprende procedimientos, pensamientos y formas de actuar ligados al trabajo y la producción.

- De esta manera, la teoría histórico-cultural de la educación concibe el **desarrollo personal como una producción permanente de saberes y conocimientos**, en todos los ámbitos socio comunitarios, así como de instrumentos mediadores que regulan y orientan la relación con el mundo externo, como la simbología, las lenguas y las manifestaciones culturales, entre otras.
- Junto a Vygotsky, la Ley ASEP, rescata la propuesta de Paulo Freire con la **pedagogía de la liberación y la pedagogía problematizadora**, buscando desarrollar una conciencia crítica sobre la realidad que facilite la liberación desde la comunidad, reconociendo a la educación como un acto político, especialmente vinculado a las NyPIOCA para la construcción recíproca y dialógica que transforma la realidad.

De esta manera, el currículum se organiza en campos, ejes y áreas como espacios que integran los conocimientos, habilidades y valores de distintas áreas académicas (Ministerio de Educación, 2015). Estos temas están diseñados para conectar la teoría con la práctica, y para fomentar un aprendizaje significativo que se basa en la experiencia y la reflexión. Cada tema se enfoca en cuatro dimensiones que juntas apuntan al Vivir Bien en Comunidad:

1. **Saber:** Conocimientos dinámicos que evolucionan a partir de las experiencias y las reflexiones de las diferentes culturas.
2. **Saber Ser:** Se promueven valores como el respeto, la solidaridad y la responsabilidad, que son fundamentales para la convivencia y el desarrollo personal.
3. **Saber hacer:** Habilidades que implican la teoría y la praxis del conocimiento
4. **Saber decidir:** Asumir una posición política en comunidad con responsabilidad para lograr el VIVIR BIEN en comunidad.

Ahora bien, tradicionalmente el conocimiento se ha organizado en disciplinas aisladas, enfocadas en la eficiencia inmediata, fragmentando la visión de la realidad y limitando su aplicación práctica. En este sentido, los campos de saberes y conocimientos ofrecen una alternativa a este modelo. Son una forma de agrupar y relacionar diferentes áreas de conocimiento de manera más integral y holística. En lugar de fragmentar la realidad, los campos buscan una visión completa y operativa del conocimiento, que pueda ser utilizada para el beneficio de la comunidad. A diferencia de las disciplinas, los campos buscan conectar el conocimiento con las experiencias y necesidades de las personas, integrando diferentes saberes, creando una visión más completa y rica de la realidad. No son categorías naturales, sino herramientas creadas por para organizar y comprender el mundo y poder pensar de manera más amplia y compleja, evitando reduccionismos y visiones parciales, como se observa en la Tabla 1.

Tabla 1. Campos, ejes y áreas del currículum.

Campo de conocimiento	Ejes problematizadores	Áreas de conocimiento (ejemplos)
Vida, Tierra y Territorio	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Educación para intra, interculturalidad y plurilingüismo ▪ Educación en valores sociocomunitarios ▪ Educación para la Producción ▪ Educación en convivencia con la naturaleza y salud comunitaria. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ciencias naturales, geografía y biología ▪ Física ▪ Química
Ciencia, Tecnología y Producción		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Matemáticas ▪ Formación técnica y tecnología general y específica
Comunidad y Sociedad		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Comunicación y lenguajes ▪ Idioma originario ▪ Idioma extranjero ▪ Ciencias sociales ▪ Artes plásticas y visuales ▪ Educación física y deportiva
Cosmos y Pensamiento		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cosmovisiones, filosofía y psicología ▪ Valores, espiritualidad y religiones

Fuente: Elaboración propia.

En función de esta organización, se plantean objetivos holísticos que orientan la práctica pedagógica y “se expresan en primera persona del plural, tiempo presente y modo indicativo. Son claros y específicos, particularmente en sus aspectos cualitativos, concretos y evaluables, en lo cualitativo y cuantitativo” (Ministerio de Educación, 2012, p.51).

Todo lo anterior se hace visible en los Proyectos Sociocomunitario Productivos (PSP). Estos tienen como objetivo vincular la educación con la producción y la vida comunitaria. Son desarrollados por los estudiantes en colaboración con la comunidad, juntos deben definir la temática que se abordará en cada gestión, la misma que deriva de las necesidades, características, sistema de producción, etc. de la comunidad, por lo que se espera que estos proyectos tengan un impacto positivo la misma. Un ejemplo sería la producción de alimentos o la prestación de servicios.

Los PSP deben permitir que los estudiantes puedan aplicar sus conocimientos y habilidades en situaciones reales, además de desarrollar habilidades sociales y emocionales, como el trabajo en equipo, la creatividad, la resolución de problemas y la toma de decisiones, a la vez que desarrollan un sentido de pertenencia a su comunidad y a comprender mejor su papel en la sociedad, proyectándose hacia una vida adulta con sentido de responsabilidad social.

Por ello se trata de una estrategia metodológica que integra los diferentes campos del conocimiento y aplica la ciencia a la resolución de problemas concretos desde su diseño, ejecución y evaluación. Todo esto favorece el fortalecimiento de los lazos entre la escuela y la comunidad, un aprendizaje más significativo, pues aplican los conocimientos adquiridos en situaciones reales con creatividad, capacidad de resolución de problemas y trabajo en equipo.

1.4. La aplicación de la ley ASEP. Metodología: Estrategia formativa

Un aspecto importante para resaltar es una propuesta nueva a nivel de manejo de aula, esto es, una estrategia formativa basada en cuatro criterios metodológicos:

- **Práctica:** El aprendizaje inicia a través de la vivencia y el contacto directo con la realidad. Se reconoce que los estudiantes llegan a la escuela con conocimientos y experiencias previas. La educación debe partir de este punto, valorando los saberes locales y culturales. Ello implica que el aprendizaje debe vincularse con situaciones reales y concretas, fomentando la investigación y la resolución de problemas a través de la exploración y el descubrimiento, desarrollando habilidades prácticas y científicas.
- **Teorización:** Reflexionando críticamente desde la experiencia, reconstruyendo significados, creando nuevos conocimientos y estructuras conceptuales actuales y relevantes. La teoría se utiliza como herramienta para comprender la realidad, pero no se la acepta de manera acrítica. Se promueve la generación de nuevos conocimientos a partir de la reflexión y el análisis como proceso colaborativo, donde todos los actores educativos participan activamente y se revalorizan los saberes locales, integrando los conocimientos tradicionales y locales con los conocimientos científicos.
- **Valoración:** Autoevaluación del proceso de aprendizaje buscando vincular los aprendizajes logrados a la vida y evaluando este conocimiento en relación con su aplicación. La valoración implica tomar una postura crítica frente a los conocimientos y prácticas educativas, considerando su impacto social y ambiental, articulando el ser y deber ser: Se busca formar ciudadanos responsables y comprometidos con el bienestar común a través de conocimientos pertinentes y útiles para resolver problemas reales y mejorar la calidad de vida de las comunidades.
- **Producción:** Se integran los tres criterios anteriores en actividades que apliquen el conocimiento en tareas concretas, demostrando su utilidad y el valor práctico del aprendizaje para la transformación de la realidad, generando cambios positivos en la comunidad. Se fomenta la capacidad de generar nuevas ideas y soluciones a los problemas creativos e innovadores. Los productos generados deben ser relevantes para las necesidades y los intereses de la comunidad (Ministerio de Educación, 2014b).

Esta metodología busca transformar la educación, alejándose de enfoques tradicionales y adoptando una visión más integral y holística. Se basa en la intencionalidad, en tanto se plantea que la educación no es neutra, sino que responde a un proyecto social específico. En este caso, se busca formar ciudadanos críticos, capaces de transformar su realidad y vivir en armonía con la naturaleza y la comunidad. Asimismo, la realidad es concebida como un todo interconectado, donde el ser humano, la naturaleza y las espiritualidades están en relación. La metodología debe reflejar esta visión integral, considerando las dimensiones física, emocional, social y espiritual del aprendizaje.

Finalmente, es importante mencionar que todas las bases, características, criterios metodológicos y estructura son transversales a todos los subsistemas sobre los cuales el

Ministerio de Educación tiene tuición: Educación regular, Educación Especial y Alternativa y Educación Superior, exceptuando las Universidades autónomas pertenecientes al sistema público.

1.4.1. Formación de maestros

Finalmente, para que todo esto se pueda poner en práctica, se requiere un plantel docente preparado. Por ello se han desarrollado tres acciones concretas: formación inicial, formación complementaria y difusión de buenas prácticas. Todas estas acciones se enmarcan en el MESCP y en consonancia con todas sus características.

La primera se relaciona con el artículo 36 de la Ley ASEP que indica que ninguna otra institución, aparte de las Escuelas Superiores de Formación de Maestros, está autorizada a ofrecer programas de formación inicial para docentes (Ley 070 de 2010). Ello implicó un cambio importante en los inicialmente llamados Institutos Normales Superiores que con la Ley 1565 llegaban a ofrecer hasta el nivel de Técnico Superior, con dependencia de las distintas Universidades públicas del país las cuales continuaban la formación hasta el nivel de licenciatura; pues pasaron a una total dependencia del Ministerio de Educación y a denominarse Escuelas Normales Superiores, por lo que se trata de 47 instituciones públicas y gratuitas, que ofrecen la formación hasta el nivel de licenciatura con cinco años de duración y un currículum único a nivel nacional que incluye la formación general y especializada, basada en los principios ya descritos como la descolonización, interculturalidad, y enfoque el comunitario (Ministerio de Educación, 2018).

Adicionalmente, se abrieron posibilidades de formación posgradual a través de la Universidad Pedagógica, que abrió sedes en todas las ciudades del país con programas a nivel de Diplomado, Especialidad y Maestría en modalidad virtual para poder llegar a todo el magisterio.

Una característica importante es que todo el personal directivo y docente de estas escuelas y de la Universidad Pedagógica debe contar con título profesional de maestro y un grado académico igual o superior al que se oferta. Ello elimina a profesionales universitarios de la formación de maestros, tanto a nivel de licenciatura como de postgrado.

La segunda acción, conformada por dos programas, está a cargo de la Unidad Especializada de Formación Continua (UNEFCO) la cual desarrolla desde la gestión 2014: el Programa de Formación Complementaria para maestros en ejercicio (PROFOCOM) y el Programa de Profesionalización de Maestros Interinos (PPMI), ambos dependientes y financiados por el Ministerio de Educación.

El primero se trata de un programa de capacitación docente dirigido a todos los maestros que ya estaban en aula, buscando actualizar sus prácticas pedagógicas para que se alineen con el MESCP, tanto a nivel teórico como práctico, para que puedan implementar el nuevo modelo educativo, vinculando la formación teórica con las experiencias prácticas de los docentes en sus aulas y comunidades desde los cuatro criterios metodológicos: práctica, teoría, valoración y producción. Se caracterizó por su flexibilidad en tanto se adaptó a las necesidades y ritmos de aprendizaje de los docentes, fomentando su participación en la construcción de su propio aprendizaje, desde la articulación con su comunidad, respondiendo a sus realidades y necesidades. Considerando que muchos de estos maestros en ejercicio ya habían logrado la licenciatura a través de las universidades bajo la Ley 1565, el PROFOCOM, ofreció la licenciatura para aquellos que solo

tenían el nivel de Técnico Superior y el nivel de maestría para quienes ya tenían la licenciatura (Ministerio de Educación, 2014c). Su modelo de capacitación permite lograr un impacto más significativo en el proceso educativo, ya que el currículo de perfeccionamiento en él está nucleado alrededor de la práctica docente y, además, está generado por el análisis de los problemas de la institución realizado por los mismos participantes (Velásquez y Yapu, 2023, p.367).

Figura 2. Línea de tiempo de los logros del PROFOCOM.



Fuente: Elaboración propia.

El segundo buscaba profesionalizar a aquellos maestros de aula que ejercían sin haber sido formados en las escuelas normales: bachilleres y profesionales de diferentes ámbitos. Los contenidos, la metodología y los alcances se evaluaron de manera conjunta entre ambos programas.

Finalmente, la tercera acción se desarrolla a través de encuentros periódicos en los que se presentan buenas prácticas en diferentes ámbitos como las Ferias de Formación Productiva del SEP, seminarios y encuentros formativo que responden a necesidades coyunturales como el Seminario Nacional: Uso de Tecnologías Educativas y Herramientas Digitales (IA) y, sobre todo, aquellos espacios que se repiten periódicamente, tales como los Encuentros Plurinacionales de Maestras y Maestros, que ya están en su décima versión.

Todos estos espacios se certifican, pues tienen valor curricular, para cuando los maestros participan de las “compulsas” o convocatorias a diferentes puestos en el aparato del SEP, ya sea a cargos directivos como de docencia. Se caracterizan por ser altamente masivos, particularmente cuando se trata de espacios virtuales. También es importante mencionar que carecen de métricas que permitan evaluar impactos.

1.4.2. Otras políticas para complementar la transformación educativa

Otras medidas que se asumieron para favorecer el proceso educativo aplicado como políticas públicas fueron las siguientes:

1. **“Bono Juancito Pinto”** (CEPAL, 2022; Velásquez y Yapu, 2023). Se trata de un programa social implementado por el gobierno boliviano con el objetivo principal de incentivar la matriculación, permanencia y culminación del año escolar. Es un monto de Bs. 200. — que reciben todos los estudiantes de educación primaria y secundaria de escuelas fiscales en todo el país de manera anual. Para recibir el beneficio, deben cumplir con un mínimo de 80% de asistencia.

Se busca reducir la deserción escolar al proporcionar un incentivo económico a las familias, para que los niños no abandonen sus estudios. Ello incrementa la matrícula, pues atrae a más niños a las escuelas, especialmente en zonas rurales y de bajos recursos, mejora el rendimiento académico, en tanto se espera que el bono incentive a los estudiantes a esforzarse más en sus estudios, lo que contribuye a reducir la pobreza aliviando la carga económica de las familias.

2. **Una computadora por docente** (Quiroz et al., 2017) consiste en ofrecer acceso a Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) a través de computadoras portátiles distribuidas gratuitamente a cada maestro y maestra del SEP, con el fin de mejorar la calidad de la educación y modernizar los procesos de enseñanza y aprendizaje.

A través de este proyecto se pretende democratizar el acceso a las TIC, garantizando que todos los docentes, independientemente de su lugar de trabajo, tengan acceso a herramientas tecnológicas. Ello facilita la integración de estas en las prácticas pedagógicas, permitiendo el uso de recursos digitales, la creación de materiales educativos innovadores y la búsqueda de información actualizada. Asimismo, se fortalecen sus habilidades en el uso de las TIC, promoviendo la investigación, la innovación y el desarrollo de proyectos educativos basados en tecnología, reduciendo la brecha digital.

Las computadoras entregadas han sido equipadas con software educativo específico y un repositorio de recursos abiertos para que los docentes puedan acceder a una amplia variedad de materiales consistentes con el MESCP. El proyecto también ha implicado la oferta de diversos programas de capacitación para que los docentes puedan aprovechar al máximo las posibilidades que ofrecen las computadoras y el internet.

1.5. Resultados y efectos de la ley ASEP

Después de casi 14 años de implementación de la Ley ASEP, el análisis que se hará de los resultados se desarrollará tomando como base cuatro factores considerados fundamentales a la implementación de la Ley ASEP:

- Calidad de la educación
- Participación de la sociedad civil
- Gestión y toma de decisiones
- Y la aplicación de los principios de la Ley en la práctica

1.5.1. Resultados sobre calidad educativa

La Ley ASEP puso entre sus pilares mejorar la calidad educativa, pero desde una perspectiva distinta a la que se había venido manejando con la Ley 1565 que puso gran énfasis en la evaluación de los aprendizajes a través del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMECAL) con la intención de valorar el rendimiento académico, especialmente en lenguaje y matemáticas a nivel de primaria. De esta manera, Bolivia en 1997 y bajo la Ley 1565 participó del Primer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (PERCE) realizado por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) dependiente de la UNESCO. Este estudio reveló que la calidad educativa en Bolivia era deficitaria en comparación con otros países de la región. Los estudiantes mostraron dificultades en la comprensión lectora y la resolución de problemas matemáticos, evidenciando un bajo nivel de desarrollo de competencias. Asimismo, se evaluaron algunos factores asociados como las prácticas de aula y la formación docente, concluyendo que la calidad de la enseñanza era un factor determinante en la calidad educativa.

La Ley 070, en el marco del MESCP, propone una visión más integral de la calidad educativa, que va más allá del rendimiento académico. Se busca una formación que incluya las dimensiones integrales del ser humano: saber, hacer, ser y decidir, con especial énfasis en este último que permite desarrollar la capacidad de participación y decisión como determinantes para la construcción de los proyectos socio comunitarios productivos (Ministerio de Educación, 2014). Esta concepción de calidad es justamente la razón por la cual Bolivia no participa de evaluaciones internacionales como el Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA) (Paco, 2015; Tudela, 2020), además de argumentar que esta prueba no responde a la diversidad de culturas que conforman el panorama nacional.

Para responder a esta concepción de calidad educativa el Ministerio de Educación pone en funcionamiento el Observatorio Plurinacional de la Calidad Educativa (OPCE), cuyo propósito se centra en disponer de toda la información pertinente, representativa y oportuna respecto a la calidad educativa a través de procesos de evaluación continua y medios alternativos a la evaluación tradicional que permitan concientizar sobre la necesidad de mejorar la participación ciudadana y comunitaria para instaurar una cultura de la evaluación educativa y de la gestión pública con el fin de incidir en las políticas públicas en materia de educación desde la concepción del “Vivir bien” y en el marco del MESCP (Ministerio de Educación, 2012; OPCE, 2018).

El OPCE inicia sus actividades el 2011 después de la promulgación de la Ley ASEP. Desde el 2013 hasta después de la pandemia, su trabajo se focalizó en construir un concepto de calidad educativa o calidades educativas que responda a la Ley ASEP. Para ello se realizaron múltiples encuentros, reuniones y entrevistas que recogían la percepción de la ciudadanía, las

comunidades, las diversas NYPIOCA y actores clave respecto a la comprensión de calidad educativa.

Hoy, el OPCE Define 4 líneas de objetivos estratégicos:

1. Evaluación de las calidades educativas en el SEP
2. Promoción de la cultura de la evaluación
3. Acreditación de las calidades educativas
4. Gestión y fortalecimiento institucional

Asimismo, se focaliza en recabar información sobre indicadores de la gestión y la aplicación misma de la Ley ASEP, así como del MESCP. Una de las primeras publicaciones data de 2014 en la que se presenta una guía con datos importantes que en general destacan los logros alcanzados, mejorando todos los indicadores significativamente en un solo lugar, permitiendo entender cómo estaba avanzando la educación en el país. Esta guía conectaba diferentes indicadores educativos (Ver Tabla 2), permitiendo considerar a la educación como un proceso continuo y comprender mejor los logros alcanzados (Ministerio de Educación del Estado Plurinacional de Bolivia, 2014).

Tabla 2. Indicadores educativos.

Primer acceso y acceso en transiciones	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tasa de cobertura bruta y neta ▪ Tasa de inscripción oportuna en el nivel inicial, primaria y secundaria ▪ Porcentaje de estudiantes registrados con discapacidad ▪ Tasa de ingreso oportuno y tardía a primero de primaria ▪ Porcentaje de rezago en primero de primaria ▪ Tasa de abandono de los reprobados en primero de secundaria ▪ Tasa de pasaje de estudiantes de primarias rurales (urbanas) a secundarias urbanas (rurales) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tasa de abandono interanual por año de escolaridad ▪ Tasa de recursado anual por año de escolaridad ▪ Tasa de logro en el inicio de secundaria ▪ Tasa de rezago anual por año de escolaridad y por edad ▪ Tasa de reprobación anual por año de escolaridad ▪ Dispersión de la tasa de reprobación interunidades educativas ▪ Tasa de promoción de primero de primaria según itinerario de ingreso al nivel
Permanencia y progresión	Egreso
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Relación entre matrículas por edad ▪ Tasa de inscripción oportuna a primero de secundaria ▪ Aproximación a la cobertura del nivel secundario ▪ Tasa de promoción anual por año de escolaridad ▪ Tasa de abandono intra anual por año de escolaridad y condición de edad 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Porcentaje de egresados de sexto de secundaria y su relación con años previos ▪ Tasa de término bruta y neta de sexto de primaria y sexto de secundaria

<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tasa de conservación interanual de matrícula por edad 	
Datos e indicadores descriptivos de la oferta	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Porcentaje de docentes interinos ▪ Porcentaje de docentes pertinentes 	

Fuente: Elaboración propia.

Para el informe 2015 se incluyeron otros indicadores:

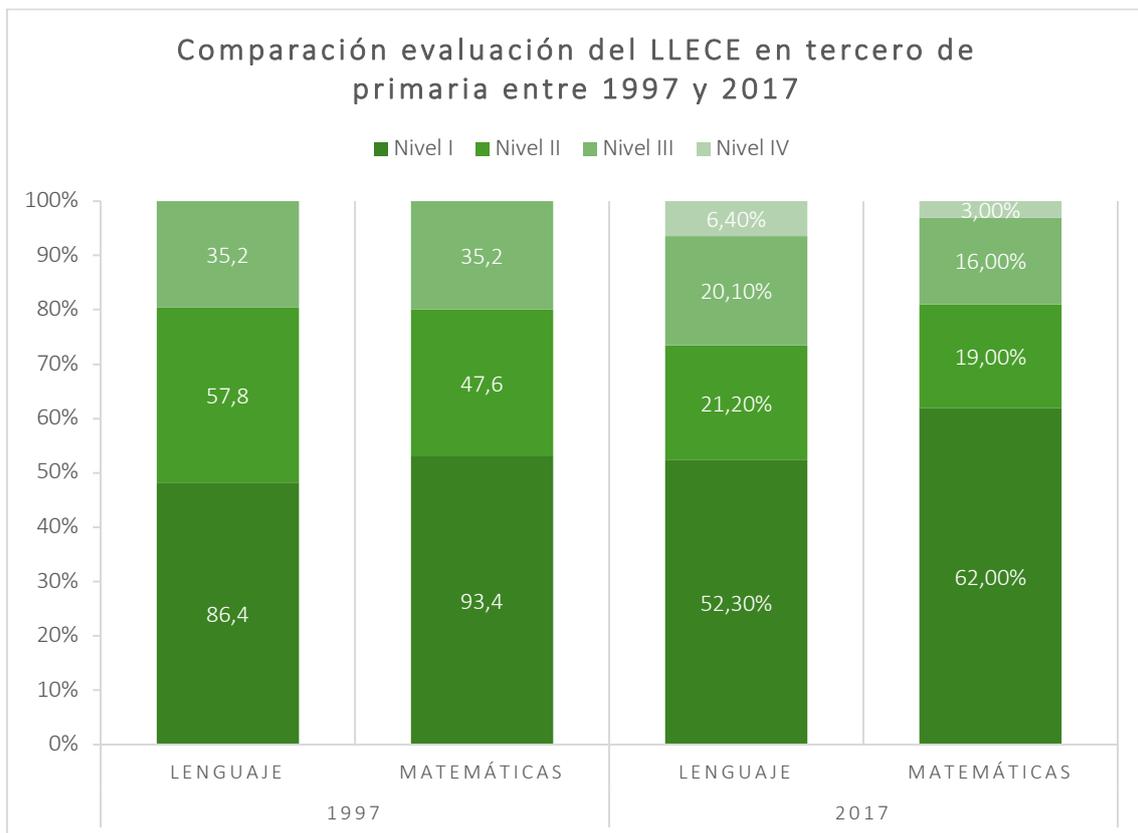
- **Equidad y Oportunidad:** programas como el Bono Juancito Pinto, que brinda apoyo económico a estudiantes; la educación para jóvenes y adultos, que ofrece oportunidades de aprendizaje a quienes no pudieron estudiar en su edad escolar; la educación inclusiva, que promueve la participación de todos los estudiantes sin importar sus condiciones; la entrega gratuita del diploma de bachiller, que facilita el acceso a estudios superiores; la modalidad B para la admisión a escuelas de formación de maestros, que amplía las oportunidades para quienes desean dedicarse a la docencia; la atención a estudiantes de institutos técnicos y tecnológicos; y la educación en contextos especiales como escuelas de frontera, liberadoras y de ribera, así como en centros penitenciarios.
- **Educación de Calidad:** se muestran los avances en cuanto a la actualización curricular y la gestión institucional hasta la promoción de la educación intercultural y plurilingüe. Se muestra la inversión de recursos en infraestructura, equipamiento y tecnología, además de ofrecer becas, bonos e incentivos a docentes y estudiantes. Se pone énfasis en la formación continua de los maestros y en la inclusión de todos los estudiantes, independientemente de su origen o condición. Asimismo, se presentan los programas para jóvenes y adultos, así como para poblaciones en contextos especiales. Estas acciones buscaban fortalecer el sistema educativo, promover la equidad y garantizar que todos los bolivianos tengan acceso a una educación de calidad.
- **Educación Productiva:** se presentan las iniciativas para mejorar la calidad y pertinencia de la educación, especialmente en el ámbito técnico y tecnológico. Destaca la creación del Sistema Plurinacional de Certificación de Competencias (SPCC), la inversión en equipamiento de Institutos Técnicos Tecnológicos Superiores Públicos, la organización de encuentros plurinacionales que reúnen a instituciones de formación superior técnica y tecnológica, el impulso que se ha dado a la educación secundaria, se ha impulsado la modalidad Comunitaria Productiva, que combina conocimientos teóricos con la práctica laboral, y el Bachillerato Técnico Humanístico, que ofrece una formación más integral.
- **Fortalecimiento de la Gestión Educativa:** se desarrollaron nuevas herramientas tecnológicas como la libreta escolar electrónica y se ha fortalecido la gestión institucional a través de la elaboración de normativa específica y la capacitación del personal docente. Además, se ha promovido la investigación y la innovación educativa, estableciendo redes de colaboración y fomentando la participación en encuentros científicos. A nivel internacional, se han suscrito acuerdos bilaterales con diversos países para el intercambio de experiencias y el acceso a nuevas tecnologías. Paralelamente, se ha invertido en la

mejora de la infraestructura educativa, especialmente en los institutos técnicos y tecnológicos, y se ha impulsado la formación de profesionales altamente calificados a través de la certificación de competencias y la otorgación de títulos profesionales (Ministerio de Educación, 2015).

Al igual que el anterior documento, en este informe se destacan los logros y alcances de la aplicación de la Ley ASEP y del MESCP.

Sin embargo, como se observa, ninguno de los indicadores estaba dirigido a evaluar los logros de aprendizaje de los y las estudiantes. Finalmente, después de veinte años (2017), Bolivia vuelve a participar de una evaluación internacional. Esta vez del Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE), el mismo que se había llevado a cabo el 2013 para todos los países registrados de América Latina; pero como Bolivia se sumó tarde, el estudio se denominó POST-TERCE, considerando que se utilizaron los mismos instrumentos y criterios que el TERCE. Ver resultados Figura 3. Cabe resaltar que existieron algunas limitaciones del estudio realizado en Bolivia en comparación con los estudios realizados por el LLECE en los otros países participantes.

Figura 3. Resultados Evaluación LLECE, Tercero de Primaria 1997 y 2017.



Fuente: Elaboración propia con base en los informes del Ministerio de Educación y el LLECE (2020).

A pesar de que ambos estudios no son comparables de manera directa, se ha querido presentar una comparación muy artesanal respecto al desempeño de niños y niñas de 3.º de primaria en las áreas de Matemáticas y Lenguaje. En ambos estudios se observa que estamos en condiciones muy similares 20 años después. Por un lado, podríamos haber mejorado muy levemente en

Lenguaje, sin embargo, en todas las evaluaciones estamos por debajo de la media respecto a la región, aun tanto tiempo después y considerando el cambio de Ley y de modelo educativo.

Ahora bien, es importante tomar en consideración algunos aspectos que el OPCE resalta respecto a la segunda evaluación que se hizo.

- **Diseño del estudio:** A diferencia de otros estudios del LLECE, el Diagnóstico Nacional no se basó en el currículo boliviano. Esto significa que las pruebas utilizadas no estaban diseñadas específicamente para evaluar los conocimientos y habilidades que los estudiantes bolivianos deberían haber adquirido según su plan de estudios.
- **Enfoque en el logro de aprendizajes:** El estudio se centró únicamente en medir el logro de los aprendizajes, dejando de lado otras dimensiones importantes de la calidad educativa como la equidad, eficiencia, pertinencia y relevancia.
- **Falta de pertinencia y adecuación al contexto boliviano:** A pesar de que los estudios del LLECE suelen adaptarse a los currículos de cada país, el Diagnóstico Nacional no cumplió con este requisito. Además, no se reportaron los resultados de los factores asociados, lo cual impide comprender las razones detrás de los resultados obtenidos.
- **Estudio “inconcluso”:** Debido a la falta de información sobre los factores asociados, el Diagnóstico Nacional no permite responder a preguntas importantes sobre las causas del desempeño de los estudiantes. Esto limita la utilidad del estudio para orientar la toma de decisiones en materia educativa.

Los factores asociados que se han evaluado posteriormente y fuera del Post TERCE se observan en Tabla 3.

Tabla 3. Factores de Incidencia.

Factores de incidencia negativa	Factores de incidencia positiva
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ausencia de los profesores ▪ Educación pública (Bolivia tiene una de las brechas más altas de la región en la diferencia entre educación pública y privada) ▪ Proveniencia de entorno rural (La brecha urbano-rural es también una de las más altas de la región) ▪ Trabajo infantil ▪ Bullying 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Capital cultural (fortalezas de la familia de origen en términos de desarrollo académico) ▪ Educación privada ▪ Proveniencia de área urbana ▪ Existencia de libros de texto ▪ Prácticas pedagógicas de los maestros y maestras ▪ Existencia de tareas para la casa

Fuente: Entrevista al director OPCE (Samanamud, 2024).

1.6. Reflexiones finales

Como se puede observar, los resultados evidencian el poco avance que se ha logrado en 20 años respecto al desempeño académico de los niños de tercero de primaria. De hecho, la percepción general es que el excesivo subjetivismo en la evaluación ha tenido un efecto negativo en el

desempeño y en la calidad educativa. Los críticos de la Ley ASEP argumentan que esta reforma educativa ha priorizado un enfoque ideológico sobre fundamentos pedagógicos sólidos, lo que ha llevado a una disminución significativa en la calidad de la educación en Bolivia. Se señala que la Ley ignora los factores objetivos de la sociedad y la naturaleza, promoviendo una visión subjetiva y comunitaria que descuida la formación científica de los estudiantes. La sobrecarga curricular, la polivalencia docente y la reducción del presupuesto educativo son algunas de las consecuencias directas de esta reforma, según sus detractores. Además, se critica la falta de condiciones adecuadas para una educación presencial de calidad, especialmente durante la pandemia. En resumen, los críticos consideran que la Ley ASEP ha generado una crisis educativa en Bolivia, caracterizada por la disminución de los estándares académicos y la pérdida de la educación fiscal y gratuita (Tudela, 2020; Federación de Trabajadores de Educación Urbana en La Paz, 2021; Castro, 2023; Tein, 2024).

Las razones para este fracaso han sido expuestas por diferentes expertos y actores de la educación en Bolivia. Entre ellas se puede mencionar:

Respecto a la calidad educativa:

- **Sobrecarga de contenidos:** El currículo es excesivamente extenso, dificultando la profundización en temas clave. Esto conlleva bajo rendimiento académico, desmotivación estudiantil, dificultad para insertarse en el mundo laboral.
- **Desconexión con la realidad y enfoque ideológico:** Irónicamente, los contenidos no siempre están alineados con las necesidades del contexto productivo y laboral y la vida cotidiana. Se los califica como retóricos, además de limitar la libertad académica y al pensamiento crítico, ya que el currículo promueve valores y principios alineados con la visión gubernamental.
- **Insuficiente evaluación:** No se evalúa de manera sistemática el impacto de las políticas educativas y las prácticas pedagógicas.
- **La evaluación subjetiva:** La existencia de los saberes holísticos integrales: saber, hacer, ser, conocer y decidir, plantean un sistema de evaluación de los aprendizajes que, por su dispersión, no permite identificar con claridad el logro de los y las estudiantes.
- **Desigualdades:** Existen grandes diferencias en la calidad de la educación entre diferentes regiones y grupos sociales.
- **Resistencia al cambio:** Los docentes y las comunidades educativas se resisten a adoptar nuevas prácticas pedagógicas.

En relación con la gestión y toma de decisiones:

- **Centralización:** La concentración excesiva de poder en niveles superiores dificulta la adaptación a las realidades locales y la toma de decisiones ágiles.
- **Burocracia:** Excesivos trámites administrativos ralentizan los procesos y desmotivan a los actores educativos.

- **Falta de autonomía:** Las instituciones educativas tienen muy limitada capacidad para innovar y responder a las necesidades específicas de sus comunidades.

Resultados en relación con la formación de maestros:

- **Falta de preparación:** Los maestros no siempre cuentan con las competencias necesarias para enfrentar los desafíos actuales de la educación y de un currículum muy amplio y complejo en su concepción.
- **Dificultad en asumir las estrategias metodológicas para el desarrollo curricular de los cuatro momentos:** práctica, teoría, valoración y producción. Pues los maestros tienen dificultades para adaptarse a nuevos enfoques pedagógicos y tecnologías (Tein, 2024).

Entre las acciones que el Ministerio de Educación ha implementado para dar respuesta a todos estos factores, fue presentar un nuevo currículum base en enero del 2023. Sin embargo, este fue totalmente rechazado debido a los siguientes argumentos:

- Se lo consideró casi totalmente centrado en los saberes ancestrales de las NYPIOCA sin incluir a la experiencia de las comunidades urbanas que aúnan componentes de estos saberes, así como aquellos que hacen a un mundo globalizado el cual forma parte de la realidad actual y desafía a una educación que considere esos saberes, además de aquellos que permitirán que Bolivia se desarrolle en la Era del Conocimiento hacia el siglo XXI.
- Toma en cuenta la experiencia pedagógica de la Escuela Ayllu de Warisata (1931-1940) sin incluir otras experiencias igual de valiosas, más actualizadas y que respondan a una realidad diversa y no únicamente a una visión andino centrista del concepto de comunidad.
- El concepto de pluralidad, lamentablemente, durante la última década, no ha llegado a sus territorios en la dimensión esperada y continúan muchos en la marginalidad debido a diversos factores como la falta de profesores conocedores de esas culturas, falta de equipamiento en las escuelas, falta de herramientas en los idiomas que son base de la construcción y permanencia de esas culturas
- El concepto de descolonización ha derivado en un nuevo colonialismo en el que una cultura: la Aymara, se impone a las otras a través de mecanismos sociopolíticos como la migración interna hacia tierras del oriente donde tienen sus territorios más de 20 naciones indígenas de las 36 reconocidas por la Constitución Política del Estado, las mismas que están siendo colonizadas, invadidas y hasta eliminadas.
- La manipulación de los textos escolares para aseverar que los eventos de 2019 fueron un “golpe de Estado”, lo que ha desatado el rechazo de maestros y opositores, quienes denuncian un intento de adoctrinamiento político en las escuelas, favoreciendo la narrativa del gobierno y perjudicando la objetividad en la enseñanza.
- La inclusión de conceptos y contenidos como “despatriarcalización”, “robótica” y “educación financiera”, no son consistentes con la formación de los maestros que tiene que asumir la responsabilidad de la inclusión en aula sin tener la preparación adecuada para ello (Conferencia Episcopal Boliviana, 2024).

- La evaluación subjetiva de los aprendizajes limita la acción pedagógica de maestros quienes se ven hostigados por padres de familia que no aceptan los resultados después de toda una gestión en la que no atendieron el proceso de aprendizaje de sus hijos e hijas (Federación de Trabajadores de Educación Urbana en La Paz, 2023).

Finalmente, el rechazo generalizado a una Ley calificada como demagógica y de adoctrinamiento político ha llevado a la necesidad de plantear la abrogación de esta y a una nueva propuesta educativa. La misma será discutida en el próximo Congreso Educativo Nacional que se espera se realice en noviembre 2024. Hasta que esto ocurra y considerando las estructuras gubernamentales estáticas, la educación en Bolivia seguirá siendo deficiente en términos de calidad en el desempeño académico, a pesar de los grandes logros en términos de cobertura, tasa de promoción, de matriculación, de rezago, reprobación y otros indicadores de los alcances de la gestión educativa.

1.7. Referencias

- Castro, T. (2023). *Analistas ven que leyes educativas fracasan por su aplicación parcial. Los Tiempos*. <https://www.lostiempos.com/actualidad/pais/20230306/analistas-ven-que-leyes-educativas-fracasan-su-aplicacion-parcial>
- CEPAL. (2022). *Panorama social de América Latina 2021. Comisión Económica para América Latina y el Caribe* (CEPAL). <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/05da0827-b66d-47be-997b-adcaf131ed3d/content>
- Conferencia Episcopal Boliviana. (2024). *Área de Trabajo. Propuesta de un Diseño Curricular para la Educación Católica en Bolivia*. <https://ceb.bo/wpcontent/uploads/2023/03/Diseno-Curricula.pdf>
- Federación de Trabajadores de Educación Urbana en La Paz. (2023). *Más de 70 profesores hostigados por padres de estudiantes aplazados*. https://fdteulp.org/mas-de-70-profesores-hostigados-por-padres-de-estudiantes-aplazados/?fbclid=IwY2xjawGCHwBleHRuA2FlbQIxMAABHbKuYbKyC58XTzR-CnCITlrdxf24i7AjqgNCDTGZQGIV_G_391AsinQ_aem_e57TxTllvdVdcSYmWbDUIQ
- Federación de Trabajadores de Educación Urbana en La Paz. (2021). *La Ley 070 fracasó por su extremo subjetivismo, igual que todas las anteriores reformas. FDTE*. <https://fdteulp.org/la-ley-070-fracaso-por-su-extremo-subjetivismo-igual-que-todas-las-antecedentes-reformas/>
- Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación. (2020). *Aplicación del Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE) Diagnóstico nacional de Bolivia Noviembre, 2020*. <https://fdteulp.org/wp-content/uploads/2021/12/diagnostico-aprendizajes-1.pdf>

- Ley 070. (2010). *Ley de Educación Avelino Siñani – Elizardo Pérez*. 20 de diciembre de 2010. https://www.minedu.gob.bo/files/documentos-normativos/leyes/LEY_070_AVELINO_SINANI_ELIZARDO_PEREZ.pdf
- Ministerio de Educación (2015). *Campos y Áreas de Saberes y Conocimientos en la Educación de Personas Jóvenes y Adultas*. Cuadernos de Formación Continua. Equipo PROFOCOM - EPJA. <https://red.minedu.gob.bo/repositorio/fuente/30748.pdf>
- Ministerio de Educación del Estado Plurinacional de Bolivia. (2014). *Fichas de indicadores educativos. Sistema Estatal de Indicadores Educativos (SEIE)*. <https://seie.minedu.gob.bo/pdfs/fichas-de-indicadores.pdf>
- Ministerio de Educación del Estado Plurinacional de Bolivia. (2015). *Avances de la educación en Bolivia 2015. Sistema Estatal de Indicadores Educativos (SEIE)*. <https://seie.minedu.gob.bo/pdfs/Avances2015.pdf>
- Ministerio de Educación. (2012). *Currículum Base del Sistema Educativo Plurinacional*. Serie Currículum. Documentos de trabajo. <https://www.minedu.gob.bo/files/publicaciones/veaye/dgea/5.-Curriculo-Base-del-SEP-diciembre-de-2012.pdf>
- Ministerio de Educación. (2014a). *Modelo Educativo Sociocomunitario Productivo*. Cuadernos de Formación Continua. Equipo PROFOCOM. <https://red.minedu.gob.bo/profocom/recurso/82139>
- Ministerio de Educación. (2014b). *Estrategias Metodológicas para el Desarrollo Curricular*. Cuadernos de Formación Continua. Equipo PROFOCOM. <https://red.minedu.gob.bo/profocom/recurso/82143>
- Ministerio de Educación. (2014c). *Compendio de Normativa Programa de Formación complementaria para Maestros y Maestras en Ejercicio PROFOCOM*. https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/10281.pdf
- Ministerio de Educación. (2018). *Compendio de Normativa para las Escuelas Superiores de Formación de Maestras y Maestros y Unidades Académicas*. <https://dgfmapi.minedu.gob.bo/normativas/1625239932693.pdf>
- Observatorio Plurinacional de la Calidad Educativa (OPCE). (2020). *Informe de resultados 1994-2020*. OPCE. https://opce.gob.bo/webopce/files/archivos/informe_1994_2020.pdf
- OPCE. (2018). *Plan Institucional de Gobierno Electrónico (2018 – 2025) del Observatorio Plurinacional de la Calidad Educativa*. <https://www.ctic.gob.bo/wp-content/uploads/2021/05/OPCE.pdf>
- Paco, A. (24 de mayo de 2015). No nos dejaremos manipular con pruebas sesgadas. *El Deber*, p.8.
- Quiroz, E. (2017). *Bolivia Digital: 15 miradas acerca del Internet y Sociedad en Bolivia*. Centro de Investigaciones Sociales (CIS). https://www.cis.gob.bo/wp-content/uploads/woocommerce_uploads/2021/02/Bolivia-Digital.-15-Miradas-acerca-del-Internet-y-Sociedad-en-Bolivia-Varios-Autores-rm87j5.pdf

- Romero, L., Del Castillo, C., Limpías, J. y Salazar, X. (2019). Análisis de la implementación del modelo educativo socio comunitario productivo en el municipio de Colquencha - La Paz. *Revista de Investigación e Innovación Agropecuaria y de Recursos Naturales*, 6(2), 91-99. http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2409-16182019000200012&lng=es&tlng=es
- Samanamud, J. (2024). *Entrevista al Director OPCE: Resultados del Post TERCE y estudios cualitativos sobre calidad educativa*.
- Tapia Gutierrez, O.M. y Ocampo Eyzaguirre, D. (2021). Modelo pedagógico socio comunitario productivo, crítico e investigativo basado en la interdisciplinariedad. *Revista Ciencia & Sociedad*. 1(1), 49–63. <https://cienciaysociedaduatf.com/index.php/ciesocieuatf/article/view/8>
- Tein, G. (23 de septiembre de 2024) Aspectos negativos de la Ley de Educación vigente en Bolivia. *Tein science*. <https://tein.science/aspectos-negativos-de-la-ley-de-educacion-vigente-en-bolivia/>
- Tudela, M. (4 de octubre de 2020). A una década de la Ley Avelino Siñani: Cuatro debilidades resaltan bajo la lupa. *La Pública*. <https://www.lapublica.org.bo/especiales/item/1230-a-una-decada-de-la-ley-avelino-sinani-cuatro-debilidades-resaltan-bajo-la-lupa>
- Velásquez, I. y Yapu, M. (Eds.). (2023). El estado de la educación en el Estado. Realidad de la educación en Bolivia 1825-2022. La Paz: Fundación Konrad Adenauer Stiftung. Aguilar, R. (2013) Epílogo Balance final del Ministerio de Educación. En Ministerio de Educación (Ed.), *Memoria sistematizada: Seminario Taller Calidad educativa en el Modelo Educativo Sociocomunitario Productivo* (pp. 145 - 149). La Paz: ME.

CAPÍTULO 2

Las últimas reformas educativas no universitarias de Brasil



Márcia Lopes Reis
José Luis Bizelli

Universidade Estadual Paulista "Julio de Mesquita Filho"

Nonato Assis de Miranda
Marina da Camino Ancona Lopez Soligo

Universidade Paulista

CAPÍTULO 2.

Las últimas reformas educativas no universitarias de Brasil

Márcia Lopes Reis 

José Luis Bizelli 

Universidade Estadual Paulista “Julio de Mesquita Filho”

Nonato Assis de Miranda 

Marina da Camino Ancona Lopez Soligo 

Universidade Paulista

2.1. Introducción

En el contexto de la sociedad del conocimiento y de las tecnologías de la información y comunicación en el que nos adentramos desde principios del siglo XXI, tras la pandemia, se ha confirmado la necesidad de cambios estructurales en el sistema de educación no universitaria en Brasil. Al mismo tiempo, los desafíos de este mundo interconectado que han sido sistematizados en documentos de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2022) representan motivaciones para las recientes reformas en/de las prácticas educativas: calentamiento global, aceleración de la revolución digital, desigualdades crecientes, regresión democrática, pérdida de biodiversidad, pandemias devastadoras, reformas educativas parecen un punto de inflexión relevante. Pero, en este contexto de un mundo cambiante en el que no hay necesidad de cambiar, ¿cómo vamos a implementar las reformas educativas que son tan necesarias? ¿Qué tipo de gestión es la forma efectiva de implementar innovaciones en las prácticas pedagógicas en la educación secundaria en Brasil?

Este Informe se propone reflexionar sobre la “Nueva Educación Secundaria”, tema de una de las reformas recientes más fundamentales en el contexto brasileño. Para comenzar, se debe considerar que la educación secundaria ha cambiado en parte de la educación obligatoria desde la aprobación de la Ley de Lineamientos y Bases de la Educación Nacional (Ley 9394/96). Para comprender el contexto, vale la pena analizar los datos de la Encuesta Nacional Continua por Muestra de Hogares (PNAD) del IBGE, difundidas en el segundo semestre de 2023. Los resultados muestran que el 91,9% de la población de 15 a 17 años asiste a la escuela. Pero, este porcentaje aumenta hasta el 94,3% cuando se refiere a los estudiantes de este grupo de edad que ya han completado la educación secundaria y no se encuentran en la educación superior. La red estatal y pública tiene la mayor participación en esta etapa educativa (83,6%), con 6,4 millones de estudiantes. Las escuelas públicas también concentran la mayoría de los alumnos de las escuelas públicas (95,9%). La red federal participa con 236 mil estudiantes (3,1%). Por su parte, la red privada cuenta con alrededor de 986,3 mil afiliados (12,8%). En resumen, se puede observar que, según estos datos de la PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 2023):

- El 84,8% de los estudiantes de secundaria estudian durante el día.
- El 15,2% de los estudiantes estudia de noche.
- El 94,5% de los estudiantes asisten a escuelas urbanas.
- El 43,4% de las escuelas secundarias atienden a más de 500 estudiantes.

La educación secundaria a tiempo completo mantuvo su tendencia ascendente y alcanzó un crecimiento de 9,9 puntos porcentuales en la red pública entre 2019 y 2023. La red privada creció 4,7 puntos porcentuales en esta modalidad, en el mismo período. Una de las razones de la tendencia ascendente ha sido, para algunos analistas, la implementación de reformas en respuesta a las demandas de grupos de interés de la sociedad brasileña, entre ellos, los lobbies que operan en el sector secundario y ven la profesionalización de la educación secundaria como algo necesario que será analizado en este Informe.

De esta manera, parecen confirmarse las conclusiones sobre la necesidad de reformas educativas para que el proceso educativo sea efectivo, y esto parece haber sido un desafío durante mucho tiempo. El Informe Coombs (1968), publicado con el título *The World Education Crisis*, aborda esta necesidad afirmando que "educar a una nación y mantener su sistema educativo a tono con sus tiempos parece ser muchas veces más difícil que enviar a un hombre a Luna." (p.25).

2.2. Reformas educativas significativas en el período 2010-2024

De las reformas educativas más significativas en el periodo 2010 a 2024, la **educación secundaria** que sería la etapa final de la educación básica ha sido objeto de estas reformas. Esto puede explicarse, en parte, por el hecho de que, en la historia de la educación brasileña, la educación de jóvenes entre 14 y 17 años representa una disputa permanente sobre sus significados y objetivos. Sin una definición clara de su identidad, la escuela secundaria se ha caracterizado por la tensión entre la formación para el trabajo y la formación general (Souza, 2021). Se trata, de esta manera, de enfrentamientos en torno a la definición de trabajo y ciudadanía, de una formación adecuada del sujeto trabajador, siguiendo, por supuesto, las disputas y contradicciones en torno al modo de producción. En este sentido, la definición de Escuela Secundaria siempre va acompañada de reformas en torno a la formación de los sujetos y, por tanto, de los proyectos de sociedad (Ferreti y Silva, 2017). Así, como afirma Souza (2021), el estudio de las políticas y reformas educativas es inseparable de la comprensión de los movimientos de reestructuración y mantenimiento del capital.

Además, muchos autores han señalado que los cambios recientes en la educación secundaria pública, caracterizados principalmente por la Reforma de la educación secundaria, han repetido patrones de políticas educativas de al menos tres períodos anteriores: la dictadura de Vargas (1937-1945), los militares (1964- 1984) y los años noventa (Ferreira, 2017). Según Ferreira (2017), las políticas brasileñas de educación secundaria han estado marcadas por la dualidad de oferta, definiendo los destinos sociales de los estudiantes según sus clases sociales de origen. En este

sentido, vale la pena echar una mirada a estos tres momentos históricos, tomando como punto de partida la dualidad educativa y la relación con las distintas fases del capital.

Durante gran parte del siglo XX, con el predominio del modo de producción fordista, predominaron ofertas escolares diferenciadas según la clase social que se pretendía formar: trabajadores o directivos (Kuenzer, 2007). En una fase del capital en la que predomina el trabajo intelectual de una minoría y el trabajo manual, repetitivo y sencillo de la mayoría, a la clase trabajadora no se le dio acceso al conocimiento científico. En Brasil, este contraste se debió a la provisión de escuelas de formación profesional para los más pobres y escuelas académicas para las clases dominantes, con el fin de mantener la estructura social desigual.

La inspiración de las políticas educativas durante este período fue la Teoría del Capital Humano, donde la educación era percibida como un medio de enriquecimiento y desarrollo para los individuos y la sociedad en su conjunto (Ferreira, 2017). En este sentido, el gobierno de Vargas y la dictadura militar se caracterizaron por impulsar fuertemente la educación secundaria dual, a través de diferentes modalidades y por la segmentación y diferenciación de los procesos educativos acorde a las clases de origen de los estudiantes. Durante la dictadura militar, en particular, la Educación Secundaria estuvo marcada por la profesionalización obligatoria, como forma de controlar la demanda de acceso a la Educación Superior (Ferreira, 2017).

En la década de 1990, el reemplazamiento del modo de producción fordista, a lo que David Harvey (2008) llamó modo flexible de “acumulación de las ganancias”, dio lugar a nuevas demandas para el sector educativo. Esta otra forma de organizar el trabajo, basada en la necesidad de un núcleo duro de empleados capacitados y estables y una mayoría de trabajadores con baja cualificación y alta rotación, fácilmente reemplazables y bajo diversas formas de contratación y subcontratación -como la subcontratación y el trabajo intermitente-, nuevamente implica una formación dual. Para el núcleo duro se requiere conocimientos altamente especializados y científicos, mientras que para los grupos periféricos se requiere una formación flexible que les permita seguir los cambios tecnológicos y las diferentes posiciones que ocuparán en las cadenas productivas (Kuenzer, 2007). Para estos últimos, la formación general está reservada para asegurar el dominio de los conocimientos que sustentan las prácticas sociales, mediante el desarrollo de habilidades que permitan el aprendizaje permanente.

La noción de habilidades y “aprender a aprender” comenzó a difundirse a través de discursos, principalmente de organismos internacionales, como el Banco Mundial y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), que pasan a dominar los discursos sobre educación y las políticas sociales en esa década. La idea es que los estudiantes simplemente necesitan aprender las habilidades necesarias para continuar aprendiendo a lo largo de sus vidas, de modo que sean capaces de moverse entre ocupaciones que requieren diferentes habilidades y aprender de la práctica laboral. Según Kuenzer (2007), el trabajo en acumulación flexible se entiende como “afrentar los acontecimientos”, lo que justifica el surgimiento de un nuevo modelo de formación basado en habilidades con enfoque en la resolución de problemas.

En ese momento, en Brasil, el propósito de la escuela secundaria en las reformas curriculares pasó a asociarse a la **formación para la vida** (Ramos, 2011), siendo la función principal el desarrollo de habilidades sociales necesarias para la adaptación del trabajador al nuevo paradigma productivo (Souza, 2021). Nuevamente inspirados en la Teoría del Capital Humano, la

idea recurrente fue la relación entre educación y distribución del ingreso y empleabilidad (Ferreira, 2017). La reforma curricular propuesta para la educación secundaria durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) organizó los contenidos en estudios o áreas y proyectos interdisciplinarios, implicando la redefinición de los contenidos como medios para establecer habilidades y valores, y no como fines en sí mismos (Ramos, 2011).

Es en este contexto que se aprobó en 1996 la Ley de Directrices y Bases Nacionales de Educación (LDB), que aboga por la flexibilidad curricular en los sistemas educativos brasileños, vinculada a los principios de “aprender a aprender” y “aprendizaje a lo largo de la vida” (Pizolati, 2024). Asimismo, las Directrices Curriculares para la educación secundaria (DCNEM) de 1998 apuntaron a adaptar la etapa a los lineamientos y estándares de los organismos internacionales, partiendo de una perspectiva de formación restringida a habilidades para la vida social y productiva (Souza, 2021). Siguiendo estos mismos principios, en el año 2000 se elaboraron los Parámetros Curriculares Nacionales, estableciendo un proyecto de formación centrado en “aprender a aprender” y formación ligera, orientado al desarrollo de capacidades y capacidades y preparación subjetiva para las demandas del mercado laboral.

Con relación a la formación profesional, en 1997 se aprobó el Decreto 2.208, que determinó que la educación profesional de nivel técnico tendría una organización curricular propia y sería independiente de la Enseñanza Secundaria. En la práctica, significó la separación entre la educación media preparatoria y la educación profesional y técnica, estableciendo dos trayectorias escolares diferentes. De esta manera, se produce la democratización de la formación general, orientada a formar una gran masa de trabajadores para empleos flexibles y precarios, asociada a una formación técnica y tecnológica para un número limitado de puestos de trabajo especializados, manteniendo la dualidad estructural (Souza, 2021).

Sin embargo, esta tendencia global de reforma curricular basada en referencias a los organismos internacionales antes mencionados entró en disputa en Brasil en la década de 2000. La victoria del presidente Luiz Inácio Lula da Silva (Partido de los Trabajadores) en las elecciones de 2002 abrió un nuevo espacio para la reforma curricular. Interpretación del trabajo y, por tanto, formación para el trabajo. En 2004 se derogó el Decreto 2.208/97 y se estableció el Decreto 5.514/2004, un logro de los movimientos sociales (Bueno, 2021; Ferreira, 2017), que aprueba la educación media integrada con la formación profesional (Ramos, 2011). Esta medida está anclada en una concepción de educación politécnica y omnilateral que presupone un currículo convergente con fines de formación integrada y superación de la dualidad estructural de la sociedad y la educación brasileñas (Ferreira, 2017; Souza, 2021).

Así, en 2012 se elaboraron las **Directrices Curriculares Nacionales para la educación secundaria (DCNEM)**, que tuvieron como objetivo superar el carácter pragmático de adaptación al mercado laboral que demarcaron las políticas de la década antes mencionada que estarían en los DCNEM (2012). Por primera vez aparece el concepto de itinerarios formativos, bajo la justificación de corresponder a las diversidades nacionales (Lopes, 2019).

Sin embargo, el proceso de desarrollo de políticas curriculares no está exento de controversias (Bueno, 2021). Ya en 2008 comenzó a circular el discurso de una crisis aguda en la educación secundaria, dadas las calificaciones en las evaluaciones a gran escala y las altas tasas de deserción. Se revisa la necesidad de tecnificar el currículo de la escuela secundaria y enfocarlo a la realidad

del mercado laboral. El Consejo Nacional de Educación (CNE) elaboró un documento con recomendaciones para la diversificación de modelos curriculares y la flexibilidad también curricular para atender la pluralidad de intereses de los estudiantes (Ramos, 2011). Silva (2017) señala cómo se trata de un discurso tomado de la década de los noventa. El discurso de la necesidad de adaptar la enseñanza a la flexibilidad que requiere la sociedad contemporánea, marcada por los avances tecnológicos y la innovación constante, continúa vigente, incluso con los avances alcanzados en la economía. Política educativa.

En 2008 se puso en marcha el **Programa de educación secundaria Innovadora**, dirigido a la educación secundaria no profesional, pretendiendo combinar la formación general con conocimientos técnico-experimentales. El objetivo del Programa fue mantener a los estudiantes en la escuela atendiendo a sus intereses del mercado laboral, sobre todo, manteniendo el atractivo de la Escuela Secundaria en función de lo que puede ofrecer de utilidad a las trayectorias individuales (Ramos, 2011). En este sentido, el foco del contenido acaba siendo no su relevancia social y científica, sino su aplicabilidad en situaciones cotidianas, reales o simuladas. Según Ramos (2011), esta visión de la enseñanza tiene en cuenta lo más importante en la función de la escuela: el acceso al conocimiento producido social e históricamente por la humanidad.

Aun en el nivel de reformas curriculares, en 2012 se elaboraron los **Lineamientos Curriculares Nacionales para la Educación Profesional (DCNEP)**, retomando las perspectivas anteriores de la formación basada en competencias (Bueno, 2021). Además, se abre espacio para alianzas público-privadas en el área educativa, especialmente durante los gobiernos de Dilma Rousseff (Ferreti y Silva, 2017), y se realizan inversiones financieras y técnicas para ampliar el sistema de evaluación a gran escala de la educación básica, apoyando una 'lógica de gestión gerencialista centrada en el logro de resultados (Ferreira, 2017). Por lo tanto, a pesar de los avances en materia de concepción del trabajo y de la educación politécnica, gobiernos progresistas como los liderados por el Partido de los Trabajadores están marcados por disputas de clases que repercuten en disputas por el currículo de la Escuela Secundaria.

En este contexto, poco después de la elaboración de la DCNEM (2012), se creó una **Comisión Especial para Impulsar Estudios y Propuestas para la Reformulación de la educación secundaria (CEENSI)** en el Congreso Nacional (Bueno, 2021). De esta Comisión nació el Proyecto de Ley (PL) n.º 6.840/2013. El PL preveía una reorganización del plan de estudios, la jornada de escuela secundaria, el acceso a la educación nocturna y la formación de profesores. La elaboración de este documento puede verse como resultado de la intensa participación del empresariado nacional que, desde los gobiernos del PT, viene ejerciendo fuerte influencia en el MEC con la intención de adaptar la educación brasileña a sus intereses (Ferretti, 2018). Como objeto de disputa política, los movimientos sociales presionaron por cambios incorporados en una Sustituta al PL de 2014, retomando supuestos del DCNEM que fueron omitidos en el documento original (Bueno, 2021).

El trámite del Reemplazo del PL quedó paralizado en la Cámara de Diputados cuando el 'impeachment' de la entonces presidenta Dilma Rousseff (PT) tomó protagonismo en el debate. Con el caos político y social en curso, el Consejo de Secretarios de Educación (CONSED) creó un Grupo de Trabajo, en 2015, específicamente para la Reforma de la educación secundaria, a partir del cual se preparó otra Sustituta al PL en marzo de 2016, cinco meses antes del Golpe

parlamentario, preparado por los sectores empresariales y contradictorio con la Sustituta de 2014 (Bueno, 2021; Ferretti, 2018).

En septiembre de 2016, la Medida Provisional n.º 746/2016 fue aprobada por el entonces presidente Michel Temer, descendiente directo del Suplente de 2016, que dio origen a la Ley 13.415/2017, de Reforma de la educación secundaria. El carácter autoritario de la aprobación de la Reforma a través de una Medida Provisional está vinculado al carácter autoritario del propio gobierno golpista, que, según Ferretti y Silva (2017), representa un neoliberalismo más regresivo y cuyo principal referente es la modernización tecnológica, combinada con el capitalismo financiero. Así, la Reforma de la Escuela Secundaria representa precisamente la consecución de la hegemonía de los sectores empresariales en el ámbito educativo, en contraste con las propuestas de la escuela unitaria (Ferretti, 2018). Esta dimensión puede revelarse tanto en el hecho de que solo se aceptaron sugerencias de participantes vinculados al sector privado en las discusiones sobre el MP (Ferretti, 2018), como también en el conjunto de medidas que le siguieron.

Aun en 2016, todavía dentro del alcance de la reforma, se aprobó la Propuesta de Enmienda Constitucional (PEC) n.º 95, que establecía un techo de gasto en áreas sociales, especialmente en salud y educación. Para Ferretti (2018), esa es la aparente contradicción con una reforma educativa que introdujo cambios significativos en la organización curricular, la PEC 95 tiene consecuencias para la relación entre el Estado y el sector privado. Así, el Estado se ve limitado por ley en sus inversiones en educación, el sector privado parece convertirse en una fuente de inversión.

Otro ejemplo del conjunto de acciones que representan esta reforma es la Reforma Laboral (Ley N.º 13.467/2017), que cambió profundamente las bases de seguridad de los trabajadores brasileños, estableciendo flexibilidad cualitativa y desregulación del trabajo (Ferretti, 2018). Al carecer de cualquier garantía de protección y con la ampliación de la posibilidad de subcontratación e intermitencia (Antunes y Praun, 2019), los trabajadores brasileños comienzan a enfrentar la inestabilidad de sus empleos y a lidiar con las presiones de la incertidumbre y el riesgo constante de despido o sustitución. Por tanto, se requiere la formación de un nuevo tipo de trabajador, adaptado a esta realidad. De esta manera, la Reforma de la educación secundaria (2017) parece haber provocado profundas transformaciones en la educación brasileña y en lo que convencionalmente se llama Nueva educación secundaria. Como toda reforma, vale la pena considerar qué cambia en relación con las condiciones estructurales del sistema educativo brasileño.

Algunos autores han argumentado que la Nueva educación secundaria en realidad retoma la perspectiva educativa dominante en los años noventa y que continuó operando, aunque no libre de conflictos y contradicciones, durante los gobiernos del PT (Bueno, 2021; Ferreira, 2017; Ferretti y Silva, 2017). Para empezar, el argumento utilizado es el mismo de reformas anteriores: la educación secundaria brasileña está en crisis y es una crisis de calidad, como lo atestiguan los resultados en evaluaciones a gran escala (Bueno, 2021; Ferretti y Silva, 2017). Esta etapa educativa ya no resulta atractiva para los jóvenes y no está conectada con las necesidades del mercado laboral (Bueno, 2021; Ramos, 2011). Es necesario diversificar el currículum y hacer de la formación profesional una vía formativa desvinculada de la formación propedéutica, dando a los estudiantes la posibilidad de elegir (Bueno, 2021; Ferretti y Silva, 2017). Y es necesario mantener

el foco en las habilidades apropiadas para el mercado laboral contemporáneo (Silva, 2017; Souza, 2021).

En términos conceptuales, teóricos y pedagógicos, no parece haber ninguna diferencia entre las dos propuestas, especialmente en lo que respecta al énfasis en la flexibilidad. En el caso de las reformas y propuestas educativas de los noventa, esta diversificación curricular y desvinculación de la formación profesional se produjo a través de la desintegración entre la educación secundaria y la educación vocacional. En el caso de la Reforma de la Escuela Secundaria, esta flexibilidad pasa a través de itinerarios formativos que también hacen de la formación profesional un camino separado de la formación general (Bueno, 2021). Asimismo, hay una reedición de la pedagogía de las habilidades, nuevamente en cumplimiento de las prescripciones de los organismos internacionales (Ferreti y Silva, 2017; Silva, 2017).

También hay una convergencia en relación con la organización de las fuerzas sociales. Al igual que en el pasado, las propuestas han sido lideradas por representantes de los sectores empresariales y productivos, mientras que movimientos sociales y sectores comprometidos con la democratización de la educación han ocupado la posición crítica (Bueno, 2021; Souza, 2021). Los sectores hegemónicos en la definición de la política curricular de la Escuela Secundaria tanto en la década de los noventa como en 2016 continúan inspirándose y anclados en los planteamientos de organismos internacionales en defensa de una educación basada en la formación de trabajadores flexibles.

Este Informe se basa en el supuesto de que, si la **Nueva educación secundaria** reproduce las perspectivas educativas que dominaron en esa década, hay, al menos, algo nuevo. La propuesta de currículos adaptados a las realidades locales y la flexibilidad como principio están presentes desde la Ley de Lineamientos y Bases de la Educación Nacional (LDBEN) de 1996. Sin embargo, a pesar de que la desintegración de la educación secundaria de la educación profesional que se hizo realidad tangible en dicha década, la enseñanza propedéutica, durante mucho tiempo, no tuvo un camino definido para la flexibilización propuesta. Esto abrió el camino para propuestas que realmente se apartaban de las realidades de las escuelas y permitieron autonomía a los docentes y a la dirección en la definición de los planes de estudio.

Sin embargo, lo que materializa la reforma llamada "Nueva Educación Secundaria" son prescripciones específicas para esta flexibilidad curricular para la educación secundaria propedéutica, que ya no se centra en las realidades locales de las escuelas sino, supuestamente, en los deseos individuales de los estudiantes. Esta materialización solo parece posible en un escenario político en el que la hegemonía es una concepción de la educación guiada por los sectores empresariales, que suscriben las recomendaciones de los organismos internacionales, defendiendo una concepción de calidad educativa pragmática, utilitaria y eficiente. Se trata de una reforma marcada por la estandarización de la flexibilidad, encaminada a la formación de un tipo específico de sujeto para un tipo específico de sociedad.

2.3. Los fundamentos de las reformas educativas realizadas o en desarrollo: las trayectorias formativas en el centro de la gestión educativa

La Nueva educación secundaria va en el sentido de una reforma resultante de la aprobación autoritaria de la Medida Provisional 746/2016, transformada en Ley 13.415/2017, luego de cerrar el espacio de diálogo con los sectores sociales para definir los caminos hacia la educación secundaria (Bueno, 2021; Ferretti, 2018). Esa nueva propuesta se caracterizó principalmente por un **plan de estudios** dividido entre una formación básica común, determinada por la nueva Base Curricular Común Nacional (BNCC), y una parte diversificada, a través de los llamados itinerarios formativos. Inicialmente, se determinó que las horas de formación básica debían ser de un máximo de 1.800 horas. Esta determinación fue acompañada de la propuesta de aumentar progresivamente la carga horaria de la Escuela Secundaria hasta 1.400 horas anuales (Lei 13415/2017, art. 24), es decir, 4.200 horas totales. Además, no se determinó un número mínimo de horas dedicadas a la parte usual, solo el máximo.

Los itinerarios formativos, correspondientes a la diversificada carga horaria de la Escuela Secundaria, deben “organizarse mediante la oferta de diferentes modalidades curriculares, de acuerdo con la relevancia del contexto local y las posibilidades de los sistemas educativos” (Lei 13415/2017, art. 4), en torno a las cinco áreas de conocimiento:

- Lengua y sus Tecnologías
- Matemáticas y sus Tecnologías
- Ciencias Naturales y sus Tecnologías
- Ciencias Humanas y Sociales Aplicadas
- Formación Técnica y Profesional

La intención de los reformadores era que, a través de las diversas posibilidades de trayectorias educativas, los estudiantes tuvieran la posibilidad de elegir profundizar en las materias que mejor se adaptaban a sus proyectos de vida, con protagonismo y autonomía, conectando escuela y vida (BNCC, 2018).

La propuesta de itinerarios formativos vuelve, por tanto, a una concepción de la crisis en la escuela secundaria, con altas tasas de abandono y bajo rendimiento de los estudiantes, apuntando a un desinterés de los jóvenes por la escuela, ya arcaica en su forma de entender el conocimiento y la enseñanza, alejados de las exigencias de la sociedad contemporánea. En esta lógica, es necesario reformar el currículo, haciéndolo más conectado con las necesidades reales de la vida fuera de la escuela, especialmente el mercado laboral, y más flexible, para que los jóvenes puedan tomar la iniciativa a la hora de decidir el rumbo de su educación (Cássio y Goulart, 2022; Ferretti, 2018; Krawczyk y Ferretti, 2017). Apoyada en este diagnóstico, la **Reforma de la educación secundaria** busca ofrecer una solución al supuesto problema central de la educación en Brasil, conectando la escuela con la vida fuera de ella.

De esta manera, el BNCC plantea la necesidad de atender las diversas demandas de la formación en la educación secundaria, que incluyen las necesidades e intereses individuales de los estudiantes, pero también las demandas de la sociedad en transformación.

Para responder a esta necesidad de recrear la escuela, es fundamental reconocer que las rápidas transformaciones de las dinámicas sociales nacionales e internacionales contemporáneas, en gran medida resultantes del desarrollo tecnológico, afectan directamente a las poblaciones jóvenes y, por tanto, a sus demandas formativas. En este escenario cada vez más complejo, dinámico y fluido, las incertidumbres sobre los cambios en el mundo del trabajo y en las relaciones sociales en su conjunto representan un gran desafío para la formulación de políticas y propuestas de organización curricular para la Educación Básica, en general, y para la Enseñanza Secundaria, en particular (Brasil, 2018, p.462).

Para ello:

“ Es imperativo repensar la actual organización curricular de esta etapa de la Educación Básica, que presenta un exceso de componentes curriculares y enfoques pedagógicos alejados de las culturas juveniles, del mundo del trabajo y de las dinámicas y problemáticas sociales contemporáneas. (Brasil, 2018, pp.467-468) ”

Los itinerarios se presentan como una solución a este problema al proporcionar, en teoría, itinerarios formativos, diversificados, personalizables en función de los intereses y objetivos de los estudiantes. Así, responde a la **necesidad de individualizar y personalizar las trayectorias educativas**, para que la escuela sirva a los intereses y necesidades de los estudiantes.

Se trata, por tanto, de un proceso de personalización curricular que corresponde a un nuevo régimen de gobernanza, que opera a través de una resignificación de las formas de acción del Estado y un traslado de responsabilidades al nivel individual (Pizolati, 2024; Silva, 2017). Asimismo, es producto de una concepción de la educación basada en la emocionalización, colocando las emociones como centrales para la producción de aprendizajes placenteros, otorgando centralidad a las habilidades socioemocionales más que a los contenidos de las asignaturas tradicionales (Silva, 2017). En este sentido, la escuela no es responsable de definir qué conocimientos deben transmitirse y pasa a ser responsabilidad del estudiante seleccionar qué contenidos son relevantes para su trayectoria individual (Pizolati, 2024).

A partir de la crítica a la multiplicidad de materias y a la rigidez de la estructura de la Escuela Secundaria, asociada discursivamente al fracaso y desinterés de los estudiantes, los itinerarios encuentran justificación y operan la reducción de materias obligatorias y la inclusión de materias optativas en el currículo. Según Krawczyk y Ferretti (2017), la flexibilidad ha sido la consigna de la Reforma de la educación secundaria, utilizada en oposición a una estructura estatal de protección laboral y protección social. Los significados de flexibilidad son ambiguos, lo que la hace tentadora y atractiva, y puede hacer referencia a las ideas de autonomía, libre elección e innovación (Krawczyk y Ferretti, 2017).

Ribeiro y Zanardi (2020) afirman que el NEM renueva la promesa de éxito individual basada en la libertad de elegir itinerarios, que también se combina con la promesa de igualdad de oportunidades que brinda el currículo común del BNCC. En investigaciones sobre piezas

publicitarias del NEM (Novo Ensino Médio, en portugués, algo como Nueva Enseñanza Secundaria) demuestran cómo la libertad de elección aparece como un elemento central de legitimidad, con la posibilidad de que los estudiantes descarten lo que no es interesante para sus trayectorias individuales, expresando sus deseos y planes para el futuro.

Los itinerarios formativos fueron el objeto central de las críticas de investigadores y teóricos de la educación. En primer lugar, la forma en que se organizan y ejecutan los itinerarios no se ha correspondido con el argumento de las posibilidades de elección de los estudiantes. El “menú de itinerarios” acabó siendo elaborado y ofrecido por los Departamentos de Educación de los estados (Ferretti, 2018; Moraes et al., 2022), abriendo la posibilidad de que las entidades federativas se vieran presionadas para ofrecer prioritariamente los itinerarios que mejor se adaptaban a sus necesidades. Intereses económicos y mejor desempeño en evaluaciones internacionales, dando prioridad a las materias de portugués y matemáticas (Ferretti, 2018). Al mismo tiempo, Lopes (2019) demuestra cómo el propio BNCC, organizado en torno a la estandarización de las metas de desempeño que deben alcanzar los jóvenes, vuelve inviable la propuesta de flexibilidad curricular.

Asimismo, el contexto social y educativo del país, marcado por la desigualdad, quedó oscurecido por discursos de libertad y autonomía. Inicialmente, la propuesta no parecía considerar, o ignorar deliberadamente, la imposibilidad material y humana de que las escuelas ofrecieran más de un itinerario (Cássio y Goulart, 2022; Lopes, 2019). Al mismo tiempo, la determinación de que la oferta corresponda a las posibilidades de los sistemas educativos y de las unidades curriculares, omite las desigualdades que existen entre redes y entre escuelas (Krawczyk y Ferretti, 2017; Lopes, 2019).

Algunos autores también resaltaron la imposibilidad de elección efectiva en municipios donde solo hay una escuela secundaria (Ferretti, 2018; Ribeiro y Zanardi, 2020), lo que implicaría la necesidad de que los estudiantes se desplacen a otras localidades si quisieran que contara sus opciones, ampliando y profundizando las desigualdades e impidiendo la libertad de elección de los más vulnerables.

Además, cuando se realizan, los itinerarios terminan produciendo brechas en la formación básica, fragmentando el acceso al conocimiento y profundizando la dualidad estructural de la Escuela Secundaria (Ferretti, 2018; Krawczyk y Ferretti, 2017; Moraes et al., 2022). Por tanto, no hay manera de desvincular la flexibilidad curricular del mantenimiento y naturalización de las desigualdades sociales y, por tanto, de la adaptación y acomodación a la sociedad capitalista:

“Bajo el argumento de una escuela neutral, se defiende la inculcación de valores conservadores, que justifican las desigualdades generadas en la sociedad capitalista, así como el objetivo de negar y frenar las luchas de los diferentes movimientos sociales por la inclusión y la transformación social. (Krawczyk y Ferretti, 2017, p.34)”

Partiendo del argumento meritocrático y de la responsabilidad de los sujetos por sus destinos sociales, la flexibilidad curricular operacionalizada por los itinerarios formativos no sólo reproduce desigualdades al dirigir a estudiantes de diferentes clases sociales hacia destinos

diferentes, sino que también interioriza y naturaliza la responsabilidad de los jóvenes de acuerdo con las elecciones que tomaron durante su carrera escolar (Pizolati, 2024).

Asimismo, se refuerza una concepción de la educación encaminada a adaptarse a la realidad social contemporánea, marcada por la inestabilidad y la incertidumbre y la necesidad de una formación enfocada al mercado laboral:

“ Al elegir solo un área de conocimiento en la Escuela Secundaria para atender posibles trayectorias y proyectos de vida, los estudiantes ven su formación, que debe ser integral, reducida a un pragmatismo utilitarista y momentáneo fomentado por el capital privado, que desaparece en un suspiro de unos meses.
(Carvalho y Cavalcanti, 2022, p.15).

Ferretti (2018) también señala la supuesta preocupación de los reformadores por atender a diferentes jóvenes y la flexibilidad curricular como respuesta a estas diferencias. Para el autor, esta preocupación pasa por la perspectiva de desarrollar habilidades cognitivas y socioemocionales, prestando poca atención a las condiciones sociales que constituyen a los diferentes jóvenes y en las que se insertan las escuelas públicas, ignorando el contexto concreto y las posibilidades de flexibilidad curricular.

Los itinerarios alteran así las bases de seguridad de los profesionales de la educación, reduciendo la oferta de empleo por itinerarios formativos y distorsionando la profesión docente por la necesidad de flexibilizar las materias que imparten (Ferretti, 2018). La flexibilidad curricular reemplaza el lugar y el papel del docente como facilitador del aprendizaje, promotor del conocimiento y ya no como formador (Pizolati, 2024). Al mismo tiempo, la propia profesión docente pasa a regirse por los principios de flexibilidad e inconstancia (Pizolati, 2024).

Además, aportan otra dimensión problemática, concretamente en relación con la formación profesional y técnica. Como se ve, la Nueva educación secundaria impone la formación profesional como uno de los itinerarios posibles para los estudiantes, entre otras posibilidades asociadas a las áreas de conocimiento de la formación básica. Además de desintegrar una vez más la formación técnica de la formación general (Ferretti, 2018), también refuerza el discurso sobre la necesidad de una formación profesional lean en los últimos años para que los estudiantes más pobres puedan acceder al mercado laboral, aunque sea de forma precaria (Krawczyk y Ferretti, 2017).

Según Pelissari (2023), estos cambios imponen cambios en la Educación Profesional y Técnica, autorizando la oferta de cursos técnicos por parte de instituciones privadas y permitiendo la incorporación de cursos de corta duración como una forma de cumplir con la carga horaria asignada al itinerario. En este sentido, Piolli y Sala (2021) hablan de una “dualidad de dualidad” provocada por los itinerarios: eso pasa porque además de reforzar la dualidad estructural entre profundización de conocimientos y preparación para el trabajo a través del quinto itinerario, la posibilidad de cursos de cualificación profesional de corta duración, que representan, de hecho, una formación intermedia, implica una jerarquía de la formación técnica. De esta manera, los estudiantes que opten por esta vía no sólo estarán en desventaja para continuar sus estudios – considerando que los procesos para acceder a la Educación Superior deben considerar el BNCC – sino que también recibirán una formación desigual según la forma de oferta.

También se produce un refuerzo y generalización de la pedagogía de habilidades, con énfasis en la dimensión de empleabilidad, es decir, en el desarrollo de habilidades exclusivamente orientadas al mercado laboral (Pelissari, 2023). Así, las medidas en torno al itinerario de formación técnica y profesional no especifican la educación profesional de su carácter científico, profundizan la dualidad educativa, además de no definir y no profesionalizar las carreras de los docentes de la Educación Profesional y Técnica al permitir a profesionales con “notorio saber”. Eso significa que personas de la comunidad pueden dar clases de algunas asignaturas que haya un déficit de profesores, aunque no hayan estudiado las carreras de la formación en la universidad. La posibilidad de considerar actividades fuera del ámbito escolar como forma de evaluación de competencias y la apertura a la Educación a Distancia (EaD) aún contribuyen a la desescolarización de la formación profesional (Piolli y Sala, 2021) y abre espacio para la acción del sector privado (Pelissari, 2023).

2.4. La aplicación de la ley ASEP. Metodología: Estrategia formativa

Cuando hablamos de gestión escolar, a menudo pensamos en la dimensión democrática que, teniendo en cuenta las especificidades de cada realidad escolar, puede ser compartida con todos: profesores, técnicos y administrativos, estudiantes y la comunidad escolar en su conjunto. Sin embargo, en las últimas décadas, en Brasil, pero no exclusivamente, ha habido un fuerte apego a la unión de la gestión educativa, en términos más amplios, y de la gestión escolar, de manera más focalizada, con la administración de empresas. Se trata de un concepto de gestión que básicamente se centra en el esfuerzo de los profesionales escolares (profesores y directivos) para obtener resultados, como se recomienda, por ejemplo, en la reforma de la educación secundaria. Como resultado, identificamos un alejamiento aún mayor de la concepción de educación social de calidad y del enfoque de educación basada en resultados en la línea de la calidad total.

Estos conceptos de gestión han cobrado fuerza, especialmente en las 27 unidades de la federación de Brasil donde los gobiernos estatales han basado las políticas educativas en ideas neoliberales, como São Paulo, que es el estado más rico del país y termina influyendo en gran parte de los demás estados brasileños. Ese estado, que estuvo bajo el mando del mismo partido político (Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB) a lo largo de 28 años (1995-2022), implementó un conjunto de políticas educativas enfocadas a mejorar los resultados que terminaron impactando el trabajo de los docentes y directivos, así como, en cierta medida, la reforma de la educación secundaria. Vale señalar que la gran parte de los actores de esta reforma son del estado de São Paulo.

Entre otras políticas, cabe destacar -en este Informe- el Programa de Educación – Compromiso de São Paulo (PECSP), establecido el 15 de octubre de 2011, por el Decreto no. 57.571 (São Paulo, 2011), bajo la influencia directa de organizaciones de la sociedad civil, cuyo conjunto de políticas educativas se centró en la reorganización de la educación pública, con miras a destacarla en el contexto global a partir de los resultados de evaluaciones estandarizadas.

El PECSP fue creado con el objetivo de mejorar la calidad de la educación en São Paulo y, para ello, bajo el lema “Gestión de resultados con énfasis en el desempeño de los estudiantes”, se dividió en cinco pilares (São Paulo, 2011):

1. Gestión de personas
2. Gestión pedagógica con enfoque en el estudiante
3. Educación integral
4. Gestión organizativa y financiera
5. Movilización y compromiso de la red y de la sociedad en torno al proceso de enseñanza y aprendizaje.

Su implementación requirió ajustes en la gestión y la política de la Seduc-SP. Por ejemplo, como parte del eje de Gestión Organizacional y Financiera, se produjo la reestructuración del Departamento de Educación y la creación del Comité de Políticas Educativas (CPE), cuyo propósito fue garantizar la participación de las organizaciones de la sociedad civil vinculadas al capital en la definición de políticas y objetivos educativos para la red estatal de São Paulo (São Paulo, 2011; Moraes et al., 2019, p.5).

El Pilar de Gestión Pedagógica con enfoque en el estudiante se implementó a través del Programa de Educación Integral (PEI) (São Paulo, 2012), involucrando tres ejes de acción:

1. Gestión Escolar, con foco en el desarrollo de instrumentos (Plan de Acción, Programa de Acción, Guías de Aprendizaje, Agendas Bimestrales) y cumplimiento de prioridades, metas, indicadores, plazos, estrategias y responsabilidades para el logro de resultados;
2. Gestión de Personas, que reestructura la trayectoria del profesorado, crea nuevas funciones/atribuciones para los cargos y condiciona la participación en el programa al logro de metas preestablecidas;
3. La Gestión Pedagógica, enfocada en la formación de estudiantes, implementa el Proyecto de Vida, que se incorporó a la Reforma de la Escuela Secundaria, implementada entre 2019 y 2022, en Brasil, y el Protagonismo Juvenil (fomento de la autogestión del aprendizaje) (São Paulo, 2011).

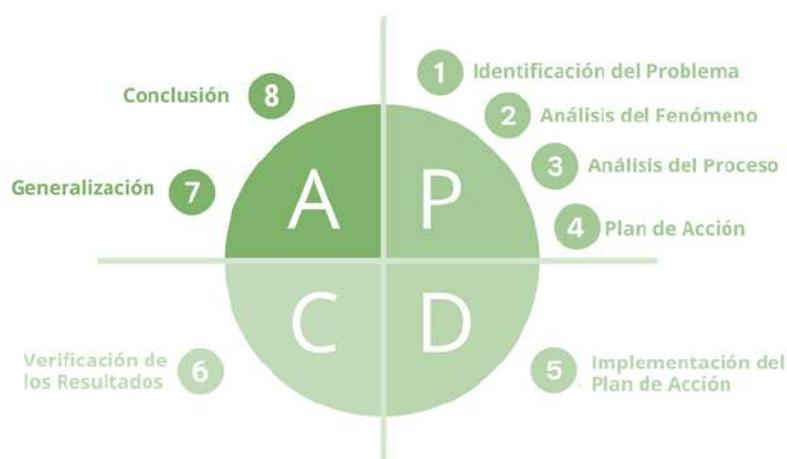
Entre las acciones del pilar 2 (Gestión Pedagógica), de un conjunto de ocho, se destaca en este informe el programa de gestión de seguimiento pedagógico (gestión por resultados) que ganó relevancia en la gestión educativa en São Paulo. Todas estas acciones tuvieron metas intermedias cuyo cumplimiento impactó directamente en la gestión escolar, así como en la labor docente. Como una forma de aprovecharlo surgió el Programa Gestión en Foco, cuya línea de acción se denominó **Método de Mejora de Resultados (MMR)**.

La intención del MMR es mejorar los aprendizajes de los estudiantes de primaria y secundaria de la red educativa estatal. Para ello, las escuelas deben desarrollar y ejecutar planes de acción personalizados, monitoreados por los supervisores de la Dirección de Educación y la comunidad, a través de la “participación” de estudiantes, padres y tutores (São Paulo, 2018). Implementado, con carácter experimental, por la Seduc-SP, en el contexto del Programa Gestão em Foco, en

2016, este modelo de gestión encomendó a los Coordinadores Pedagógicos (PC) trabajar en la elaboración e implementación de planes de mejora de las unidades escolares. Para ello, el MMR propone un esquema de ocho pasos para abordar los factores que impiden que la escuela alcance las metas establecidas por el Índice de Desarrollo Educativo de São Paulo – Idesp.

El MMR está inspirado en una herramienta de gestión corporativa llamada PDCA (del inglés: PLAN - DO - CHECK - ACT o Ajustar) que es un método de gestión iterativo de cuatro pasos, utilizado para el control y mejora continua de procesos y productos. También se conoce como círculo/ciclo/rueda de Deming, ciclo de Shewhart, círculo/ciclo de control o PDSA (planificar-hacer-estudiar-actuar), como se ilustra en la siguiente Figura 1.

Figura 1. Método de mejora de resultados (MMR).



Fuente: Elaboración propia.

La consolidación del programa se produjo de forma gradual, a través de una experiencia piloto en escuelas de la región este de São Paulo, coordinada por la Associação Parceiros da Educação (APE), que cuenta con el “apoyo” de empresas y organizaciones de la sociedad civil para acompañar a Seduc. en la ejecución de proyectos educativos. En 2019, el programa ya había llegado a todas las escuelas de la red del estado de São Paulo (São Paulo, 2019).

El MMR es una herramienta de gestión empresarial que comenzó a ser utilizada para medir el logro de las metas establecidas para las unidades escolares y el desempeño docente y estudiantil, teniendo como principal referencia los resultados medidos en el Índice de Desarrollo Educativo de São Paulo (IDESP), considerado uno de los indicadores más importantes de la calidad de la educación en la red estatal de São Paulo desde su creación en 2008. A partir de los resultados del IDESP, la Seduc establece las metas que deben ser alcanzadas año tras año por las escuelas de la red estatal.

Desde entonces, la gestión de las escuelas en São Paulo, pero no exclusivamente, se basa en el MMR, que forma parte del Programa Gestión en Foco (programa estratégico de la Secretaría de Educación del Estado de São Paulo con enfoque en la gestión del aprendizaje) de Seduc-SP que tiene como objetivo mejorar continuamente la calidad del aprendizaje a través de la implementación de un método de gestión en las Direcciones de Educación (DE) y las escuelas.

Con relación a su elaboración, el primer paso es comprender el problema de la escuela, que, en general, se refiere al bajo rendimiento de los estudiantes en Lengua Portuguesa y Matemática. A nivel escolar, en esta fase participan el director (responsable), el supervisor docente, el docente coordinador, el facilitador de MMR (si es necesario) y representantes de la comunidad escolar. Luego, buscamos dividir el problema en partes más pequeñas, con el objetivo de comprender sus componentes y especificidades. Efectivamente, se pretende reconocer las variables del problema y priorizarlas a la hora de realizar la actividad de lluvia de ideas. La tercera etapa es la identificación de las causas del problema, lo que requiere la participación de miembros de la comunidad que conocen los problemas y la realidad escolar (docentes, docente, coordinador, padres de familia, alumnos, etc.). Una vez identificadas las causas de los problemas, le corresponde al director elaborar un Plan de Mejora (hay otros pasos, pero estos son los principales). Una vez hecho esto, corresponde al director del colegio dar a conocer a la comunidad escolar el avance de las acciones del MMR y, para ello, la metodología propone la creación del Panel de Gestión Visual, que puede ser físico (la mayoría de los colegios) o virtual, el cual se actualiza cada vez que se completan las Etapas del Plan de Mejora a través de evidencia.

La Figura 2 muestra la forma en que la gestión de tipo integrado ha sido el tipo elegido para la gestión de la reforma de la educación secundaria en las reformas cubiertas en este capítulo del Informe. No se ha traducido al español para que se note la relación entre las acciones y su modo de planificación interconectado.

Figura 2. Gestión integrada desde directorios docentes locales.



Fuente: Archivo de los autores.

Desde la perspectiva de la Seduc-SP y de los defensores de esta metodología, la diferencia del MMR es calificar la gestión de la escuela para utilizar un método de gestión denominado **enfoque orientado a problemas**. En definitiva, a través de esta metodología se incorpora el hábito de resolver el problema priorizado a la toma de decisiones, identificando sus causas raíz antes de destinar recursos para la solución. De esta manera, el enfoque impulsado por problemas rompe el ciclo de toma de decisiones instintiva, muy presente en la vida cotidiana de las escuelas y que puede resultar en la concepción de soluciones inadecuadas. Para que este concepto sea incorporado en las escuelas públicas de São Paulo, se organizó una capacitación en liderazgo, a

través de la asistencia de Education Partners (APE) y la entrega de herramientas de gestión digital (Plataforma Foco Aprendizagem) durante tres años. Estas acciones no requieren un uso intensivo de recursos, lo que sugiere que el programa y, en consecuencia, el enfoque impulsado por problemas puede replicarse en otros contextos sin mayores restricciones (Reis, 2021).

De hecho, esta replicación se produjo a partir de un prototipo de una Dirección de Docencia (Oriente 4) que repercutió en todos los SU (91 en total). Sin embargo, lo que encuentra es que la racionalidad de la MMR se basa en una relación de causalidad entre metas, acciones y resultados, sin tener en cuenta las intenciones pedagógicas e incluso el hecho de que “los indicadores cuantitativos están influenciados por factores intra y extraescolares que la metodología no puede tomar en cuenta” (Moraes et al., 2019, p.5). Además, la dirección del centro acaba dedicando buena parte de su jornada laboral a implementar un conjunto de acciones que, por un lado, pueden mejorar los indicadores del centro y, por otro, no consideran aspectos importantes de la gestión pedagógica como la formación continua de los docentes, diversidad, inclusión, entre otros aspectos fundamentales para garantizar el derecho a una educación de calidad para todos los estudiantes.

2.5. Resultados y efectos conseguidos

A pesar de las críticas a la reforma y sus métodos de gestión, la centralidad de la flexibilidad curricular materializada en los itinerarios formativos se refuerza ante los cambios propuestos a la Nueva educación secundaria en el año 2023, en respuesta a las demandas de diversos sectores de la sociedad para la derogación del Promedio de la Reforma Educativa. Ante las críticas a la Reforma, especialmente en lo que respecta a la profundización de las desigualdades educativas a raíz de los itinerarios, la respuesta del gobierno de izquierda a nivel federal al reclamo de reapertura de un proceso democrático para discutir los significados y formatos de La educación secundaria brasileña representa uno de los resultados más relevantes. Esta revisión pasó a ser conocida como la “reforma de la Reforma” que, en lugar de cuestionar la propuesta en sus principios, solo pretende reparar los efectos más brutales. A partir de una consulta pública, el Ministerio de Educación elaboró un proyecto de Ley (PL nº5.230/2023) que, hasta ahora, establece la revocación de los itinerarios formativos, pero mantiene la flexibilidad curricular mediante “itinerarios formativos” (Brasil, 2023).

El Proyecto de Ley representa una serie de logros de los movimientos sociales en defensa de la educación secundaria y contra la Reforma de la educación secundaria y sus efectos. Por ejemplo, para la formación general básica se determina un mínimo de 2.400 horas, frente al máximo de 1.800 horas de la Ley 13.415. También se reintroducen como componentes curriculares obligatorios el español como lengua extranjera, las artes, la educación física, la sociología y la filosofía, que aparecían en la Ley 13.415 como “estudios y prácticas”. Más que eso, se revisan los conceptos de trabajo y ciudadanía en la definición de formación integral y se determina que la educación secundaria de tiempo completo prioriza la oferta de cursos técnicos. Finalmente, el Proyecto de Ley deroga la posibilidad de docentes con “conocimientos conocidos”, elemento de la Reforma que desvirtuó el rol docente al permitir que personas que no estaban formadas en áreas afines impartieran clases de secundaria, especialmente en el itinerario de formación técnica y profesional (Krawczyk y Ferretti, 2017).

Sin embargo, para la gestión de estos procesos de flexibilización curricular, este Proyecto de Ley propone una revisión de la forma de organización, centralizando en el MEC la responsabilidad de elaborar los parámetros de organización y revisión de los itinerarios. De esta manera, se pretende corregir el problema de la heterogeneidad en las experiencias de implementación de la parte diversa entre estados.

En cuanto a la organización, los caminos de profundización e integración de estudios deben estar compuestos por componentes curriculares de al menos tres áreas del conocimiento, distribuidas de la siguiente manera:

1. Lenguas, Matemáticas y Ciencias Naturales;
2. Lenguas, Matemáticas y Ciencias Humanas y Sociales;
3. Lenguas, Ciencias Humanas y Sociales y Ciencias Naturales;
4. Matemáticas, Ciencias Humanas y Sociales y Ciencias Naturales;
5. Formación Técnica y Profesional (Brasil, 2023, Art. 1º).

También existe la obligación de que cada unidad docente ofrezca al menos dos de los itinerarios, determinación que no existía en la legislación anterior. En relación con la formación técnica y profesional, se mantiene la posibilidad prevista en la Reforma de integrar la ruta V con las demás en forma de cursos de cualificación profesional, pero con prioridad declarada de cursos técnicos reconocidos y excluyendo la posibilidad de certificación intermedia, que autores como lo habían demostrado Piolli y Sala (2021) como una creación nueva e inconsistente con la realidad de la formación técnica en Brasil. Se mantiene la posibilidad de alianzas para la formación técnica, pero preferentemente con instituciones públicas y con la revocación de la posibilidad de la Educación a Distancia para esta modalidad.

Por lo tanto, hay avances sustanciales en relación con la organización anterior del currículo, mientras que la flexibilidad curricular sigue siendo uno de los “puntos clave” de la reforma. Asimismo, este nuevo modelo parece basarse en las experiencias contradictorias de algunos estados, como el caso de São Paulo.

Así, específicamente en el caso de la gestión de esta reforma no universitaria, el estado de São Paulo, como ya se mencionó, pasa a ser central en la Reforma como espacio para experimentar los cambios propuestos, además de ser un ejemplo de la participación directa acción del sector empresarial en alianza con los departamentos estatales en la definición de políticas educativas (Bueno, 2021; Cássio y Goulart, 2022; GEPUD, 2023). En un documento elaborado en 2020 por el Frente Currículo e Novo Ensino Médio, se toma como modelo el estado de São Paulo para la implementación de itinerarios formativos, considerando una oferta (i) sin apertura de nuevas clases, (ii) con apertura de nuevas clases para garantizar la oferta de todas las áreas del conocimiento, (iii) con la apertura de nuevas promociones para atender las demandas de los estudiantes de cada grupo geográfico (Cássio y Goulart, 2022).

Bueno (2021) señala cómo algunas de las medidas incorporadas en la Reforma de la educación secundaria ya estaban siendo implementadas por algunos departamentos de educación en conjunto con actores privados, en su mayoría articulados con el sector empresarial, cuyo papel en las políticas sociales se ha vuelto más activo desde la década de los noventa (Krawczyk, 2018),

más aún con permisos para asociaciones público-privadas (Adrião, 2018). En el caso de São Paulo, es reveladora la actuación del Instituto Ayrton Senna (IAS) en el Programa “Minha Escola” a partir de 2018, orientado principalmente a implementar la Reforma de la Escuela Secundaria.

A través de un acuerdo de cooperación, la Seduc-SP, junto con el IAS, previó una política educativa integral, basada en las llamadas competencias para el siglo XXI, adaptada a las escuelas de tiempo parcial (Goulart y Alencar, 2021). La educación integral es el principal objeto de investigación del Instituto Ayrton Senna y, según el Instituto, sería la manera de superar los problemas de la educación, asociados a la distancia entre la enseñanza y la vida, y “enfrentar los desafíos del siglo XXI” (NIC, s.f.b.). Así, para el Instituto, sería necesario superar “la enseñanza tradicional de la mera acumulación de conocimientos: este siglo exige que la educación de jóvenes y niños sea completa para que desarrollen sus potencialidades y puedan tomar decisiones en la vida” (IAS, s.f.a).

Con base en estos supuestos, en 2019 se implementará un prototipo, denominado “Minha Escola”, con el apoyo de la Fundación Volkswagen, en los últimos años de la Educación Primaria en 24 escuelas públicas de tiempo parcial de São Paulo. A partir de esta experiencia, se creó el Programa Inova Educação, implementado en la enseñanza secundaria y en los últimos años de la enseñanza primaria en toda la red estatal de São Paulo en 2020.

Al igual que los argumentos utilizados para justificar la Reforma de la Escuela Secundaria, los documentos del Programa Inova Educação señalan los bajos índices en las evaluaciones masivas como indicativos de una escuela obsoleta, en la que “falta libertad para elegir, hay una sobrecarga de contenidos y no hay foco en el aprendizaje” (Goulart y Alencar, 2021, p.343). De esta manera, implica la flexibilidad como requisito en la formación para el nuevo mercado laboral, centrada en las habilidades que mejor se adapten a los individuos en un mercado laboral más competitivo y que ya no se centra en los títulos.

Según Goulart y Alencar (2021), el Programa Inova deriva de programas anteriores, en particular el Programa de Escuelas de Tiempo Completo (ETI) de 2006, el Programa de Educación - Compromiso de São Paulo de 2011 y el Programa de Enseñanza Integral (PEI) de 2012, todos con la participación activa de instituciones privadas cuya gestión tiende a ser diferenciada y muy cercana a modelos 'gerencialistas'. Para comprender cómo la gestión de las reformas de la Escuela Secundaria discutidas en este Informe fue influenciada por estos programas anteriores, vale la pena saber algo más sobre el Programa de Educación Integral en São Paulo.

Este programa fue creado en 2012 como una acción del Programa Compromiso Educación de São Paulo. Su objetivo es “proporcionar la formación de sujetos autónomos, solidarios y competentes considerando las dimensiones personal, social y profesional, a través de la organización del currículo y de tiempos y espacios adecuados para la consolidación de conocimientos, valores y hábitos” (São Paulo, 2023a). Según la Seduc-SP, el PEI se basa en la concepción de educación integral, entendiendo que el desarrollo humano involucra aspectos físicos, cognitivos, socioemocionales y culturales. Se centra en los proyectos de vida de los estudiantes (São Paulo, 2023a). Basado en los principios de los cuatro pilares de la educación para el siglo XXI de Delors (1998): aprender a conocer, aprender a hacer, aprender a vivir juntos y aprender a ser, la pedagogía de la presencia, la educación interdimensional y el protagonismo juvenil. Así, el objetivo del PEI no es solo ampliar la jornada escolar, sino proponer un modelo de enseñanza enfocado a desarrollar el proyecto de vida de los estudiantes a través de una formación integral.

Algunos elementos particulares del PEI son:

- Existencia de la Tutoría, en la que los docentes y el equipo directivo son designados como tutores de un grupo de estudiantes, permitiendo implementar lo que llaman pedagogía de la presencia;
- Clubes, con el objetivo de fomentar el protagonismo estudiantil;
- Componentes Proyecto de Vida, Tecnología e Innovación, Orientación al Estudio, Prácticas Experimentales, Protagonismo Juvenil y asignaturas optativas;
- Acción pedagógica de Nivelación, con el objetivo de consolidar habilidades no desarrolladas en años anteriores;
- Bienvenido, capacitar a los estudiantes para que sean Jóvenes Bienvenidas para los nuevos ingresantes al PEI;
- Líderes de Clase, formalizando la organización estudiantil y su relación con la dirección escolar.

2.6. Reflexiones finales

La propuesta de reflexión sobre la gestión de las recientes reformas no universitarias en Brasil destacó la necesidad de cambios, especialmente de carácter curricular, en la etapa final de la educación básica, es decir, la educación secundaria. El proceso de intervenciones parece necesario al observar datos igualmente recientes (PNAD, 2023), que apuntan a un escenario en el que el 94,3% de los jóvenes de 14 a 17 años no han concluido la educación secundaria y, por lo tanto, no están en la educación superior. De ellos, el 36% no trabaja ni estudia (OCDE, 2023). Las razones por las que ha sido así -a lo largo de los años- hasta la actualidad con estos datos estadísticos, se refiere a los intensos choques teóricos y prácticos en este campo. En la escuela secundaria, la tensión entre formación para el trabajo y formación general (Souza, 2021) constituyó el núcleo de estas reformas cuya gestión remite a modos de control empresarial gerencialistas.

En el contexto de estas reformas más recientes de la escuela secundaria pública, se demostró cómo la gestión gerencialista de la administración retoma influencias que van desde las teorías clásicas de la administración –taylorismo y fordismo– hasta formas “toyotistas” de mediar las relaciones entre medios y propósitos. El panorama de las reformas educativas en el período de 2010 a 2024, desde que la “reforma de la reforma” se implementará efectivamente el próximo año, trae consigo patrones repetidos de profesionalización temprana y superficial. Así fue en otros momentos históricos, como las diferentes dictaduras (civiles y militares) a lo largo del siglo pasado y las reformas de los noventa, que retratan una relación directa con las distintas fases del capital y sus formas de reproducir las desigualdades sociales. En este sentido, se conocen las acciones de gestión que resultan de estos procesos. Al fin y al cabo, la gestión se origina en la administración, la cual, a su vez, cumple el rol de optimizar las relaciones entre medios y fines, buscando optimizar los recursos humanos y materiales para obtener la máxima productividad de estos sujetos, dando como resultado la clásica plusvalía marxista.

De ese modo, el más reciente cambio curricular en la Enseñanza Secundaria tiene como contexto una aprobación en forma de Decreto, es decir, lo que devino Ley 13.415/2017 ocurre luego de

una implementación en forma de imposición y pasó a denominarse Base Nacional Curricular Común. En este contexto, la implementación de “itinerarios de formación” representa formas de organizar contenidos y materias según su relevancia para el contexto local y las posibilidades de los sistemas educativos. Específicamente, en el caso de Brasil, acciones de este tipo tienden a profundizar las desigualdades regionales y, en consecuencia, sociales.

En este contexto, la gestión educativa de esta política pública para la educación secundaria en Brasil comienza a cumplir el rol de una práctica cuya función principal es monitorear y divulgar datos en las plataformas. Aunque el Método de Mejora de Resultados (MMR) se centra en el aprendizaje de los estudiantes, las estructuras de control de lo que se enseña y cómo, ha producido resultados opuestos a los propuestos desde la Constitución brasileña (1988) al señalar la 'gestión democrática' como uno de los principios. De la educación pública (artículo 206). La evidencia presentada relaciona este método de gestión (MMR) con las herramientas de administración corporativa – PDCA (del inglés: Planificar – Hacer – Verificar – Actuar o Ajustar) – implementadas durante la reforma curricular de la Base Curricular Común Nacional.

Asocian a esta condición de herramienta corporativista, los elementos de falta de responsabilidad del Estado que atribuyen a las prácticas de rendición de cuentas, los modos de control social, ignorando las profundas desigualdades sociales en Brasil. Al implementar estas acciones descritas para la implementación de las reformas más recientes, la gestión educativa contribuye a la reproducción de inequidades históricas y refuerza el dualismo perverso de la escuela secundaria pública: para los ricos, una escuela de contenidos y, para los pobres, una escuela asistencial (Libâneo, 2012). Así, la gestión educativa de las reformas no universitarias en Brasil parece alejarse de uno de sus pilares que están en el epígrafe de ese capítulo - “(...) dirigir la tecnología en nuestros términos y ampliar el acceso a un aprendizaje de calidad a lo largo de toda la vida para todos.”

2.7. Referencias

- Antunes, R. y Praun, L. (2019). A aposta nos escombros: reforma trabalhista e previdenciária - a dupla face de um mesmo projeto. *Revista Jurídica Trabalho E Desenvolvimento Humano*, 2(1). <https://doi.org/10.33239/rtdh.v2i1.43>
- Brasil. (2017). Lei n. 13415/2017. Altera as Leis n o 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 11.494, de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943, e o Decreto-Lei no 236, de 28 de fevereiro de 1967; revoga a Lei no 11.161, de 5 de agosto de 2005; e institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral. 16 fev. 2017.
- Brasil. (2018). *BNCC- Base Nacional Comum Curricular*.
- Bueno, A. L. (2021). *A reforma do ensino médio: do Projeto de Lei no 6.840/2013 à Lei no 13.415/2017*. Universidade Federal do Paraná.

- Cássio, F. y Goulart, D. C. (2022). Itinerários formativos e ‘liberdade de escolha’: Novo Ensino Médio em São Paulo. *Retratos da Escola*, 16(35), 509–534. <https://doi.org/10.22420/rde.v16i35.1516>
- Coombs, P. (1986). *A crise mundial da educação*. Editora Perspectiva.
- Delors, J. (1998). *Educação: um tesouro a descobrir*.
- Ferreira, E. B. (2017). A contrarreforma do Ensino Médio no contexto da nova Ordem e Progresso. *Educação & Sociedade*, 38, 293–308. <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302017176594>
- Ferreti, C. J. (2018). A reforma do Ensino Médio e sua questionável concepção de qualidade da educação. *Estudos Avançados*, 32, 25–42. <https://doi.org/10.5935/0103-4014.20180028>
- Ferreti, C. J. y Silva, M. R. da. (2017). Reforma do Ensino Médio no contexto da Medida Provisória no 746/2016: Estado, currículo e disputas por hegemonia. *Educação & Sociedade*, 38, 385–404. <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302017176607>
- GEPUD. (2023). *Redução de itinerários formativos para o ensino médio na rede estadual de São Paulo* [Nota Técnica].
- Goulart, D. C. y Alencar, F. (2021). Inova Educação na rede estadual paulista: programa empresarial para formação do novo trabalhador. *Germinal: marxismo e educação em debate*, 13(1), 337–366. <http://dx.doi.org/10.9771/gmed.v13i1.43759>
- Krawczyk, N. y Ferreti, C. J. (2017). ¿Flexibilizar para quê? Meias verdades da “reforma”. *Retratos da Escola*, 11(20), 33–44. <https://doi.org/10.22420/rde.v11i20.757>
- Kuenzer, A. Z. (2007). Da dualidade assumida à dualidade negada: o discurso da flexibilização justifica a inclusão excludente. *Educação & Sociedade*, 28, 1153–1178. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302007000300024>
- Libâneo, J. C. (2012). O dualismo perverso da escola pública brasileira: escola do conhecimento para os ricos, escola do acolhimento social para os pobres. *Educação e Pesquisa*, 38(1), 13-28. <https://doi.org/10.1590/S1517-97022011005000001>
- Lopes, A. C. (2019). Itinerários formativos na BNCC do Ensino Médio: identificações docentes e projetos de vida juvenis. *Retratos da Escola*, 13(25), 59–75. <https://doi.org/10.22420/rde.v13i25.963>
- Moraes, C. S. V. de., Cássio, F., Jacomini, M. Ap. y Bello, I. M. (2019). Política educacional no estado de São Paulo – 24 anos de governos do PSDB. Painel Temático Anped – 39ª Reunião Anual. https://anais.anped.org.br/sites/default/files/arquivos_31_10
- Moraes, C. S. V., Ferretti, C. J., Pino, I.R., Leher, R., Almeida, L. C., Ximenes, S. B., Dalbosco, C.A., Souza, S.M.Z.L., Zuin, A. A. S., Silveira, A. A. D., Almeida, A. M. F. de., Trevisan, A. R., Mazza, D., Lima, L. C. V. S., Amaral, N. C., Georgen, P. y Rambla X. e Sisto, V. (2022). Reforma do ensino médio: a institucionalização do apartheid social na educação. *Educação & Sociedade*, 43, 1-8. <https://doi.org/10.1590/ES.261875>

- Pelissari, L. B. (2023). A Reforma da Educação Profissional e Tecnológica no Brasil: 2016 a 2021. *Educação em Revista*, 39. <https://doi.org/10.1590/0102-469837056>
- Piolli, E. y Sala, M. (2021). A Reforma do Ensino Médio e a Educação Profissional: da Lei de Diretrizes e Bases (LDB) às Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio e para a Educação Profissional. *Revista Exitus*, 11. <https://doi.org/10.24065/2237-9460.2021v11n1ID1543>
- Pizolati, A. R. da C. (2024). *Flexibilização curricular, aprender a aprender, responsabilização individual e meritocracia: análise crítica de políticas educacionais brasileiras (1996-2021)*. <http://repositorio.jesuita.org.br/handle/UNISINOS/11422>
- Ramos, M. N. (2011). O currículo para o Ensino Médio em suas diferentes modalidades: concepções, propostas e problemas. *Educação & Sociedade*, 32, 771–788. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302011000300009>
- Reis, B. S. (2021). Gestão escolar impulsionando aprendizado: o caso do Programa MMR. <https://exame.com/colunistas/impacto-social/engrenagens-de-uma-avaliacao-de-impacto-a-construcao-do-programa-mmr/>
- São Paulo (Estado). (2011). Decreto nº 57.571, de 2/12/2011. Institui, junto à Secretaria da Educação, o Programa Educação - Compromisso de São Paulo e dá providências correlatas. <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2011/decreto-57571-02.12.2011.html>
- São Paulo (Estado). Secretaria de Estado da Educação. (2018). *Método de Melhoria de Resultados busca soluções para dificuldade de aprendizado*. <https://www.educacao.sp.gov.br/gestaoemfoco>
- São Paulo (Estado). Secretaria de Estado da Educação. (2019). *Guia Prático Método de Melhoria de Resultados – MMR: Etapas de Planejamento*. SEE. https://midiasstoragesec.blob.core.windows.net/001/2020/02/guia-prtico_etapa_planejamento_2020.pdf
- Silva, R. (2017). Emocionalização, algoritmização e personalização dos itinerários formativos: ¿Como operam os dispositivos de customização curricular? *Currículo sem Fronteiras*, 17, 699–717.
- Ribeiro de Souza, F. (2021). O Novo Ensino Médio: a disputa em torno de um velho projeto formativo. *Revista Internacional Educon*, 2(1), e21021004. <https://doi.org/10.47764/e21021004>
- UNESCO. (2024). *La IA generativa y el futuro de la educación*. Assistant Director-General for Education, 2018- (Giannini, Stefania). <https://www.unesco.org/es/articles/la-inteligencia-artificial-generativa-en-la-educacion-documento-de-reflexion-de-sra-stefania>

CAPÍTULO 3

Las últimas reformas educativas no universitarias de Chile



María Verónica Leiva-Guerrero
Pontificia Universidad Católica de Valparaíso

Sebastián Sánchez Díaz
Instituto Profesional Duoc UC

Daniel Villarroel Montaner
Fundación Educacional Montaner

CAPÍTULO 3.

Las últimas reformas educativas no universitarias de Chile

María Verónica Leiva-Guerrero 

Pontificia Universidad Católica de Valparaíso

Sebastián Sánchez Díaz 

Instituto Profesional Duoc UC

Daniel Villarroel Montaner 

Fundación Educacional Montaner

3.1. Introducción

El presente siglo en Chile se ha caracterizado por una activa participación de parte de la ciudadanía con la finalidad de exigir una educación pública gratuita y de calidad. El camino hacia la materialización de estas demandas ha conllevado efervescencias políticas, sociales, económicas, jurídicas y, por qué no decirlo, valóricas que, paulatinamente, han ido marcando los destinos de un sistema educativo que se ha ido refrescando en sus distintos niveles (inicial, primario, secundario y terciario). Así, como se verá más adelante en el presente capítulo, se ha generado un conjunto legislativo que sienta las bases para una reforma estructural del sistema, persiguiendo garantías de calidad, inclusión y equidad, frente a una historia educacional marcada por la desigualdad y segmentación.

Es importante, para el análisis del presente capítulo, considerar que el país transita desde la privatización de la educación de fines del siglo pasado, con un fuerte acento en el mercado, hacia una educación en el marco del sistema orientado hacia la gratuidad, equidad e inclusión.

Desde la Ley General de Educación (LGE) de 2009 intenta regular el sistema educativo estableciendo principios de calidad y equidad. Si bien considerados insuficientes en sus inicios, marcan pasos decididos para abordar desigualdades. Así, también, la nueva Ley de Nueva Educación Pública (2017) perfila una desmunicipalización del ámbito educativo escolar, transfiriendo la gestión de las escuelas a un sistema nacional. Con la bandera de la equidad, esta reforma ha encontrado serios desafíos para su implementación, como la resistencia de los municipios y la escasez de los recursos adecuados y necesarios.

Recientemente (octubre 2024) el ejecutivo ha planteado un proyecto que anuncia la eliminación gradual del crédito con aval del Estado (CAE), que generó un ciclo de endeudamiento en estudiantes de la educación superior y sus correspondientes familias. Las propuestas actuales buscan establecer gratuidad y accesibilidad, lo que podría transformar el ingreso y financiamiento a la educación terciaria.

Las páginas posteriores darán cuenta más exacta y específica del nutrido conjunto legislativo que da soporte al proceso de reforma estructural. Sin embargo, desde un inicio, es necesario tener presente, más allá de las dificultades y desafíos que esta implementación requiere, que el avance en tecnología e innovación no puede quedar al margen. En efecto, su integración (indiscutible) pone de manifiesto la urgente necesidad en infraestructura tecnológica, así como la urgente capacitación docente al respecto. Sin duda, la incorporación de plataformas digitales podría facilitar un mayor y mejor aprendizaje de los estudiantes, más personalizado y colaborativo.

Finalmente, se hace impostergable atender de manera más decidida el área de la educación técnica profesional (ETP). En la medida que la economía chilena evolucione, se requiere una fuerza laboral bien capacitada en diversos ámbitos. Ello incide en fortalecer la educación técnico-profesional, garantizando que los jóvenes tengan opciones viables y atractivas. Esto no solo contribuye a la formación de profesionales competentes, sino que también puede ayudar a reducir el desempleo juvenil y otorgar mayor movilidad social.

La reforma educativa en Chile durante el siglo XXI es un proceso en evolución que, como se ha señalado, busca transformar un sistema desigual en uno inclusivo y de calidad. Por medio de la compenetración y colaboración entre el Estado, la sociedad civil, las comunidades y los estudiantes, el país puede avanzar hacia un sistema educativo que forme y prepare a sus jóvenes para el futuro, contribuyendo al progreso de toda la nación. La historia de la educación en Chile está en constante construcción, y el compromiso de todos los actores será decisivo para lograrlo.

3.2. Reformas educativas significativas en el período 2010-2024

Durante los últimos 25 años, la política educativa en Chile ha estado condicionada por las situaciones políticas, económicas y sociales. Desde la perspectiva social, destacan las manifestaciones escolares, siendo las más relevantes las del año 2006, denominada Revolución Pingüino, liderada por estudiantes secundarios que salieron a la calle a exigir una educación pública, gratuita y de calidad; y la del año 2011, también protagonizada por estudiantes, pero que cobró mayor fuerza al unirse los estudiantes universitarios. Estos, al no visualizar cambios efectivos en la educación chilena, plantearon una serie de demandas, como la necesidad de una reforma constitucional para fijar el derecho a la educación por sobre la libertad de enseñanza. Además, exigieron establecer un Estado garante de una educación igualitaria, laica, gratuita y de calidad en todos los establecimientos del país.

En el caso de la educación superior, se exigió una reforma al sistema de acceso a las universidades que asegurara la igualdad de oportunidades, el aumento de fondos de libre disposición a universidades estatales y la democratización del sistema de educación superior. En respuesta al ambiente sociopolítico y los avances bibliográficos, se emprenden una serie de reformas, de las cuales, para efectos de este capítulo, se mencionarán las vinculadas a estructura del sistema educativo chileno no universitario y de gestión escolar.

A partir del año 2006, se inicia en Chile un periodo de participación de actores clave en la elaboración de las políticas. El resultado de este trabajo tuvo una importante influencia en leyes

fundamentales, sentando las bases para una reforma estructural del sistema educativo chileno, cuyo foco estaba puesto en garantizar una educación de calidad para todos los niños, niñas, jóvenes y adultos del país. A continuación, iniciamos el recorrido de las políticas más relevantes, a saber:

- **Ley de Subvención Escolar Preferencial SEP, (N°20.248).** Política pública promulgada en el año 2008, destinada a una mayor equidad y calidad en los aprendizajes de los estudiantes chilenos. Consiste en otorgar fondos adicionales de subvención proporcional a la cantidad de estudiantes prioritarios y preferentes (I y II quintil) de los centros educativos del país. La legislación establece la firma de un convenio con requisitos y condiciones que compromete a las escuelas a cumplir con una serie de requerimientos sobre los fondos adicionales asignados que deben rendir ante las autoridades de educación. Específicamente, esta ley funciona mediante el financiamiento diferenciado según la vulnerabilidad de los estudiantes y de un mecanismo de cuenta pública sobre el desempeño de los establecimientos escolares.
- **Ley General de Educación, (Ley 20370/2009 o LGE).** Esta ley establece que la educación chilena se manifiesta a través de la enseñanza formal o regular, de la enseñanza no formal y de la educación informal. El sistema educativo formal o regular ofrece educación parvularia, básica, media y superior (universitaria y Técnica Nivel Superior), y modalidades educativas para atender a necesidades específicas (educación diferencial y educación de adultos). Las modalidades educativas se establecen como opciones organizativas y curriculares que procuran dar respuesta a requerimientos específicos de aprendizajes, personales o contextuales, con el propósito de garantizar la igualdad en el derecho a la educación. Además, la ley establece la normativa marco en materia de educación que norma Objetivos más amplios y flexibles, centra la responsabilidad en el Estado y considera a la educación parvularia. Cabe destacar que la LGE incorpora por primera vez el concepto de inclusión para la educación del sistema escolar, con la finalidad de disminuir la discriminación.
- **Ley de Aseguramiento de la Calidad.** Cuenta con el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad (SAC) de la Educación Parvularia, Básica y Media y su Fiscalización. Fue creado por la Ley N.º 20.529/2011, y tiene por objetivo asegurar el acceso a una educación de calidad y equidad para todos los estudiantes del país mediante la evaluación integral, la fiscalización pertinente, el apoyo y orientación constante a los establecimientos educacionales. Bajo el alero de tal legislación se crean la Agencia de Calidad de la Educación y la Superintendencia de Educación. Asimismo, se entregan nuevas competencias al Ministerio de Educación. La Agencia de Calidad de la Educación es la encargada de evaluar y orientar el sistema educativo, para propender al mejoramiento de la calidad y equidad. Entre sus funciones se encuentran: diseñar, implementar y aplicar un sistema de medición del aprendizaje de los alumnos; elaborar informes evaluativos, basados en el desempeño de los establecimientos educacionales, y prestar apoyo a los establecimientos calificados como deficientes, entre otras. Por otro lado, la Superintendencia de Educación está encargada de fiscalizar a los establecimientos educacionales y velar por el cumplimiento de la normativa educacional y correcto uso de los recursos estatales, pudiendo fiscalizar la rendición de cuentas

públicas, ordenar auditorías, formular cargos, resolver conflictos y aplicar sanciones. En el caso del Ministerio de Educación, se agregan nuevas funciones como, por ejemplo, elaborar los estándares de aprendizaje de los alumnos. En tal sentido, se desarrollan los estándares indicativos de desempeño, divididos en cuatro dimensiones: (i) liderazgo del director y del sostenedor, (ii) gestión pedagógica, (iii) formación y (iv) convivencia y gestión de recursos.

- **Ley de Calidad y Equidad de la Educación (N.º 20.501)**, promulgada el año 2011. A partir del desarrollo de la legislación de la última década, con las leyes de Calidad y Equidad de la educación 20.370 y Ley General de Educación; 2009, se logra promulgar la Ley 20501, que permite introducir en el sistema público un mecanismo de selección e inducción de directivos al sistema escolar, específicamente para centros con financiamiento público y dependientes de las administraciones municipales vigentes. Esta ley, entre otros aspectos, estableció un nuevo mecanismo de selección de directores de colegios municipales, incorporándolos al sistema de Alta Dirección Pública (ADP) en colaboración con la dirección nacional del Servicio Civil. Se establece que los directivos docentes electos deben firmar un convenio de desempeño con su sostenedor y pueden poner a disposición del municipio el 5% de la planta contratada de su establecimiento. Este sistema permitiría identificar a docentes con liderazgo pedagógico, capacidad de gestión y visión estratégica, con la finalidad de mejorar el aprendizaje de los estudiantes e implementar procesos de mejora continua en sus establecimientos.
- **Ley de Inclusión.** Chile promulga la Ley 20.845/2015, que involucra transformaciones al sistema de educación chileno. Esta ley garantiza que los recursos económicos sean destinados exclusivamente para fines educativos. Con esta ley, el país genera un nuevo marco en materia de protección del derecho a la educación y fundamentalmente lo que hace es eliminar una serie de barreras y de limitaciones al efectivo ejercicio del derecho a la educación. En específico, regula la admisión de los y las estudiantes, elimina el financiamiento compartido y prohíbe el lucro en establecimientos educacionales que reciben aportes del Estado. Pone fin al copago que realizaban los apoderados en establecimientos particulares subvencionados. Asimismo, creó un sistema informático de carácter nacional, a través del cual los apoderados postulan a sus hijos a colegios de su preferencia. El sistema realiza ciertas priorizaciones para, finalmente, asignarlos a un colegio. Estas nuevas regulaciones normadas por la Ley de Inclusión Educativa implican modificar prácticas educativas y administrativas que venían funcionando en Chile desde hace más de 40 años. Dicha ley no estuvo exenta de dificultades, los sostenedores privados iniciaron movilizaciones y duras críticas recurriendo al Tribunal Constitucional para rebatir la validez de la normativa.
- **Marco para la Buena Dirección y el Liderazgo Escolar**, en el que se establecen dimensiones, habilidades, principios y conocimientos profesionales que deben tener los directivos docentes. Este marco define las áreas y prácticas en que los equipos directivos deberían actuar, conocimientos, habilidades y principios deseables para el ejercicio de la labor directiva desde la perspectiva de movilizar a toda comunidad educativa hacia la mejora de la escuela. Cabe destacar, qué dicho MBDLE no es un instrumento prescriptivo, sino orientador de prácticas directivas deseables para liderar y gestionar de forma

efectiva un centro escolar. El énfasis de las prácticas planteadas considera las características de vulnerabilidad de la escuela, etapa de mejoramiento en la que se sitúa, formas de organización, enfoque distribuido del liderazgo, características internas para describir lo que es necesario saber hacer para liderar y gestionar el centro escolar con trayectoria de mejora, a través de la especificación de las siguientes prácticas:

1. Construyendo e implementando una visión estratégica compartida
 2. Desarrollando las capacidades profesionales
 3. Liderando los procesos de enseñanza y aprendizaje
 4. Gestionando la convivencia y la participación de la comunidad escolar
 5. Desarrollando y gestionando el establecimiento escolar.
- **Ley de Carrera Docente —Ley N.º 20.903/2016—** aporta a la educación chilena el Sistema de Desarrollo Profesional Docente, cuyo propósito es el reconocimiento de la docencia junto con apoyar su ejercicio y aumentar su valoración para las nuevas generaciones. Este sistema de evaluación se aplica cada cuatro años a los docentes que se desempeñan en establecimientos estatales y les permite postular a incentivos económicos sujetos al resultado obtenido. Este Sistema de Desarrollo Profesional, implica transformaciones relevantes para el ejercicio de la docencia, por cuanto aborda desde el ingreso a los estudios de pedagogía hasta el desarrollo de una carrera profesional. Su implementación —contemplada entre 2016 y 2026— promueve el desarrollo entre pares y el trabajo colaborativo en redes de maestros; un aumento del tiempo no lectivo; una nueva escala de remuneraciones acorde a distintos niveles de desarrollo profesional, y la instauración de nuevos derechos para los docentes como lo es el acompañamiento en los primeros años de ejercicio y formación continua.
 - **Ley que crea el nuevo Sistema de Educación Pública —Ley N.º 21.040/2017.** Crea el Sistema de Educación Pública en Chile, conformado por el Ministerio de Educación, la Dirección de Educación Pública y los Servicios Locales de Educación Pública (SLEP). Estos últimos reemplazan la gestión y responsabilidad que tenían a cargo las municipalidades y los establecimientos educacionales, constituyendo organismos públicos especializados en la gestión educacional, descentralizados funcional y territorialmente, con planta propia de personal profesionalizado, personalidad jurídica y patrimonio propio. Dicha ley pone en marcha una reforma de carácter político-administrativa que modifica la forma de gobernar, gestionar y administrar los centros escolares. La instalación de 70 SLEP se plantea de forma gradual desde el año 2018 hasta el año 2027. Son conformados por un Consejo Local de Educación en los que participan docentes, asistentes de la educación, estudiantes, padres, madres y apoderados e instituciones de educación superior; y un Comité Directivo Local con representación de los centros de padres, municipalidad y gobierno regional. El fin último de esta Ley es velar por el pleno desarrollo de los estudiantes, de acuerdo con sus necesidades, características y territorios, garantizando el ejercicio del derecho a la educación dispuesto en la Constitución Política de Chile. El Sistema y sus integrantes se regirán por los principios señalados en la Ley General de Educación, entre ellos, Calidad integral; Mejora continua de la calidad; Cobertura

nacional y garantía de acceso; Desarrollo equitativo e igualdad de oportunidades; Colaboración y trabajo en red; Proyectos educativos inclusivos, laicos y de formación ciudadana; Pertinencia local, diversidad de los proyectos educativos y participación de la comunidad; Formación ciudadana y valores republicanos e Integración con el entorno y la comunidad.

3.3. Los fundamentos de las reformas educativas realizadas o en desarrollo

Chile desde la década de los 80 asume un sistema educativo que se sustenta procesos de privatización y de expansión en políticas educativas neoliberales, basadas en la descentralización de las escuelas públicas y en sistemas de financiamiento a través de subvenciones según el número de alumnos que asisten a clases (Oliva, 2010; Ruiz, 2013). En el caso de las escuelas particulares subvencionadas, el financiamiento es compartido con las familias, estableciéndose un sistema de copago. Este sistema de subvención llevó a las escuelas a focalizarse en el lucro más que en la calidad de la formación que imparten, generándose una desigualdad que ocasionó segregación y un despoblamiento de alumnos en la educación pública. Esta situación comenzó a generar el descontento en las comunidades educativas y especialmente en los estudiantes de educación secundaria posicionándose en la discusión pública (Orellana, 2018) que derivó en la Ley de Inclusión, la cual “introdujo una serie de modificaciones normativas cuyo propósito era prohibir el lucro con fondos públicos, la selección de estudiantes y el copago de los padres en el financiamiento de las escuelas que reciben subvención del Estado” (Canales et al., 2020, p. 300)

Para abordar las problemáticas antes señaladas se promulga la ley SEP que pretende redefinir el sentido liberal tradicional de igualdad de oportunidades, a través del establecimiento de mecanismos de asignación de fondos prioritarios para los centros escolares con un mayor índice de vulnerabilidad de estudiantes, pero con orientación hacia la excelencia académica y la calidad educativa. Lo anterior se conceptualiza en el ámbito gerencial para el acceso a las oportunidades de recursos desde lógicas administrativas que caracteriza a un Estado Subsidiario. Por ello, en el caso de Chile, aplica criterios de clasificación de estudiantes prioritarios con fines de inclusión al sistema y así tributar a las exigencias de la Ley y a la justicia social.

A partir de lo anterior, y de la puesta en marcha de la reforma de la LGE en función de una educación de calidad y equitativa se promulga la Ley del Sistema de Aseguramiento de la Calidad (2011), la cual debe propender a la equidad para que todos los/as estudiantes tengan las mismas oportunidades de aprendizaje y reciban una educación de calidad. Para tal efecto, considera un conjunto de evaluaciones, mecanismos de apoyo, fiscalizaciones, sistemas de información y estándares para alcanzar un mejoramiento continuo de los aprendizajes de los y las estudiantes y potenciar, de esta forma, las capacidades personales e institucionales de los centros escolares. Dadas las características del modelo chileno, se considera que el Sistema de Aseguramiento de Calidad establecido consolida un modelo de responsabilización por desempeño con altas consecuencias. Si bien, se apuesta por brindar más información, antecedentes y análisis contextualizados para la retroalimentación de la política educativa, considerando los contextos y particularidades de cada centro educativo, este sigue proponiendo mecanismos de rendición de

cuentas de los establecimientos, tanto hacia las familias como a las instituciones ministeriales, burocráticos con lógicas de “accountability”, control y supervisión , y no desde planteamientos de equidad educativa y oportunidades de aprendizaje que se sustenten en la comprensión, participación y en una evaluación democrática, ampliando los horizontes en los decidores de las políticas educativas.

Unido a las normativas anteriores, la ley N° 21.040/2017, pretende desde sus fundamentos recuperar la educación pública chilena, e instala una nueva institucionalidad para la gestión de los centros escolares, asumiendo un rol clave la implementación de 70 Servicios Locales de Educación Pública que han asumido paulatinamente la administración de todos los centros escolares de Chile. Al respecto, se puede señalar que la educación chilena no había tenido cambios tan importantes en su estructura en cuanto a la gestión de los establecimientos desde la época de los 80. La desmunicipalización de las escuelas y la instalación de estas organizaciones intermedias de administración de la educación pública chilena (SLEP) con dependencia regional, giro único en educación y sistema de financiamiento basal de acuerdo con el tamaño, número y condiciones difíciles de las escuelas, prometen llevar a las escuelas hacia mejores resultados. Sin embargo, recuperar la calidad de la educación pública no se logra solo con cambios de la administración del de sostenedor o de las funciones que se le atribuyen. Por ello, se deben construirse esfuerzos para mejorar las capacidades de gestión y liderazgo de las escuelas en pos del aprendizaje de todos y todos los/as estudiantes.

3.4. La aplicación de las reformas educativas

En el contexto de las reformas del sistema educativo chileno, han emergido una serie de normativas legales orientadas a asegurar una cultura de calidad que permee a los niños, niñas y jóvenes, así como sus comunidades educativas. A continuación, se presenta el grado de implementación, así como los beneficios y limitaciones, concluyendo con las acciones y directrices concernientes a esta materia. Con respecto a la normativa legal sobre la Subvención Escolar Preferencial (SEP), se ha implementado progresivamente desde su creación con la finalidad de mejorar las condiciones de estudiantes en situación de vulnerabilidad socioeconómica y que ha experimentado varias modificaciones.

Entre sus principales avances está el aumento de fondos disponibles para estudiantes prioritarios, siendo complementada con otras subvenciones en vías de mejorar la equidad en el sistema educativo. Además, se ha ampliado a un mayor número de alumnos prioritarios y ajustado los criterios para su selección (Jaimovich et al., 2022). También, dicha ley atiende a estudiantes de bajos recursos, buscando cerrar brechas de aprendizaje e incluye mecanismos de apoyo y seguimiento en el Plan de Mejoramiento Educativo (PME), que obliga a las escuelas a implementar estrategias específicas para mejorar la calidad educativa.

Como señalan Jaimovich et al. (2022) persisten “restricciones en la flexibilidad de uso de los dineros de la SEP ha significado una limitación para la diversificación de la inversión en recursos que trasciendan el material pedagógico, las asesorías técnicas, o el equipamiento tecnológico” (p.255). Se suman, dificultades en la gestión de los recursos por parte de los sostenedores, debido a restricciones burocráticas o falta de flexibilidad, así como la heterogeneidad en los

resultados, particularmente en zonas rurales o en escuelas con infraestructura deficiente. Se agregan la gestión de los recursos, informes y fiscalización, que demanda una carga administrativa considerable a los sostenedores y directores, así como la dependencia de la asistencia, afectando a escuelas que enfrentan altos niveles de ausentismo, especialmente en contextos vulnerables. Con respecto a las estrategias adoptadas están el contar con mayor flexibilidad en el uso de los fondos SEP, así como fortalecer los mecanismos de apoyo a los sostenedores y un sistema de incentivos que premia a los establecimientos con mejores resultados para contribuir a su funcionamiento.

Por otra parte, la Ley General de Educación (LGE), que reemplazó a la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), redefinió la estructura del sistema educativo chileno, con mayor énfasis en la calidad y equidad. Dentro de sus principales virtudes se encuentra el rol del Estado como garante de una educación de calidad para todos, la introducción de principios de equidad y respeto a la diversidad. Sin embargo, existe una falta de coherencia entre los principios establecidos y la realidad de su implementación, ya que persisten desigualdades estructurales en el sistema, donde las escuelas públicas siguen teniendo desventajas frente a las privadas. Entre las acciones adoptadas está la creación de mecanismos para la supervisión y control de la calidad educativa a través de la Agencia de la Calidad de la Educación y la revisión del currículum nacional y evaluaciones periódicas, dentro de un contexto de aseguramiento de la calidad en los centros educativos.

En cuanto a la Ley N.º 20.529, que crea el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad (SAC) para la educación parvularia, básica y media, considera los organismos de la Superintendencia de Educación y la Agencia de Calidad de la Educación. Dicha normativa establece estándares claros de calidad y mecanismos de fiscalización, así como proporciona un marco de monitoreo y rendición de cuentas a nivel nacional para la mejora continua en los establecimientos educativos. Entre los inconvenientes de dicho sistema es generar una carga burocrática considerable para los centros educativos y el cuestionamiento a los indicadores utilizados para medir la calidad en todas sus dimensiones, más allá de los resultados en pruebas estandarizadas. Con respecto a las medidas adoptadas está la implementación de evaluaciones nacionales (como es el caso del SIMCE) y el uso de estándares de calidad para mejorar la gestión de los recursos y procesos de fiscalización de la Superintendencia.

En lo relativo a ley N.º 20.501 (2011), enfatiza en la mejora de la calidad de la educación pública a través de incentivos para el desarrollo profesional de los docentes. Sin embargo, existe una falta de recursos o planificación adecuada en su implementación, siendo limitado su impacto y aún persisten brechas de equidad significativas entre la educación pública y privada. Dentro las acciones destacables están la creación de incentivos para el desarrollo de los docentes y el fortalecimiento de la educación técnico-profesional.

En cuanto al desarrollo de la Ley de Inclusión Escolar ha sido progresivo en relación con los pilares establecidos, particularmente en la eliminación del financiamiento compartido (copago) y la transformación de los establecimientos a entidades sin fines de lucro, destacando los siguientes progresos como el avance en el congelamiento y la reducción gradual del copago en los establecimientos que recibían financiamiento compartido. Se suma la gran mayoría de los establecimientos subvencionados que se han adecuado al requisito de funcionar sin fines de lucro. Sin embargo, algunos establecimientos enfrentaron retención de subvenciones debido a

retrasos en este proceso y según Luza (2023) el “gasto público también ha sido incrementado con la SEP y el aporte por gratuidad, llegando a un incremento entre el 2016 y el 2022 del 34% y un 282% respectivamente” (p. 18). Uno de los beneficios directos ha sido la eliminación de los pagos de copago, matrícula y escolaridad en establecimientos que perciben subvenciones y la política de gratuidad ha reducido la segregación en el sistema educativo, nivelando las oportunidades para estudiantes de diferentes estratos socioeconómicos. No obstante, como plantea Luza (2023) la “eliminación del copago y otros cobros resulta ser un beneficio directo a las familias de los estudiantes, pero genera tensiones dentro de la comunidad escolar que debe adecuarse a la serie de requisitos que impone esta política” (p. 4). Además, algunos establecimientos han migrado al sistema particular pagado en lugar de optar por la gratuidad, debido a que los incentivos económicos no han sido suficientes para compensar las pérdidas derivadas de la eliminación del copago.

Entre las medidas adoptadas están que el Ministerio de Educación ha implementado un congelamiento de los copagos y ha fijado límites para asegurar una transición gradual hacia la gratuidad, así como los establecimientos que optan por la gratuidad reciben una subvención adicional a través del aporte por gratuidad, que ha ido incrementándose con el tiempo para compensar las pérdidas económicas derivadas del fin del copago. Finalmente, dicho organismo ha reforzado la fiscalización para asegurar que los establecimientos que reciben subvenciones se adecúen a la estructura sin fines de lucro. Dicha normativa ha logrado importantes avances, especialmente en la reducción de la segregación y el acceso a una educación más equitativa. Sin embargo, persisten desafíos relacionados con la inclusión, la implementación completa del financiamiento gratuito y la transición a un sistema sin fines de lucro, lo que ha generado tensiones en algunos sectores educativos.

Con respecto a la ley 20.903 se ha ido implementando progresivamente, abarcando la educación parvularia, básica y media en establecimientos subvencionados por el Estado, destacándose: los estándares pedagógicos y disciplinarios que regulan la calidad de la formación de los futuros docentes, un sistema evaluativo integral que permite a los docentes avanzar en su desarrollo profesional y acceder a mayores niveles salariales y de reconocimiento en función de su experiencia y competencias, así como el programa de inducción y mentoría para los docentes que inician su carrera, facilitando su integración y permanencia en el sistema. Al respecto, esta normativa ha logrado posicionar la profesión docente como una carrera con altos estándares, garantizando un desarrollo continuo a lo largo de la carrera, así como la mejora de los salarios de los docentes en función de su experiencia y desempeño y la formación continua y gratuita a los docentes (PNUD, 2023).

A pesar de los avances, el sistema aún enfrenta desafíos en la distribución equitativa de docentes calificados en todo el país, especialmente en zonas rurales y de alta vulnerabilidad. Se suma, la percepción burocrática del sistema de evaluación y progresión en tramos, así como se mantienen altos niveles de carga laboral, especialmente en relación con la cantidad de horas lectivas frente a las no lectivas. En cuanto a las acciones adoptadas, está un aumento en las horas no lectivas para que los docentes dispongan de más tiempo para planificar, capacitarse y realizar tareas administrativas fuera del aula. También, el sistema de evaluación docente ha sido revisado para mejorar su efectividad y transparencia y se ha reforzado el rol de instituciones como el CPEIP,

encargado de coordinar y desarrollar programas formativos que apoyen a los docentes en su desarrollo profesional (PNUD, 2023).

Con relación al Marco para la Buena Dirección y el Liderazgo Escolar, que busca mejorar la calidad de la educación a través de la implementación de principios orientados al desarrollo de una dirección escolar eficaz. Desde su implementación, se han realizado avances significativos, principalmente en la profesionalización de la gestión escolar y el fortalecimiento de las competencias directivas, destacándose capacitaciones y programas de formación continua para directores, mayor capacidad de los directivos para tomar decisiones en función de las necesidades locales de la comunidad educativa, así como evaluación sistemática del desempeño profesional de directores.

Se agrega una mayor integración de políticas inclusivas, permitiendo que los directores gestionen de manera más efectiva la diversidad y promuevan una educación equitativa y un enfoque en el liderazgo pedagógico ha permitido que los directores no solo gestionen lo administrativo, sino que asuman un rol clave en la mejora de las prácticas docentes y en la motivación de los equipos de trabajo. No obstante, existen en ciertas comunidades escolares resistencias por parte de los docentes y otros miembros del personal, persiste una desigualdad en su implementación, generando brechas en los resultados. También se percibe que los directores deben dedicar una gran parte de su tiempo a la gestión administrativa, lo que les impide centrarse plenamente en la pedagogía.

Entre las acciones atendibles se encuentra un mayor número de instancias de capacitación y acompañamiento para directivos y equipos docentes, así como una generación de apoyo técnico y financiero adicional para garantizar la equidad en la aplicación de las reformas en ciertos centros educativos. Se suma, la reducción de carga administrativa a través de la digitalización de procesos, permitiendo que los directores dediquen más tiempo a liderar pedagógicamente. En resumen, este referente técnico ha impulsado una serie de reformas que han tenido un impacto positivo en la gestión escolar. No obstante, se siguen presentando desafíos que requieren medidas continuas de apoyo y ajuste para asegurar una implementación equitativa y efectiva.

Sobre la Ley 20903 de Carrera Docente, tras seis años de su implementación, la ha logrado avances importantes en la profesionalización y valoración de la labor docente en Chile. No obstante, persisten desafíos relacionados con la equidad en la distribución de docentes y el equilibrio entre las cargas laborales y el bienestar emocional. Las reformas han sido bien recibidas en general, aunque algunos aspectos del sistema de evaluación y de progresión continúan generando debate dentro de la comunidad educativa.

En la N.º 21.040 lleva siete años de su implementación, que ha avanzado lentamente, ya que solo 38 de los 70 SLEP han sido instalados, y solo 15 de ellos han completado el traspaso de la administración educativa, abarcando 1.047 establecimientos y 241.000 estudiantes, lo que representa menos de un tercio del proceso total. Su instalación ha enfrentado varios problemas, incluyendo protestas en algunos territorios, como el paro en el SLEP de Atacama, que expuso problemas graves de gestión y condiciones laborales precarias. Con respecto a sus beneficios está que los servicios locales son entidades descentralizadas que permiten una administración más cercana a las necesidades locales, mejorando la capacidad de respuesta frente a desafíos territoriales. Además, sus unidades técnicas pedagógicas están implementando el currículo y

gestión educativa, aunque con áreas de mejora y dichos servicios atienden principalmente a estudiantes de sectores socioeconómicos más vulnerables, lo que potencialmente contribuirá a reducir la segregación educativa a largo plazo.

Entre las dificultades están el ritmo de instalación de los SLEP, donde los plazos originales han sido aplazados, y la implementación total no podrá extenderse más allá de 2030 Cabezas et al. (2024). Se agregan, los problemas relacionados con la gestión de recursos financieros y humanos, así como la falta de claridad y articulación en la distribución de funciones entre los SLEP, los Departamentos Provinciales de Educación (Deprov) y otros actores del sistema educativo ha generado tensiones y duplicación de tareas, afectando la eficiencia. En cuanto a las medidas adoptadas, se destaca la revisión de la gobernanza del sistema, modificaciones legales para permitir una mayor flexibilidad en el uso de los recursos y ajustes en la instalación de SLEP orientada a mejorar la gestión educativa y resolver los problemas administrativos que han retrasado la implementación. Este planteamiento es destacado por Cabezas et al. (2024), indicando que el “Ministerio de Educación tomó algunas medidas, incluyendo la presentación de un proyecto de ley de ajustes a la Ley N.º 21.040 que busca fortalecer la gestión educativa y mejorar las normas sobre administración e instalación del nuevo sistema” (p. 21).

A simple vista podemos observar que este sistema ha mostrado avances importantes en la descentralización y el enfoque en la equidad educativa. Sin embargo, el proceso enfrenta desafíos significativos en términos de implementación, gestión financiera y coordinación entre actores, lo que ha retrasado el cumplimiento de los objetivos originales de la ley. Las reformas y medidas adoptadas buscan corregir estos problemas, aunque aún queda un camino largo para alcanzar la instalación total del sistema.

En resumen, las reformas educativas en Chile han avanzado en términos de equidad, calidad e inclusión, pero han enfrentado desafíos en su implementación y ejecución efectiva. Aunque algunas leyes han tenido un impacto más positivo, los problemas estructurales y de recursos han limitado su alcance. La mejora continua del sistema educativo chileno dependerá de la adecuada implementación de estas reformas y la resolución de los obstáculos existentes.

3.5. Resultados y efectos conseguidos

En función de la trayectoria de las políticas educativas promulgadas en Chile, su descripción, fundamentación y práctica, a continuación, se presenta en la Tabla 1, los principales resultados y efectos de las políticas y normativas chilenas de los últimos 15 años, de acuerdo con la información emanada de las investigaciones, documentos técnicos y ministeriales.

Tabla 1. Principales Resultados y Efectos de las Políticas Educativas Chilenas de los últimos 15 años.

Política o Normativa Educativa	Principales resultados	Efectos
<p>Ley de Subvención Escolar Preferencial SEP, N°20.248</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Los resultados evidencian que dicha ley no es suficiente para acortar brechas de los aprendizajes de los estudiantes y calidad educativa de los centros más vulnerables. Al ▪ Respecto, Araya y González, (2019), han concluido que la clasificación SEP no tiene una relación significativa desde sus predictores para las escuelas, evidenciando así que el impacto no ha mejorado los resultados de aprendizaje medidos en pruebas de calidad estandarizadas en la educación chilena. ▪ Sin embargo, el estudio de Neilson (2021), que compara el 40% de los alumnos más vulnerables con el resto de la población, evidencia, luego de 5 años de aplicación de la Ley SEP, que existe un efecto atribuible a esta, sobre el cierre de brechas de puntajes entre estudiantes más pobres y más ricos. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Promulgación de la Ley N°20550 que modifica la ley N° 20.248, de Subvención Escolar Preferencial, y norma a los centros escolares con metas de efectividad del rendimiento académico de sus alumnos, y en especial de los prioritarios, en función del grado de cumplimiento de los estándares de aprendizaje y del grado de cumplimiento de otros indicadores de calidad.
<p>Ley General de Educación, N° Ley 20370/2009 (LGE)</p>	<p>La promulgación la LGE no estuvo libre de críticas, por la relevancia que implica para el desarrollo del país. Al respecto, se evidencian hitos que se encuentran en estancamiento, tales como:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ La estructura curricular del “6+6”. ▪ Diálogo y articulación que brinde coherencia a las propuestas del sistema educativo y a las escuelas de los órganos como el Ministerio de Educación, Consejo Nacional de Educación, la Superintendencia de Educación y la Agencia de Calidad. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ En la materialización de la práctica educativa inclusiva se generan barreras de acuerdo con lo que norma la Ley, por la persistencia de tendencias a la segregación, individualización y falta de responsabilización por los aprendizajes de los estudiantes. Dichas barreras cuestionan aspectos culturales y creencias apropiadas desde la noción de diversidad como problema y no vista como una oportunidad para el desarrollo de aprendizajes integrales en todos y todos los y los estudiantes. ▪ Sin embargo, cabe destacar que la LGE genera el camino para la promulgación de dos normativas relevantes de la educación escolar chilena en materia de inclusión educativa, que son el Decreto N° 83 de 2015 y la

		Ley de Inclusión Escolar N° 20.845 del año 2015, que ponen énfasis en el abordaje de la segregación de la educación en Chile.
Ley de Aseguramiento de la Calidad N° 20.529/2011	<ul style="list-style-type: none"> Política que no ha estado exenta de críticas, a pesar de su importancia. Existen incipientes estudios sobre sus efectos. Asimismo, la evidencia internacional también es limitada y carece de procesos para evaluar su impacto en la práctica. Las comunidades escolares consideran que los informes de evaluación entregados por el Sistema de aseguramiento de la calidad, a través de las visitas de la Agencia de la Calidad de Educación, tienen acotados usos, dado que las recomendaciones no son innovadoras, pertinentes al contexto, de acciones concretas para avanzar en el mejoramiento escolar y los procesos de aprendizaje. Además, perciben que esta evaluación no reconoce los esfuerzos en términos de gestión y liderazgo de escuelas con vulnerabilidad social. 	<ul style="list-style-type: none"> Desde el año 2022 el Ministerio de Educación está trabajando en la reformulación de la Ley. Persistencia de modelo de accountability Performativo, de responsabilización por desempeño, que obliga a las escuelas a rendir cuentas al Estado, asociado a consecuencias y a la entrega de apoyo del Estado según los resultados en las pruebas estandarizadas.
Ley de Calidad y Equidad de la Educación N° 20.501	<ul style="list-style-type: none"> Los resultados evidencian que el nivel de avance en la selección de directores de centros escolares públicos mediante concurso público ha sido disímil a lo largo del país, y aun no es posible señalar que este nuevo sistema de selección de directores y directoras haya tenido impacto en el desempeño de los establecimientos escolares. Se evidencia un procedimiento claramente estructurado, con normas y roles específicos de los actores que contribuyen a la implementación de la selección de los directores/as escolares. La Selección de directores/as escolares alcanza más del 90 % de los sistemas educativos locales seleccionados por Alta Dirección Pública. 	<ul style="list-style-type: none"> Colaboración público-privado, en cuanto se logra combinar la participación de expertos y profesionales que aportan en momentos específicos del proceso de selección de directores/as. Consolidación del proceso de selección por Alta Dirección Pública que genera reconocimiento al director/a que lidera el centro escolar.

<p>Ley de Inclusión N°20.845/2015</p>	<p>Referido a fin al lucro, gratuidad y proceso de admisión de los estudiantes a los centros escolares públicos, los resultados de la Ley de inclusión son:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El traspaso de los establecimientos para el no lucro fue exitoso, solo una cantidad menor de establecimientos no dio cumplimiento a la normativa. En la actualidad, todos los establecimientos que perciben subvenciones son sin fines de lucro. 2. Sobre la gratuidad, comparando el directorio de establecimientos del año 2017 con el del año 2022, en el 2017 el 87% de los establecimientos eran gratuitos, en el 2022 aumenta al 93%. 3. Con relación a la admisión de los y las estudiantes los actores educativos coinciden en el derecho que tienen las familias a elegir establecimientos educacionales y de ser tratados por igual. Se genera un alto consenso sobre este punto. <p>Los resultados expuestos abordan y cumplen aspectos administrativos de la política con muy buenas intenciones, sin embargo, en la práctica las dificultades se originan en su implementación, donde aspectos ideológicos predisponen la implementación de la ley por algunos sectores y la preparación de las comunidades educativas en materia de inclusión educativa no ha sido suficiente para su transferencia a las escuelas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Las consecuencias normativas que la Ley de Inclusión impuso sobre sostenedores privados cuestionan la tendencia predominante de considerar a la educación una “industria” y no un bien público. ▪ La Ley ha generado beneficios para las comunidades escolares con la creación de los Programas de Integración Escolar, el Diseño Universal de Aprendizaje, la Co-docencia, entre otros, que deben fortalecerse para alcanzar los principios que establece la legislación sobre inclusión educativa.
<p>Ley de Carrera Docente-Ley N° 20.903/2016</p>	<p>El estudio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en la evaluación de la Ley que abarcó los años 2016-2022, confirman que el Sistema de Desarrollo Profesional Docente se orienta a la profesionalización y a la mejora continua de la formación inicial y de la práctica docente, con importantes avances</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aumento de la inequidad y centralización de la oferta de carreras de pedagogía. ▪ Concomitante presión que genera en las carreras de pedagogía la Evaluación Nacional Diagnóstica. Lo que contradice el objetivo esencial de la evaluación sobre diagnosticar y establecer brechas para ser cerradas

	<p>en la instalación de sus distintos componentes. No obstante, se evidencian ámbitos que se deben fortalecer, como:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ La incorporación plena del nivel de educación parvularia en el sistema. ▪ La cobertura de los procesos de inducción y mentoría. ▪ El fortalecimiento del rol formativo de los procesos de evaluación. ▪ La instalación real del trabajo colaborativo y multidisciplinario en las escuelas. ▪ La evaluación como oportunidad para aprender y mejorar. ▪ La pertinencia del aumento de criterios de admisión a las carreras de pedagogía para evitar que se transformen en barreras de selección. ▪ Las estrategias de cierre de brechas en función de los resultados de la Evaluación Nacional Diagnóstica aplicada al inicio y antes del término de la formación inicial docente. 	<p>antes de la graduación de profesor/a. END no es vista con un fin formativo para las universidades, sino se aprecia como punitiva.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Baja de la matrícula en carreras de pedagogía. ▪ Cambios en la Evaluación docente a nivel nacional.
<p>Ley que crea el nuevo Sistema de Educación Pública-Ley Nº 21.040/2017</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Directores/as de los centros escolares SLEP valoran positivamente el apoyo técnico pedagógico y de planificación estratégica brindado. ▪ Dificultades vinculadas a falta de personal idóneo, ausencia de planes de anticipación, problemas de financiamiento y conflictos asociados a la rotación de directivos. ▪ Sobrecarga laboral en los funcionarios de los SLEP, aunada a una desorientación y sensación de abandono respecto de la institucionalidad central. ▪ Problemas en las delimitaciones territoriales en traspasos a los SLEP, debido a que las definiciones territoriales no son coincidentes con los gobiernos provinciales, lo que genera 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Indicadores educativos de asistencia, resultados de aprendizaje y rendimiento en pruebas estandarizadas evidencian mejora en centros educativos adscrito a los SLEP respecto de la anterior administración municipal. ▪ Donde más se evidencia el efecto de la nueva administración es en el nivel de enseñanza media por sobre cuarto básico, siendo Matemática 2° medio la asignatura donde más se destaca el efecto. En este caso un establecimiento dependiente de un SLEP experimenta un cambio de hasta 10,48 puntos SIMCE comparado con un colegio similar de otra dependencia. ▪ Ningún SLEP ha evidenciado un rendimiento inferior al observado antes de su implementación. Los SLEP como mínimo han mantenido los niveles de aprendizaje previos, lo que es especialmente relevante dado que la

	<p>complejidades de la jurisdicción en Departamentos Provinciales de Educación.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Instancias de participación, no han significado una real contribución a las escuelas, como el Comité Directivo, Consejo Local y la Conferencia de Directores. 	<p>transición hacia la Nueva Educación Pública (NEP) ha implicado cambios estructurales significativos.</p>
<p>Marco para la Buena Dirección y el Liderazgo Escolar, MBDLE.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ El Marco para la Buena Dirección y el Liderazgo Escolar ha sido altamente valorado por los directivos escolares y por los programas formativos de líderes escolares, ya que define las práctica y recursos personales que son clave para el desarrollo y fortalecimiento del liderazgo escolar, orientando el quehacer para la mejora de los establecimientos educativos como del sistema en su conjunto. ▪ Sin embargo, se requiere de recursos personales e institucionales organizados sobre el actuar ético, la generación de confianza relacional, altos niveles de participación, visión estratégica, trabajo colaborativo, conocimientos profesionales de gestión curricular, desarrollo de capacidades docentes, entre otros, que falta aún desarrollar y consolidar en las escuelas. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Potencia al equipo directivo de los centros escolares, al considerar que el liderazgo no corresponde a una persona en particular (director), sino a un grupo (equipo directivo). ▪ Su utilización en la evaluación de programas de formación de líderes escolares y en la selección de directores y directoras por Alta Dirección Pública. ▪ Encausamiento de las áreas a desarrollar y fortalecer en equipos directivos que entran al cargo por primera vez con una baja preparación para ejercer un liderazgo efectivo.

Fuente: Elaboración propia.

3.6. Reflexiones finales

La trayectoria normativa de la educación chilena de los últimos 15 años aborda algunos de los hitos más relevantes mediante los cuales el país ha trazado su ruta hacia la calidad y equidad educativa, a partir de la promulgación de leyes, decretos, planes y programas para disminuir la segregación, discriminación y exclusión de los y las estudiantes de Chile. No obstante, los resultados de las políticas implementadas dan cuenta que la calidad de la educación chilena aún muestra logros de aprendizaje insuficientes, en especial en niños y jóvenes que asisten a las escuelas más vulnerables. Disminuir brechas de aprendizajes y prevenir la discriminación en educación en toda condición, contexto y tipo, requiere del trabajo coordinado de políticas públicas sustentables y articuladas, institucionalidad y líderes educativos que movilicen a las comunidades educativas hacia comprensiones profundas de una sociedad cambiante, compleja y diversa.

Sin embargo, no podemos desconocer, que los avances legislativos en materia de educación escolar, en el último tiempo, han sido significativos, no obstante, el desarrollo dogmático tanto del derecho a la educación como de la libertad de enseñanza no han experimentado el mismo avance, sobre todo, en la explicación del fundamento último de la obligación del Estado de financiar la educación pública obligatoria y de la educación parvularia, aún en deuda.

Finalmente, y luego de los planteamientos sobre las últimas reformas no universitarias en Chile, nos surgen ciertas interrogantes:

- ¿Cuáles son las comprensiones y alcances de los planteamientos de la inclusión educativa?, considerando que se inserta en un modelo y paradigma de diversidad y administrativo que se limita a la selección de estudiantes.
- ¿Qué significa la educación pública en Chile? ¿Cómo se puede asegurar su calidad para avanzar en la utilización de oportunidades de aprendizaje, como fuentes de información para la rendición de cuentas orientada por la equidad de los niveles central e intermedio del sistema?

Sin lugar a duda, para ello se debe avanzar en identificar, en primer lugar, cuáles serían estas oportunidades de aprendizaje, y luego, qué puede y debe asegurarse desde las políticas educativas para su despliegue.

3.7. Referencias

- Araya, C. y González, J. (2019). Evaluación de la política pública en Centros escolares suscritos a la Ley De Subvención Escolar Preferencial. *IE Revista De Investigación Educativa De La REDIECH*, 10(19), 275-297. https://doi.org/10.33010/ie_rie_rediech.v10i19.707
- Cabezas, V., Claro, M., Gallego, F., Irrázaval, I. y Williamson, C. (2024). Mejoras urgentes para fortalecer la Educación Pública en Chile: una revisión de su funcionamiento. *Temas de la Agenda Pública*, 19(173), 1-24. Centro de Políticas Públicas UC.

- Canales, M., Guajardoc, F., Orellana, V., Bellei, C. y Contreras, M. (2020). Fin del copago y nuevo Sistema de Admisión Escolar: duelo de estrato. *Estudios Pedagógicos XLVI*, (2), 299-319. DOI: 10.4067/S0718-07052020000200299.
- Gobierno de Chile. (2009). Ley 20.370, de 12 de septiembre, Santiago de Chile, Ministerio de Educación. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1006043>
- Gobierno de Chile. (2011), Ley 20.501, de 26 de febrero, Santiago de Chile, Ministerio de Educación. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1022346&idParte=>
- Gobierno de Chile. (2011). Ley 20.550 que Modifica Ley 20.248 SEP. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1030934>
- Gobierno de Chile. (2016). Ley 20.903, de 01 de abril, Santiago de Chile, Ministerio de Educación. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1087343>
- Gobierno de Chile. (2017). Ley 21.040, de 16 de noviembre, Santiago de Chile, Ministerio de Educación. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1111237>
- Gobierno de Chile-Ministerio de Educación de Chile. (2015b). “Marco para la buena dirección y el liderazgo escolar”. https://liderazgoescolar.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/55/2016/04/MBDLE_2015.pdf
- Jaimovich, A., Elacqua, G., Rodríguez, J., Ortiz, M., Schwartz, L. y Román, A. (2022). Financiamiento de la educación en Chile: un análisis del funcionamiento de la subvención escolar. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/es/financiamiento-de-la-educacion-en-chile-un-analisis-del-funcionamiento-de-la-subvencion-escolar>
- Luza, M. (2023). *A siete años de la Ley 20.845 de inclusión escolar del Ministerio de Educación: ¿Cómo se ha desarrollado la implementación en cuanto al financiamiento escolar y adecuación de los establecimientos educacionales?* <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/194672>
- Neilson, C. (2021). *Targeted Vouchers, Competition Among Schools, and the Academic Achievement of Poor Students*. Working Papers 2021-48, Princeton University. Economics Department.
- Oliva, M. A. (2010). Política educativa chilena 1965 – 2009. ¿Qué oculta esa trama? *Revista Brasileira de Educação* 15(44), 311-410. <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/wLRX4kG3H79QxKkZ9J7fwVc/?format=pdf>
- Orellana, V. (2018). *Entre el mercado gratuito y la educación pública: Dilemas de la educación chilena actual*. LOM.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2023). Evaluación del Sistema de Apoyo Formativo y del Sistema de Reconocimiento y Promoción de la Ley 20.903. <https://www.undp.org/es/chile/publicaciones/informe-final-evaluacion-del-sistema-de-apoyo-formativo-y-del-sistema-de-reconocimiento-y-promocion-de-la-ley-20903>
- Ruiz, C. (2013). Educación y democracia: Aportes para el cambio desde la demanda estudiantil. En J. E. García-Huidobro y A. Falabella [eds.], *Los fines de la educación*, Ediciones UC.

CAPÍTULO 4

Las últimas reformas educativas no universitarias de Colombia



Consuelo Arce González
Janeth González Rubio
Luz Stella Carrillo García

Universidad de Tolima

CAPÍTULO 4.

Las últimas reformas educativas no universitarias de Colombia

Consuelo Arce González 

Janeth González Rubio 

Luz Stella Carrillo García 

Universidad de Tolima

4.1. Introducción

El sistema educativo colombiano ha sido objeto de un constante proceso de transformación en las últimas décadas, buscando mejorar la calidad de la educación y ampliar su acceso a la población (MEN, 2018, Política Educativa 2018-2026). Este esfuerzo se ha materializado en una serie de reformas educativas que, desde el año 2010, han impactado en la educación no universitaria, abarcando niveles desde la educación básica hasta la educación media.

El contexto histórico de estas reformas educativas, no universitarias, se caracteriza por un marcado interés en la construcción de un sistema educativo más equitativo, inclusivo y de mayor calidad (UNESCO, 2015). Este objetivo se ha visto impulsado por diferentes factores, como la necesidad de mejorar la competitividad del país en el mercado global, la lucha contra la pobreza y la desigualdad social, y el reconocimiento de la educación como un derecho fundamental. Sin embargo, la implementación de las reformas ha enfrentado diversos desafíos, incluyendo la falta de recursos, la complejidad del sistema educativo y la resistencia a los cambios por parte de algunos actores del sistema (García, 2019).

Este capítulo se centra en analizar las reformas más significativas desde su concepción hasta su implementación, con el fin de comprender su impacto en el sistema educativo colombiano realizando un análisis crítico de las reformas educativas no universitarias implementadas en Colombia entre los años 2010 y 2024, con el objetivo de identificar sus características, fundamentos, aplicación, resultados y reflexiones finales. Para ello, se han considerado las principales reformas educativas implementadas en este período de tiempo, de los niveles de Preescolar, Primaria, Básica y Media, sus impactos en el sistema educativo, en las instituciones y en los estudiantes, y las medidas adoptadas para mitigar sus posibles inconvenientes.

En el contexto anterior, se abordarán temas como la identificación de los rasgos más característicos de las reformas a nivel de sistema, incluyendo la incorporación de enfoques pedagógicos innovadores, la transformación de la estructura del sistema educativo y el impulso a la educación técnica y tecnológica; el análisis de la incidencia de las reformas en los centros educativos, la adaptación de los ambientes de aprendizaje y la formación de los docentes, así como la evaluación del grado de desarrollo de las reformas, sus ventajas e inconvenientes y las medidas adoptadas para su implementación, con el fin de determinar su impacto real en el sistema educativo.

4.2. Reformas educativas significativas en el período 2010-2024

Las reformas, durante este periodo de tiempo, se han centrado en la mejora de la calidad educativa, buscando fortalecer el currículo, la formación docente y la evaluación. Igualmente, han buscado aumentar la autonomía de las instituciones educativas, con mayor participación de la comunidad en la toma de decisiones, con el fin de descentralizar sus procesos; también se han implementado políticas para atender las necesidades de la población vulnerable, incluyendo la educación bilingüe, la educación especial y la educación para adultos.

De la misma manera, políticas que han impulsado la integración de las TIC en el aula, con el fin de mejorar el aprendizaje y la conectividad; nuevos modelos pedagógicos centrados en el desarrollo de competencias, aprendizaje activo y trabajo colaborativo y programas de capacitación y actualización docente para mejorar las prácticas pedagógicas, sistemas de evaluación que incluyen diferentes instrumentos para medir el desempeño de los estudiantes y las instituciones educativas. A continuación, se relacionan algunas de las reformas educativas.

4.2.1. Ley 1620 de 2013

Ley 1620 de 2013, “por la cual se crea el Sistema Nacional de Convivencia Escolar y Formación para el Ejercicio de los Derechos Humanos, la Educación para la Sexualidad y la Prevención y Mitigación de la Violencia Escolar”.

El objetivo principal de esta Ley, es Crear un sistema nacional de convivencia escolar que promueva la construcción de una cultura de paz, respeto, tolerancia y diálogo en las instituciones educativas, con un ámbito de aplicación a todas las instituciones educativas del país, públicas y privadas, desde preescolar hasta educación superior (Ley 1620, 2013). Su enfoque aborda la convivencia escolar desde las siguientes dimensiones:

- Formación para el Ejercicio de los Derechos Humanos, buscando fortalecer la comprensión y el ejercicio de los derechos humanos en el ámbito escolar.
- Educación para la Sexualidad, promoviendo la educación sexual integral, basada en el respeto, la responsabilidad y la prevención de la violencia sexual.
- Prevención y Mitigación de la Violencia Escolar, estableciendo mecanismos para prevenir, detectar y atender casos de violencia escolar en todos sus tipos.
- Participación, al promover la participación activa de todos los miembros de la comunidad educativa (estudiantes, docentes, padres de familia, directivos y personal administrativo).
- Exigencia a todas las instituciones educativas la elaboración e implementación de un Plan de Convivencia Escolar, que debe ser revisado y actualizado periódicamente.
- Establece la obligatoriedad de conformar Comités de Convivencia Escolar en cada institución educativa, con el objetivo de gestionar la convivencia y resolver conflictos de manera pacífica.

- Establecer un sistema de sanciones para quienes infrinjan las normas de convivencia, priorizando la rehabilitación y la transformación de las conductas y

La formación de docentes, directivos y demás personal educativo en temas de convivencia, derechos humanos, educación para la sexualidad y prevención de la violencia.

La Ley 1620 de 2013 es un marco legal que busca crear un sistema educativo más inclusivo, justo y seguro para todos los estudiantes, basado en una cultura de paz y respeto, y lo convierte en un instrumento clave para promover la construcción de una sociedad más equitativa y pacífica.

4.2.2. Modelos educativos flexibles

Los modelos educativos flexibles son un enfoque pedagógico que busca adaptar la enseñanza a las necesidades específicas de los estudiantes, permitiéndoles avanzar a su propio ritmo y con diferentes estrategias de aprendizaje. Estos modelos rompen con la estructura tradicional de la educación formal, ofreciendo mayor flexibilidad en horarios, modalidad (Virtual, presencial, mixta y a distancia), contenidos adaptados a las necesidades e intereses de los estudiantes, utilizando métodos de evaluación más flexibles y diversificados que valoren el proceso de aprendizaje y el desarrollo de competencias.

Su propósito es apoyar a las secretarías de educación certificadas para garantizar el derecho a la educación a través de estrategias que permitan responder a las necesidades educativas y sociales de la población estudiantil que se encuentra en situación de desplazamiento, adultos, por fuera del sistema, o simplemente vulnerable ante los efectos de los fenómenos sociales, económicos y ambientales que impiden o limitan el acceso y la permanencia a la educación básica como derecho fundamental de los colombianos (MEN, 2016).

4.2.3. Discapacidad e inclusión

Aunque, la discapacidad e inclusión han sido temas de discusión en las políticas públicas que desde hace varios años se ha venido posicionado desde un gran paquete normativo y de documentos con directrices como expedidas por el Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Salud y Protección Social, y la Fundación Saldarriaga Concha a través de la Ley Estatutaria 1618 de 2013; el documento: Educación en Colombia para población con discapacidad. Retos y realidades, entre otros, buscan construir un sistema educativo que garantice el acceso y la participación plena de todos los estudiantes, independientemente de sus características o necesidades. Esto implica, eliminación de barreras, adaptación del aprendizaje y colaboración entre todos.

4.2.4. Ley Estatutaria 1618 de 2013

El objeto de la presente ley es garantizar y asegurar el ejercicio efectivo de los derechos de las personas con discapacidad, mediante la adopción de medidas de inclusión, acción afirmativa y de

ajustes razonables y eliminando toda forma de discriminación por razón de discapacidad, que tiene como objetivo garantizar el ejercicio efectivo de sus derechos.

En el mismo sentido, el Ministerio de Educación Nacional de Colombia. MEN (2018) define la Educación inclusiva como:

“Es un proceso permanente que reconoce, valora y responde de manera pertinente a la diversidad de características, intereses, posibilidades y expectativas de las niñas, niños, adolescentes, jóvenes y adultos, cuyo objetivo es promover su desarrollo, aprendizaje y participación, con pares de su misma edad, en un ambiente de aprendizaje común, sin discriminación o exclusión alguna, y que garantiza, en el marco de los derechos humanos, los apoyos y los ajustes razonables requeridos en su proceso educativo, a través de prácticas, políticas y culturas que eliminan las barreras existentes en el entorno educativo.”

Las principales características de esta Ley son, reconocer y valorar la diversidad de los estudiantes incluyendo sus capacidades, necesidades y estilos de aprendizaje, aprendizaje centrado en el estudiante, promover la colaboración entre docentes y fomentar la participación de las familias en todo el proceso educativo.

4.2.5. Programa Especial de Educación Rural

El gobierno desde sus programas de calidad de la educación ha promovido e implementado el Programa Especial de Educación Rural (PEER), en aras de contribuir no solo a lograr un mayor acceso de la educación a poblaciones ubicadas en las zonas no urbanas, sino en general al desarrollo rural y la construcción de paz. Este tiene sus antecedentes desde el establecimiento del Programa de Fortalecimiento de la Cobertura con Calidad para el Sector Educativo Rural PER fase I y II, de los cuales se conocen sus resultados.

Desde el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (DANE, 2015), quedó planteado como un objetivo necesario para el país la integración educativa entre individuos, grupos poblacionales y entre regiones, con el fin de lograr igualdad de oportunidades para todos los colombianos, constituyéndose en la base para la construcción del PEER. Su intencionalidad ha sido llegar a las poblaciones rurales y hacer que estas tengan acceso a una educación de ciclos continuos, completos y bajo las condiciones de calidad y cobertura prescritas para el resto de las zonas del país. Esto significó potenciar no solo una capacidad instalada de educación en zonas rurales, sino potencializar un desarrollo económico basado en la adquisición de conocimiento, habilidades, competencias en estas zonas que además de ser olvidadas por algunos gobiernos, también han sido objeto de conflicto social.

Los objetivos de este plan se concretan específicamente en acciones que ha venido llevando a cabo el Ministerio de Educación Nacional (MEN, 2018), algunos de ellos:

1. Garantizar cobertura universal con atención integral a la primera infancia.
2. Ofrecer modelos flexibles de educación preescolar, básica y media, que se adapten a las necesidades de las comunidades y del medio rural, con un enfoque diferencial.

3. Implementar la construcción, reconstrucción, mejoramiento y adecuación de la infraestructura educativa rural, incluyendo la disponibilidad y permanencia de personal docente calificado y el acceso a tecnologías de información.
4. Garantizar la gratuidad educativa para educación preescolar, básica y media.
5. Mejorar las condiciones para el acceso y la permanencia en el sistema educativo de niños, niñas y adolescentes a través de un acceso gratuito a útiles, textos, alimentación escolar y transporte.
6. Generar oferta de programas e infraestructura de recreación, cultura y deporte.
7. Incorporar la formación técnica agropecuaria en la educación media (décimo y once).
8. Ofrecer becas con créditos condonables para el acceso de hombres y mujeres rurales más pobres a servicios de capacitación técnica, tecnológica y universitaria que incluya, cuando sea pertinente, apoyos a la manutención.
9. Promover la formación profesional de las mujeres en disciplinas no tradicionales para ellas.
10. Implementar un programa especial para la eliminación del analfabetismo rural.
11. Fortalecer y promover la investigación, innovación y desarrollo científico y tecnológico para el sector agropecuario, en áreas como agroecología, biotecnología, suelos, etc.

Esta Ley se basa principalmente en lo consagrado en el Decreto 1075 del 26 de mayo de 2015, el cual expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación. Este establece las políticas y los lineamientos para dotar al sector educativo de un servicio de calidad, con acceso equitativo y con permanencia en el sistema (Decreto 1075, p.2). Este decreto define tres funciones principales que deben implementarse a través del Ministerio de Educación Nacional:

- Garantizar la calidad de la educación
- Crear entornos de convivencia pacífica y con participación
- Promover e implementar mecanismos que apunten al reconocimiento de las diferencias, los derechos humanos, el trabajo, la recreación y el cuidado del medio ambiente.

4.2.6. Programa de Alfabetización de Adultos

El objetivo del Programa Nacional es lograr que los jóvenes mayores de 15 años y adultos iletrados reciban un proceso de formación en competencias básicas de lenguaje, matemáticas, ciencias sociales y naturales, y competencias ciudadanas, integrando de manera flexible las áreas del conocimiento y la formación establecidas en el Ciclo Lectivo Especial Integrado, CLEI 1 de educación de adultos, correspondiente al grado tercero de la educación básica primaria (MEN, 2017).

Para esto, el Programa Nacional de Alfabetización y Educación Básica y Media de Jóvenes y Adultos cuenta con modelos de enseñanza flexibles y pertinentes para la población iletrada como Cafam,

Acrecer y de alfabetización virtual, modelos construidos especialmente para la educación de adultos teniendo en cuenta sus particularidades y aprendizajes previos a través de la vida. El de alfabetización virtual incluye como novedad el aprendizaje de conocimientos básicos en Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) por parte de jóvenes y adultos.

Los principales objetivos del programa se recogen en dos básicamente según el MEN (2016):

- Formar a los jóvenes y los adultos en Colombia, en el desarrollo de competencias básicas de lenguaje, matemáticas, ciencias sociales, ciencias naturales y competencias ciudadanas, integrando a través de los ciclos lectivos especiales integrales (ciclo I).
- Acompañar y asesorar a las entidades territoriales en los procesos de educación para jóvenes y adultos, desde los ciclos lectivos especiales integrados (CLEI) y los ciclos lectivos regulares (CLR) para jóvenes y adultos. (p.1).

Para lograr estos objetivos, el gobierno planteó diversas estrategias orientadas a cerrar brechas, aumentar la cobertura y calidad de la educación y hacer de los jóvenes y adultos, personas letradas con capacidad de reflexionar y decidir. Las estrategias diseñadas para tal fin son: una educación inicial, básica y media integral y de calidad, con énfasis en las poblaciones y territorios excluidos; fortalecer un poder pedagógico enfocado en cuidar la mente y el corazón de las maestras y maestros. Establecer una educación superior como un derecho fundamental; el fortalecimiento de espacios educativos como centro de convivencia social y espacios de construcción de paz. La humanización dentro de las instituciones y en todo nivel y la promoción del cambio.

Las principales reformas se han implementado a partir de lo consagrado en la Constitución Política de Colombia y específicamente para el periodo entre 2010 y 2024, tenemos la publicación de leyes y normas, entre ellas:

- **La Ley 1448 del 10 de junio del 2011**, llamada Ley de víctimas y Restitución de Tierras, que textualmente describe las medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. Esta se originó a partir de la situación especial que vive Colombia de conflicto social y armado, que ha generado otro tipo de poblaciones vulnerables como las víctimas del conflicto armado, los desplazados, los reinsertados que constituyen la población objeto de esta ley, sumado a poblaciones como campesinos, líderes sociales, defensores de derechos humanos. Su accionar está centrada en una serie de medidas jurídicas, sociales, administrativas y económicas, tanto para personas a nivel individual como a dichos colectivos.
- **El Decreto 408 del 2011**, cuyo objetivo se enfoca hacia el aseguramiento del acceso, la exención de costos académicos en las instituciones oficiales de educación y la permanencia de la población víctima con perspectiva de derechos (MEN, 2016). A través de este decreto, se obliga a las secretarías de educación municipal a gestionar recursos económicos, logísticos, físicos, para la permanencia de estos colectivos en la educación, de acuerdo con el censo de población iletrada, víctima que genera el programa nacional de alfabetización.
- **El decreto 1851 del 16 de septiembre de 2015**, reglamenta la contratación del servicio público educativo por parte de las entidades territoriales certificados. Esta contratación

es considerada una medida de carácter excepcional y es aplicable a los territorios que poseen limitaciones de tipo económico, oferta de profesionales, de establecimientos educativos, infraestructura para ofrecer el servicio a dichas poblaciones.

4.3. Los fundamentos de las reformas educativas realizadas o en desarrollo

4.3.1. Ley 1620 de 2013

La filosofía de la Ley 1620 se basa en una filosofía de paz, respeto, diálogo y construcción de ciudadanía.

Los fundamentos sociales están basados en, el derecho a la educación, reconociendo que todos los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a recibir una educación en un ambiente de paz, respeto y tolerancia, en la prevención de la violencia, reconociendo que es un problema social que debe ser prevenido y combatido de manera integral y en la promoción de la responsabilidad social que tienen todos los miembros de la comunidad educativa para crear un ambiente seguro y positivo para el aprendizaje.

Los fundamentos Pedagógicos están basados en el aprendizaje significativo, promoviendo un enfoque pedagógico que facilite el aprendizaje de valores como la tolerancia, el respeto, la empatía y la responsabilidad, en el Constructivismo, donde los estudiantes sean actores activos en la construcción de su propio conocimiento y desarrollo de habilidades sociales y en el desarrollo de competencias ciudadanas, enfocado en el desarrollo de competencias ciudadanas que permitan a los estudiantes participar activamente en la construcción de una sociedad justa y pacífica.

Los fundamentos Organizativos están basados en la gestión participativa, promoviendo la participación de todos los actores de la comunidad educativa en la toma de decisiones y en la implementación de estrategias para mejorar la convivencia y el trabajo colaborativo, de docentes, directivos, familias y estudiantes para construir una cultura de paz y respeto.

4.3.2. Modelos educativos flexibles

Los modelos educativos flexibles se fundamentan en la idea de que la educación debe ser flexible, adaptable, personalizada y accesible para todos, son una respuesta a las necesidades de la sociedad actual, que exige un aprendizaje centrado en el estudiante, motivado por la tecnología, adaptable al contexto social y laboral, y que promueve la inclusión y la equidad.

En el contexto anterior, se tiene en cuenta el reconocimiento a la diversidad en el aprendizaje, ya que no existe un único método para aprender, sino que la enseñanza debe adaptarse a las características de cada estudiante y a adaptarse al contexto social y laboral, permitiendo que, a través de estos modelos las personas adquieran conocimientos relevantes para el mundo laboral actual, independientemente de su edad o situación personal. Igualmente, el acceso a internet y

las plataformas digitales han transformado la forma en que las personas aprenden y los modelos educativos flexibles aprovechan la tecnología para ofrecer recursos educativos diversos, flexibilidad de horarios y aprendizaje a distancia. Los modelos educativos flexibles buscan eliminar las barreras que limitan el acceso a la educación para grupos vulnerables, como personas con discapacidad, población rural, migrantes o personas mayores, y promueven que el estudiante, tome un papel activo en su aprendizaje, decidiendo qué aprender, cuándo aprender y cómo aprender (MEN, 2016).

4.3.3. Discapacidad e inclusión

El marco político y normativo nacional e internacional, una idea relevante que es necesario seguir trabajando pese a los importantes avances observados en la educación inclusiva en cuanto a los aspectos éticos, de derechos, actitudes y valores ante las personas diversas y plurales es la promoción de una Cultura inclusiva en el aula de clase que permita reconocer y dar acceso a los estilos de aprendizaje y capacidades diferentes con estrategias, enfoques y énfasis pedagógicas, curriculares, didácticas y evaluativas que de manera coherente, reflexionada, intencionada, situada e integrada permitan la participación de todos y su aprendizaje.

Los fundamentos del marco normativo de la educación inclusiva en Colombia, están soportados en los derechos humanos, especialmente el derecho a la educación (Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948), la igualdad de oportunidades como un principio fundamental que busca garantizar que todos los estudiantes tengan acceso a una educación de calidad, independientemente de su origen social, étnico, género o discapacidad (Ley 1098 de 2006, "Código de la Infancia y la Adolescencia") y en el reconocimiento de la diversidad cultural, lingüística y étnica como un elemento fundamental para el enriquecimiento del proceso educativo.

4.3.4. Plan Especial de Educación Rural

Este se fundamentó desde los procesos de paz y las negociaciones en el contexto del conflicto armado, que buscó una mejora en la integración de las regiones colombianas, como la incorporación o inclusión social de poblaciones que no han podido participar plenamente de procesos democráticos regionales, en otras palabras, se constituye en una herramienta institucional para trabajar los conflictos sociales (MEN, 2016).

Su filosofía está centrada en la promoción del acceso, cobertura, permanencia y calidad de la educación para poblaciones que residen en zonas rurales del país. Otorga relevancia a la atención integral en la educación inicial de niños(as), preescolar y básica de tal manera “que los modelos educativos se adapten a las necesidades de los territorios rurales y promueve la educación técnica, tecnológica y profesional, con criterios de ampliación de la oferta educativa, capacitación, créditos condonables, investigación y desarrollo científico” (MEN, 2018, p.63).

El criterio de diversidad de territorios y poblaciones presentes en zonas rurales es uno de los factores sobre los cuales se propone cerrar brechas urbano-rurales enfocadas principalmente en

ampliación de cobertura, calidad y pertinencia de la educación y el desarrollo de estrategias de permanencia en su trayectoria educativa. Como conclusión podemos decir que los fundamentos de esta reforma encuentran sus bases en lo que es el territorio, multiculturalidad, la diversidad, el medio ambiente y la organización social desde las características socioeconómicas, la población, la tenencia de la tierra, los grados de pobreza y los niveles de educación en las zonas rurales.

4.3.5. Programa de Alfabetización de Adultos

Realidad actual y perspectivas de la participación informal en el marco de las necesidades prioritarias para el país de ofrecer una educación de calidad, ampliar la cobertura geográfica y de servicios de educación, el programa de Alfabetización de adultos se fundamenta en la ampliación de capacidades académicas, sociales y técnicas, la obtención de habilidades sociales, organizativas y de comunicación, el mejoramiento de las condiciones de vida y por ende la reducción de la pobreza para lograr efectos positivos en la salud, la economía y el desarrollo sostenible, enmarcado dentro de lo que señala la UNESCO en su estrategia de alfabetización de jóvenes y adultos 2020-2024 (UNESCO, 2019).

Por otro lado, en el contexto de un país democrático y en conflicto con grupos al margen de la ley, un fundamento transversal es “el derecho a la verdad, la justicia, la reparación y garantías de no repetición, respeto a la integridad y a la honra de las víctimas atendiendo a todas las interculturalidades e interseccionalidades de la población. que permanentemente” (Ley 1448, 2011, p.4). Esto ha conllevado crear mecanismos de participación, asesoría, acompañamiento en el restablecimiento de los derechos de las víctimas del conflicto armado.

4.4. La aplicación de las reformas educativas

4.4.1. Ley 1620 de 2013

La ley 1620 de 2013, representa un avance significativo en la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en el ámbito educativo, debido a que esta ley, se ha implementado en la mayoría de las Instituciones educativas del país en todos los niveles educativos, desarrollando los protocolos para la prevención y la atención a la violencia escolar, creando los mecanismos para la participación de los estudiantes en la construcción de la convivencia escolar y se ha fortalecido la formación de los docentes en temas de convivencia y educación para la sexualidad.

Una de sus ventajas es que, al promover la participación de todos los actores educativos en la construcción de una cultura de convivencia, ha mejorado el clima escolar, generando un ambiente más positivo y propicio para el aprendizaje, sin embargo, hay desafíos por resolver como la falta de recursos para su implementación, la resistencia al cambio de algunos miembros de la comunidad, la falta de formación de algunos actores en temas de la convivencia escolar y en algunos casos cuando se presentan situaciones de violencia grave o compleja, la aplicación de la ley se torna un poco difícil.

Las medidas adoptadas por el Ministerio de Educación Nacional, además de la creación del Sistema Nacional de Convivencia Escolar, es el desarrollo de guías y protocolos para la prevención, la atención y la gestión de la violencia escolar, disponibles en la página web del Ministerio, la implementación de programas de formación para docentes al igual que otros actores educativos en temas de convivencia escolar y la realización de campañas de sensibilización para promover la cultura de paz y el respeto en las instituciones educativas.

4.4.2. Modelos educativos flexibles

De acuerdo al Ministerio de Educación Nacional, la aplicación de los modelos educativos flexibles, ha permitido ampliar la cobertura en la educación preescolar, básica y media en el sector rural y urbano, se disminuyeron las tasas de reprobación y deserción escolar, se diseñaron y aplicaron las metodologías y estrategias para las diferentes modalidades, se consolidaron los proyectos pedagógicos productivos como estrategia para la aplicación de currículos con pedagogías contemporáneas, pertinentes e integrales para el desarrollo de competencias básicas, ciudadanas y laborales para el sector rural y urbano y se atendió a población desplazada con un modelo integral que incluye apoyo psicosocial y pedagógico (MEN, 2016).

Sin embargo, aún faltan recursos y apoyos para invertir en infraestructura, tecnología y personal capacitado para implementar los modelos flexibles de manera efectiva y la brecha digital especialmente en zonas rurales donde no todos los estudiantes tienen acceso a internet o dispositivos electrónicos, lo que limita su participación en la educación mixta o virtual. Los modelos educativos flexibles representan una oportunidad para dar mayor cobertura a la educación en Colombia, brindando mayor acceso, pertinencia y calidad, pero, es necesario superar los desafíos que enfrenta la implementación de estos modelos para lograr su pleno desarrollo.

4.4.3. Discapacidad e inclusión

Ley Estatutaria 1618 de 2013, en su interior destaca:

“ El gran avance de esta ley está en el hecho de que se asignan responsabilidades concretas a actores específicos en relación con la expedición de políticas, acciones y programas o con las ejecuciones de ajustes razonables que contribuyan a garantizar el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad y su inclusión plena. Igualmente, contempla acciones transversales que comprometen a los diferentes sectores, al igual que establece deberes para la sociedad civil. ”

Así mismo, la Ley Estatutaria 1618 de 2013 dicta medidas específicas para garantizar los derechos de los niños y las niñas con discapacidad, el acompañamiento a las familias, el derecho a la habilitación y rehabilitación, a la salud, a la educación, a la protección social, al trabajo, al acceso y accesibilidad, al transporte, a la vivienda, a la cultura y al acceso a la justicia, entre otros.

Pero sin dejar de reconocer que han surgido nuevas comprensiones, situaciones y nuevos lenguajes han venido transformando la comprensión de la discapacidad y la inclusión y el trabajo del Estado ha sido arduo para que estas reformas educativas lleguen a las aulas en todas las regiones del país; poco a poco se llevan a cabo las reformas y se obtienen las condiciones financieras, educativas, materiales y pedagógicas que deben ser duraderas e integrales porque su aplicación conlleva procesos y actividades complejas e interrelacionadas que no se logran de un día para el otro.

4.4.4. Plan Especial de Educación Rural

El avance de esta reforma ha consistido en el desarrollo de dos primeras fases desde el programa de Educación Rural PER que fue hasta el 2015, y una fase más avanzada a partir del 2017 cuando se construye el PEER, que actualmente se encuentra en la fase de implementación y seguimiento que va desde el 2018 al 2031. Durante esta fase se pondrá en marcha en las Entidades Territoriales Certificadas y establecimientos educativos focalizados las acciones para el logro de las estrategias y planes de acción definidos. Su evaluación se hará a partir del 2032. Esta última fase de programación de tal manera que coincidiera con el Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (Cancillería Relaciones Exteriores, 2016).

A pesar de que su filosofía y sus fundamentos apuntan a ofrecer una educación de calidad con una ampliación en la cobertura del servicio, se han presentado inconvenientes a la hora de enfrentar la realidad en el marco del conflicto y posconflicto, situación que ha obligado al gobierno nacional a definir estrategias para la disminución de la desigualdad, la pobreza, la reducción de brechas entre zonas rurales y urbanas y la construcción de la paz, de tal manera que responda al objetivo principal de lograr una paz estable y duradera. En este contexto, se han promovido e implementado acciones de diagnóstico sobre las vocaciones sociales, culturales y económicas de los territorios, la creación y fortalecimiento de procesos de cohesión y establecimiento de mecanismos de participación ciudadana entre escuela, familia y sociedad.

Para lograr una efectividad del Plan especial de educación rural “se han venido construyendo dieciséis (16) planes de acción para la transformación regional o programas de Desarrollo con Enfoque Territorial a través de la Agencia de Renovación del Territorio, que abarca inicialmente 170 municipios priorizados por la oficina del Alto Comisionado para la paz” (MEN, 2018, p. 67). En consecuencia, han sido acciones de integración entre los diferentes actores para la educación inicial y preescolar, básica y media (docentes, directivos, familia, entorno escolar, comunidad académica).

4.4.5. Alfabetización

Se ha mencionado que esta reforma consistió en implementar programas más efectivos para la atención a la población adulta en general y en especial a la que se encuentra en situación de desplazamiento mediante el Programa Nacional de Alfabetización y la educación básica y media de jóvenes y adultos iletrados. Para lograr esto, se han tomado los jóvenes mayores de 15 años y

adultos iletrados y se vienen formando en “competencias básicas de lenguaje, matemáticas, ciencias sociales y naturales, y competencias ciudadanas, integrando de manera flexible las áreas del conocimiento y la formación establecidas en el Ciclo Lectivo Especial Integrado” (MEN, 2017, p.1).

La alfabetización en jóvenes y adultos genera capacidades humanas, y cognitivas, que a mediano plazo les permite la obtención de trabajo y un aumento de los ingresos, esto se ha evidenciado en diferentes estudios realizados en los jóvenes y adultos beneficiados del Programa de Educación y Alfabetización de Jóvenes y Adultos (Valencia et al., 2017). Sin embargo, el desarrollo de esta reforma aún sigue pasos lentos, pues la educación por sí sola no ha garantizado el acceso al mercado laboral con trabajos dignos, a pesar de que desde el 2005 el MEN ha incorporado didácticas sicosociales en los procesos cognitivos de educación de adultos, ha desarrollado herramientas para lograr la permanencia de estas poblaciones en el sistema educativo, ha implementado la estrategia de Escuelas de Perdón y Reconciliación (ESPERE), modelo desarrollado por la Fundación para la Reconciliación, ampliamente reconocido y galardonado por la Unesco (MEN, 2017).

La misma ley 1448 y sus decretos reglamentarios han sido enfáticos en la alfabetización no solo de poblaciones desplazadas sino de la reparación integral de las víctimas del conflicto armado y ha hecho énfasis en crear mecanismos y procedimientos que apoyen el diálogo entre la sociedad y las instituciones encargadas del proceso, para lo cual se viene desarrollando un sistema de información desde la Unidad de atención a las víctimas y la Red Nacional de información que articula la relación entre entidades del orden nacional y territorial (Ley 1448, 2011). Para lograr estos planteamientos, el MEN viene a su vez, asesorando el proceso de reformulación del proyecto educativo institucional en las secretarías de educación territorial, las cuales apoyan con información relacionada con ubicación de la población, organización de grupos, movilidad de estudiantes, y mesas de trabajo y asesoría entre otras.

4.5. Resultados y efectos conseguidos

4.5.1. Ley 1620 de 2013

La Ley 1620 de 2013 ha tenido un impacto positivo en la construcción de una cultura de paz en las escuelas colombianas, al lograr un progreso importante en la sensibilización sobre la importancia de la convivencia escolar y la violencia, se han creado mecanismos de prevención como los protocolos de atención a casos de violencia, se ha impulsado una mejor gestión del clima escolar, con el establecimiento de mecanismos de participación, comunicación y resolución de conflictos, sin embargo, la implementación de la Ley ha sido desigual en el país, porque en algunas regiones, la falta de recursos, la capacitación insuficiente del personal educativo y la falta de compromiso de las autoridades ha afectado su efectividad.

4.5.2. Modelos educativos flexibles

Según el Ministerio de Educación Nacional, con los modelos educativos flexibles han logrado brindar más acceso a la educación, mejorar la calidad educativa al adaptar el aprendizaje a las necesidades del estudiante, los estudiantes adquieren habilidades y competencias requeridas por el mercado laboral y se ha brindado acceso a la educación para personas con discapacidad, grupos étnicos, migrantes y población rural, fomentando la inclusión educativa (MEN, 2016).

4.5.3. Discapacidad e inclusión

Uno de los efectos conseguidos como política global, según García y Rivera (2016) está en reconocer como sujetos de derechos a las personas con discapacidad, dado, que generalmente, suele negárseles sus derechos cuando intentan acceder al aprendizaje y demás espacios de participación por su condición de discapacidad. Si bien, la negación de sus derechos no se hace de manera directa, las personas con discapacidad suelen encontrarse con una serie de barreras contextuales de diverso orden que impiden su inclusión en lo social, político, educativo, etc.

Por otro lado, ante la vigencia actual del tema, la educación colombiana y sus sistemas escolares llevan algunos años transitando de un modelo de integración del estudiante con discapacidad a un modelo de inclusión que implica un cambio en el conocimiento con una nueva visión y un nuevo sentido que resitúa y adecua la gestión directiva, académica, administrativa y comunitaria ante los requerimientos para dar respuestas adecuadas y pertinentes a las necesidades y procesos. Más concretamente, hoy las categorías reconocidas de discapacidad en Colombia son la física, auditiva, visual, sordoceguera, intelectual, psicosocial (mental) y múltiple.

Es importante resaltar que ante la labor a nivel institucional y del docente con los estudiantes con capacidades diferenciales de aprendizaje, se gana en la gestión en el aula con la incorporación de procesos como el Diseño Universal para el Aprendizaje -DUA y el Plan Individualizado de Ajustes Razonables - PIAR que son acciones concretas donde se pone en juego la flexibilidad y adaptabilidad curricular que buscan que niños, niñas y jóvenes aprendan según sus necesidades, condiciones, características y contextos particulares.

4.5.4. Plan Especial de Educación Rural

Uno de los resultados conseguidos ha sido el trabajo interinstitucional y en alianza estratégica con el Instituto Colombiano de Bienestar familiar, el cual se encuentra operando en los 170 municipios priorizados según el Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET (Decreto 893 del 28 de mayo de 2017). Orienta sus acciones a niños(as) de primera infancia mediante el desarrollo de cuatro modalidades de atención: modalidad comunitaria ofrecida a población infantil ubicadas en zonas rurales; modalidad familiar ofrecida a mujeres gestantes, niñas, niños y sus familias que por condiciones familiares o territoriales permanecen durante el día al cuidado de su familia o cuidador. Modalidad Propia e Intercultural dirigida a mujeres gestantes, niñas y niños en primera infancia, que requieren de una atención de acuerdo con sus características

culturales, étnicas, sociales propias de su territorio. Modalidad institucional, que funciona en espacios especializados para atención de infantes, sus familias y cuidadores.

El fortalecimiento de las secretarías de Educación es otro de los logros, este ha consistido en aumentar su capacidad de gestión. Se ha efectuado a través de las Entidades Territoriales Certificadas ETC para que puedan prestar con mayor equidad y calidad el servicio educativo a la población rural y ha consistido en la provisión de asistencia técnica y capacitación a docentes, administrativos, comunidad académica por parte del MEN que se centró en tres dimensiones (MEN, 2015, p.34):

- “
1. El diagnóstico de las necesidades educativas de las zonas rurales y los grupos étnicos
 2. La capacidad para preparar Subproyectos de Educación Rural que incluyeran las necesidades curriculares, pedagógicas y de acceso de la población rural y de los grupos étnicos, al igual que la educación bilingüe
 3. El apoyo a la implementación de mejoras de la educación rural en todos los municipios de las ETC focalizadas
- ”

Los programas Educativos comunitarios, el fortalecimiento de cobertura con calidad, el desarrollo de las Escuelas Normales superiores son otros logros conseguidos y sus efectos han sido la disminución de los niveles de deserción en los niveles de preescolar, primaria, secundaria y media. La coordinación interinstitucional entre las Secretarías de Educación certificadas SEC que intervienen en el programa y las sedes, un 94% de los coordinadores opina que el Programa de educación rural contribuyó a esta relación y un 86% afirmó que la Coordinación interinstitucional entre el MEN y las SEC se logró mediante el desarrollo de las estrategias ejecutadas dentro del programa especial de educación rural (MEN, 2018, p.69).

Otro resultado fue la construcción del Diagnóstico de Educación Rural, el cual arrojó los principales aspectos a considerar para lograr las metas planteadas en la educación en zonas rurales con criterios de equidad, inclusión, diversidad, documento que ha servido de base para la implementación de planes de acción, su monitoreo y evaluación (Laboratorio de Economía de la Educación (LEE, 2023).

4.5.5. Alfabetización

Esta reforma, que como se mencionó garantiza a la población mayor de quince años un nivel de educación que le permite continuar con sus estudios y por ende lograr competencias para su vinculación al mercado laboral, ha obtenido logros en la reducción de la tasa de analfabetismo al 5,5 % para el conjunto de la población residente en las cabeceras municipales y de 18,5 % para los residentes en las áreas resto (DANE, 2023). Adicionalmente, se ha logrado una asistencia técnica al 70% de las secretarías de educación (MEN, 2023). Otro resultado ha consistido en el fortalecimiento de la capacidad instalada de las ETC mediante el programa Nacional de Alfabetización y Educación básica y media de jóvenes y adultos, considera la pertinencia de la educación, a partir de la cual se han creado modelos de enseñanza flexibles como Cafam, Acrecer y de alfabetización virtual con profundización en las Tecnologías de información, modelos creados

para la educación de adultos teniendo en cuenta sus particularidades y aprendizajes previos logrados.

Otros logros obtenidos por las acciones del Ministerio de Educación Nacional (MEN, 2023), han consistido en:

- **La atención diferencial.** El Ministerio de Educación suscribe contratos con operadores que ofrecen modelos educativos flexibles, por lo tanto, garantizan una atención diferencial, atendida de acuerdo con las tasas de analfabetismo más altas, la ubicación geográfica, el contexto socioeconómico y cultural, el tipo de población, las condiciones de infraestructura, la presencia del conflicto armado, la presencia de grupos vulnerables, poblaciones étnicas y condiciones de pobreza, entre otras.
- **Modelo A CRECER PARRA LA VIDA.** Este esquema funciona mediante un convenio suscrito entre el Ministerio de Educación, Ecopetrol y OEI dentro del cual se contrata a operadores que, por sus capacidades legales, técnicas, pedagógicas, operativas y financieras son seleccionados para operar el modelo en zonas previamente priorizadas con base en la Gran encuesta integral de hogares (GEIH) que realiza el DANE.
- **Alianzas estratégicas.** El Ministerio en aras de atender los colectivos de mayor concentración de población afro, municipios con altos índices de analfabetismo y afectación por el conflicto armado (zona del pacífico, Nariño y Cauca, realiza convenios de cooperación con El Consejo Noruego para refugiado para la implementación y transferencia del modelo Etnoeducativo específicamente para comunidades negras del pacífico colombiano. Otras alianzas estratégicas las ha realizado con la Agencia Colombiana para la reintegración para la atención de personas desmovilizadas ubicadas en 16 zonas afectadas por la violencia mediante el “modelo de educación para la Reintegración que busca apoyar procesos de formación en competencias laborales, reconocimiento de sus habilidades y talentos para su inserción a la sociedad y al mundo laboral. Este modelo contempla la instalación de capacidades de intervención y formación a docentes de la planta global y colaborados de las secretarías de educación. Alianza con las Escuelas Normales Superiores para procesos de alfabetización.
- **Acciones de política pública.** Se han creado los lineamientos para la Educación de Jóvenes y Adultos en Colombia, orientaciones técnicas, pedagógicas, administrativas para atender a la población joven y adulta con discapacidad para que las secretarías de educación local y regional y los establecimientos educativos tengan herramientas suficientes tanto pedagógicas, lúdicas, informáticas, de redes, entre otras.
- **Programa Integral Servicio Social para la Paz.** Promovido por el Ministerio de Educación, dentro del Plan de Desarrollo del presente gobierno “Colombia Potencia Mundial de la Vida” orientado a “promover la alfabetización, la protección de la naturaleza, el cuidado de la población con discapacidad y la implementación de los Acuerdos de Paz”. (MEN, 2023, s.p.).

4.6. Reflexiones finales

Las reformas educativas implementadas en Colombia durante este periodo han tenido impactos positivos en algunos aspectos, como la cobertura educativa y el acceso a la educación superior, sin embargo, persisten desafíos importantes en la calidad, la equidad y la eficiencia del sistema educativo, por ello es fundamental continuar con la implementación de políticas públicas que aborden las dificultades existentes y que aseguren un sistema educativo de calidad, equitativo y eficiente que promueva el desarrollo humano y social del país.

Se debe incrementar la inversión en educación, especialmente en zonas rurales y áreas marginadas, e implementar estrategias para cerrar la brecha digital y promover el uso efectivo de las TIC en el aula, fortalecer la formación docente, la capacitación continua y evaluar periódicamente la implementación de las reformas educativas para realizar ajustes con el fin de mejorar su efectividad.

La aplicación de las reformas son el producto de una conjugación integral y suma de muchos factores, Colombia hoy tiene entre sus prioridades y retos educativos el implementar las reformas educativas relacionadas con la discapacidad e inclusión. Un factor determinante, en la implementación de las reformas educativas, son los directivos docentes y los profesores con su actitud, implicación y compromiso a nivel de las aulas y las instituciones por ser relevantes al favorecer el reconocimiento de la diversidad y de la flexibilidad y adaptabilidad de los procesos de enseñanza —aprendizaje y valoración.

Las reformas en la atención a la población iletrada han consistido principalmente en formar en contexto y con pertinencia, teniendo en cuenta la realidad que vive actualmente el país tendiente a una transformación social, el reconocimiento a la diversidad, los procesos de inclusión y equidad, la educación focalizada, solidaridad, responsabilidad comunitaria, factores que han sido considerados a la hora de construir los programas dirigidos a zonas que requieren mayor atención y con presencia de mayores indicadores de analfabetismo. A esto se suma una alta tendencia por un servicio social para la paz, procesos de reconciliación, reintegración, y reconocimiento de nuevos grupos vulnerables por las condiciones especiales de conflicto en Colombia, vinculando en los programas de atención a reinsertados, desplazados, reintegrados, víctimas del conflicto armado.

Con respecto a la educación rural, se puede concluir que las reformas están centradas en cerrar las brechas que se presentan entre los esquemas de educación implementados entre lo urbano y lo rural. Para esto, se ha considerado factores como el mejoramiento de calidad, cobertura, accesibilidad, aceptabilidad, adaptabilidad y disponibilidad en los entornos rurales en Colombia, factores que a su vez se constituyen en retos para lograr un desarrollo económico y social en estas zonas del país, de ahí que se sugiere realizar y proponer estrategias de acceso, permanencia y egreso en los niveles escolares, capacitación y formación participativa a docentes para lograr su cualificación y creación de capacidades para operar en contextos rurales y de conflicto.

4.7. Referencias

- Cancillería de Relaciones Exteriores. (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Colombia. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/12.11_1.2016nuevoacuerdofinal.pdf
- Decreto 1851 de 2015, Por el cual se reglamenta la contratación del servicio público educativo por parte de las entidades territoriales certificadas y se subroga un capítulo del Decreto 1075 de 2015. Diario oficial N. 49637, 16 de septiembre de 2015, (Colombia). <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30020017>
- Decreto 893 de 2017, Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Diario oficial 52869, 28 de mayo de 2017, (Colombia). http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_0893_2017.html
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE] (2023). Indicadores Atlas Estadístico. Tomo II-social. https://geoportal.dane.gov.co/servicios/atlas-estadistico/src/Tomo_II_Social/3.1.2.-analfabetismo-en-poblaci%C3%B3n-de-15-a%C3%B1os-y-m%C3%A1s.html
- García, A. (2019). Retos y oportunidades para la educación en Colombia: Un análisis de las reformas educativas recientes. *Revista de Educación*, 34(1), 15-32. <https://doi.org/10.19053/01227238.9483>
- García L. S. y Rivera A. (2016). La evaluación en la educación superior y el estudiante con discapacidad: reflexiones y recomendaciones. *Revista Argentina de Educación Superior RAES*, 13(22), 142-152.
- Laboratorio de Economía de la Educación (LEE) de la Pontificia Universidad Javeriana. (2023). *Informe No. 79 Características y retos de la educación rural en Colombia*. <https://lee.javeriana.edu.co/publicaciones-y-documentos>
- Ley 1098 de 2006. “Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia”. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=22106>
- Ley Estatutaria 1618 de 2013. “Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad”. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=52081>
- Ley 1448 de 2011. “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 48096, 10 de junio de 2011, (Colombia). https://www.unidadvictimas.gov.co/wp-content/uploads/2024/05/10.-Ley_1448_2011.pdf
- Ministerio de Educación Nacional (MEN) Portal Colombia potencia de la vida. <https://www.mineducacion.gov.co/portal/micrositios-preescolar-basica-y-media/Direccion-de-Calidad/Gestion-Institucional/374740:Educacion-inclusiva>

- Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2016). *Portal Colombia potencia de la vida*. <https://www.mineduccion.gov.co/portal/micrositios-preescolar-basica-y-media/Modelos-Educativos-Flexibles/>
- Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2018). *Política Educativa 2018-2026*. Bogotá: MEN.
- Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2015). *Evaluación de los resultados de la implementación del Programa de Fortalecimiento de la Cobertura con Calidad para el Sector Educativo Rural PER fase II*. Colombia Aprende. (informe final ajustado, noviembre 26 de 2015). https://www.colombiaprende.edu.co/sites/default/files/files_public/rural-adultos/1_Coleccion_Avanzada_Programa_de_Educacion_Rural_PER/2-PER_II/Elemento-3-Estudios_resultados_PER_II/Documento_Evaluacion_Impacto%20PER_2015.pdf
- Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2016). *Alfabetización*. <https://www.mineduccion.gov.co/portal/micrositios-preescolar-basica-y-media/Alfabetizacion/>
- Ministerio de Educación Nacional (MEN,) (2017). *Programa Nacional de Alfabetización*. <https://www.mineduccion.gov.co/portal/Preescolar-basica-y-media/Proyectos-Cobertura/235119:Programa-Nacional-de-Alfabetizacion>
- Ministerio de Educación Nacional (MEN), (2018). *Plan Especial de Educación Rural Hacia el Desarrollo Rural y la Construcción de Paz*. https://www.mineduccion.gov.co/1759/articles-385568_recurso_1.pdf
- Ministerio de Educación Nacional (MEN). (8 de septiembre de 2023). *Día internacional de la Alfabetización*. MEN, Colombia potencia de vida-Educación. <https://www.mineduccion.gov.co/portal/salaprensa/Comunicados/416618:El-Ministerio-de-Educacion-se-une-al-Dia-Internacional-de-la-Alfabetizacion-con-el-horizonte-de-alfabetizar-800-mil-personas-en-el-cuatrenio>
- Organización de las Naciones Unidas para la Cultura, las Ciencias y la Educación (UNESCO). (2019). *Estrategia de la UNESCO para la alfabetización de jóvenes y adultos (2020-2025)*. UNESCO. Conferencia General, 40th, 2019 [1187]. Pp.10. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000371411_spa
- Organización de las Naciones Unidas para la Cultura, las Ciencias y la Educación (UNESCO). (2015). *Educación para todos: el marco de acción de Incheon 2015*. París: UNESCO.
- Valencia, N. N., Ortega, J. E. y Castro, R. C. (2017). La educación y alfabetización de jóvenes y adultos en regiones del caribe colombiano y su impacto en el trabajo y los ingresos. *Educación y Sociedad*, 38(141), 935-950.

CAPÍTULO 5

Las últimas reformas educativas no universitarias
de Costa Rica



Flor Jiménez Segura
José Mario Achoy Sánchez
Universidad de Costa Rica

CAPÍTULO 5.

Las últimas reformas educativas no universitarias de Costa Rica

Flor Jiménez Segura 

José Mario Achoy Sánchez 

Universidad de Costa Rica

5.1. Introducción

Los procesos de cambio y variación en el sistema educativo son complejos porque requiere de la articulación de múltiples actores, recursos y organizaciones para su implementación. Su diseño puede estar altamente calibrado, pero su puesta en marcha tendría factores de eficacia y efectividad para obtener resultados, con base en el éxito de esas articulaciones. De hecho, se debe rescatar que, si bien las reformas de un sistema educativo son predominantemente enfocadas a personas, instancias y dependencias propias de ese sistema, una variedad de autoridades y organizaciones asociadas tienen peso importante en el éxito de tales ajustes formativos.

Esta contribución académica recoge los principales aspectos de reformas aplicadas en los últimos 15 años al sistema educativo en Costa Rica, específicamente aquellas que han estado dirigidas al sector público cuyo ente rector es el Ministerio de Educación Pública (MEP). Es decir, se excluyen las reformas educativas de impacto en el campo de la educación superior estatal.

En este tema se debe resaltar que a nivel país existe un margen de acción por parte de cada Gobierno de turno en materia educativa. Es decir, sí es posible que la Administración Presidencial despliegue un conjunto de reformas a la política educativa nacional que son susceptibles de ser extendidas desde los niveles de preescolar y hasta secundaria, en todas sus modalidades. No obstante, también se debe precisar que existen reformas aplicadas en los últimos años cuyo origen no provino necesariamente del MEP, sino que se diseñaron y ejecutaron desde otros espacios de decisión como la Asamblea Legislativa.

Según se expondrá en este aporte académico, Costa Rica presenta limitaciones con respecto a sus capacidades para brindar seguimiento y evaluación a las reformas educativas que implementa. Eso también dificulta la labor de investigación cuando se trata de examinar los resultados de las reformas, pues la disponibilidad de información y datos se reduce si la propia institucionalidad carece de los mecanismos para generarlos.

A efectos de precisión, en este artículo se entienden por reformas al sistema educativo como los cambios académicos y administrativos efectuados en la política formativa y, además, a las disposiciones que se han aprobado por parte de espacios como el legislativo y que tienen incidencia sobre el desarrollo y el funcionamiento de este sistema.

5.2. Reformas educativas significativas en el período 2010-2024

En esta sección se explicarán de forma puntual algunas de las reformas educativas no universitarias más importantes que se han desarrollado en Costa Rica durante los últimos 15 años. Es importante señalar que la selección de estas reformas no es exhaustiva; es decir, se trata de la escogencia de variaciones específicas que se le han aplicado al sistema educativo y que han repercutido alto impacto en la dinámica de su desarrollo, pero ello se debe reconocer que otros ajustes de menor calibre también se han ejecutado y que forman parte de la evolución del sistema durante este periodo de estudio.

La primera de las reformas se denominó **Ética, estética y ciudadana**. Se trata de un cambio en la política curricular que abarcó todos los niveles y modalidades desde preescolar hasta secundaria. Los puntos de partida de este cambio académico se enfocaron en una transformación sobre los ejes principales de los planes de estudio. De este modo, sus principales ámbitos de acción fueron:

- Lectoescritura, aprender a comprender
- Matemática, los números adquieren sentido
- Inglés como segunda lengua
- Educación para la vida cotidiana
- Ciencias, pensamiento científico por indagación
- Saber vivir y convivir
- Educación para la afectividad y la sexualidad
- Educación para las nuevas tecnologías

Una de las características de esta reforma fue que su puesta en marcha se consolidó porque la Administración de Gobierno para el periodo 2006-2010 trasladó la Presidencia a una candidata del mismo partido en las elecciones del periodo 2010-2014. Esto facilitó que, por un periodo de 8 años, el MEP fuese liderado por la misma persona; y, en consecuencia, el despliegue de la reforma se estableció de la mano con la continuidad de quien dependía su desarrollo. La segunda característica de esta reforma es que fue la actualización más significativa en el contexto de los planes de estudio que estuvieron vigentes desde antes de la década de los años 2000. Es decir, representó el paso curricular del sistema educativo de una fase temporal a otra, atendiendo a aspectos sociales y del entorno como el surgimiento de las tecnologías y su implementación en los espacios de aula.

Esta reforma tuvo una incidencia en los espacios formativos de todas las modalidades a través de la generación de programas artísticos y deportivos que se convirtieron en oportunidades transversales para el desarrollo del aprendizaje. Un ejemplo de ello fue el Festival Estudiantil de las Artes a nivel de cada centro educativo, circuito escolar, Dirección Regional y a nivel nacional; lo mismo en el caso de juegos deportivos estudiantiles. Aunque a la fecha existen nuevos lineamientos curriculares y enfoques académicos sobre los planes de estudio, esa iniciativa ha perdurado a través de los años.

La segunda reforma de trascendencia se trata del manejo que han hecho las autoridades educativas sobre los procesos relacionados con las **pruebas de bachillerato**. Esta se remonta al año 2019. En Costa Rica, una persona puede acceder a la educación superior por medio de un diploma que le acredita como Bachiller en Educación Media. Es común también que ese diploma sea requisito para los puestos de trabajo no profesionales y básicos de la dinámica productiva en el país. Es decir, se trataba de una prueba académica aplicada en el último año de secundaria; su aprobación brindaba amplias oportunidades a quien se le acreditara, pero su reprobación también había generado históricas brechas de exclusión y desigualdad educativa. Las personas que no aprobaran los exámenes en secundaria debían recurrir a modalidades por madurez y suficiencia que manera periódica convocaba el MEP.

A partir del año 2019, la prueba nacional de bachillerato fue suprimida, pero su diploma se mantuvo vigente. Es decir, una persona podía ser acreditada como Bachiller en Educación Media con la sola aprobación de la secundaria, sin efectuar ningún examen adicional. La razón de esto atendió a que la Administración de Gobierno para el periodo 2018-2022 implementó una nueva modalidad bajo las pruebas de *Fortalecimiento de Aprendizajes para la Renovación de Oportunidades (FARO)*. Este sistema de evaluación fue implementado por primera y única vez en el año 2019. Su continuidad fue interrumpida porque a inicios del 2020 el conjunto de ítems se cuestionó mediáticamente por múltiples actores del sistema educativo; y, además, la pandemia por COVID-19 y sus implicaciones sobre los procesos de aprendizaje ocasionaron que el MEP frenara su implementación.

Para el año 2021 aún no se habían restablecido en su totalidad los servicios educativos y, para el año 2022, la nueva Administración de Gobierno para el periodo 2022-2026 suspendió de manera absoluta el modelo de FARO. Esto significa que en todos los ciclos lectivos desde el año 2019, las personas estudiantes han carecido de una política educativa que se corresponda con un sistema de evaluación acorde a lo que se imparte cotidianamente en las aulas. Sin perjuicio de ello, el MEP sí emite los diplomas de Bachiller en Educación Media a todas las personas que aprueban la secundaria.

Una tercera reforma educativa no universitaria consiste en la forma en que el sistema varió la **inclusión de las personas con discapacidad y cualquier tipo de riesgo en el desarrollo formativo**, como ocurre en el caso de estudiantes con cualquier tipo de trastornos conductuales. Antes del año 2018, en las aulas de preescolar, primaria y secundaria, las personas con discapacidad y con cualquier tipo de factor que requiriera una adecuación formativa significativa, recibía un plan de lecciones distinto al de las modalidades ordinarias e, incluso, algunos centros educativos disponían de espacios dedicados en forma exclusiva a estas poblaciones.

Con la entrada en vigor del decreto ejecutivo n. 40955-MEP, a partir del 2018 y en forma gradual, estas poblaciones fueron incluidas progresivamente a las modalidades ordinarias. Lo anterior, sin que efectuara ningún tipo de ajuste sobre planes de estudio, metodologías de aprendizaje o acompañamiento de personal docente especializado. Esto quiere decir que, a la fecha, el sistema educativo enfrentó una reforma de trascendencia en cuanto a implementación de políticas de inclusión de poblaciones con algún tipo de vulnerabilidad socio educativa. Como se expondrá más adelante, los resultados de esta variación han sido múltiples y variados, pues el principal desafío ha consistido en las capacidades docentes para atender las necesidades específicas de estas personas estudiantes.

La cuarta reforma de importancia se trata de la aprobación de la ley n. 9999 para prevenir, erradicar y sancionar la **revictimización de las personas menores de edad en el sistema educativo** costarricense. Se trata de una norma aprobada por la Asamblea Legislativa de Costa Rica, en la cual se han establecido faltas conductuales para sancionar con el despido a las personas docentes frente a la comisión de actos revictimizantes, discriminatorios y denigrantes en perjuicio de las personas menores de edad.

La razón por la cual se ha incluido esta reforma en el presente análisis atiende al hecho de que su implementación ha ocasionado distorsiones de interpretación que han ocasionado despidos anticipados por la tramitación amplificada de denuncias falsas. Tal como se expondrá más adelante, esta reforma se enfocó principalmente en aspectos asociados a la relación laboral del personal docente. Aunque se trató de la implementación de las disposiciones de derecho internacional de UNICEF en Costa Rica, su puesta en marcha tuvo implicaciones altamente mediáticas por la forma en la que el MEP interpretó su aplicación, así como por la ausencia de capacitación e información por parte de las personas docentes en los centros educativos. Fue común que el personal académico se enterara de la existencia de la ley como resultado de la apertura de diligencias disciplinarias en su contra y no necesariamente por una política integral de difusión o información.

Una última reforma de alto impacto en el sector educativo se trata de la **Ley Marco de Empleo Público**. Aunque se trata de una variación legislativa en las condiciones de trabajo de todas las personas que desempeñan cargos para el Estado, la reforma se caracteriza por incidir en mayor medida sobre el sistema educativo costarricense debido a que la planilla pública se concentra en un 65% en el MEP. El restante 35% de las personas que son funcionarias del Estado se distribuyen en el resto de las instituciones.

La Ley Marco de Empleo Público representa uno de los mayores cambios en el pasado reciente del sistema educativo, porque ajusta las condiciones de remuneración y de contratación. En particular, implica el desarrollo de pruebas específicas sobre conocimientos del personal docente en el respectivo plan de estudios para el que desea desempeñarse, así como un sistema de remuneración bajo la modalidad global que desconoce las diferenciaciones existentes entre las realidades de los centros educativos del país.

A modo de cierre, es posible resumir que las reformas educativas no universitarias en Costa Rica en los últimos 15 años seleccionadas anteriormente se caracterizan por un carácter variado y de alto impacto si se toma en cuenta el alcance de población estudiantil y docente al que han llegado. La primera reforma, denominada "Ética, estética y ciudadana", transformó los ejes principales de los planes de estudio en todos los niveles educativos; es decir, desde una perspectiva académica y de transformación curricular.

La segunda reforma de importancia fue la supresión de la prueba nacional de bachillerato en 2019 y su reemplazo por las pruebas FARO, que fueron suspendidas en 2020. Esta modificación buscaba reducir la exclusión educativa asociada a la prueba de bachillerato, pero su interrupción ha generado incertidumbre, dejando a los estudiantes sin un sistema de evaluación claro durante varios años. En cuanto a la inclusión de estudiantes con discapacidad, esta reforma trajo consigo grandes desafíos, especialmente en términos de formación docente y adaptación de los planes de estudio para atender adecuadamente a esta población con una perspectiva de equidad. A

pesar de los esfuerzos, la falta de ajustes en las metodologías ha generado dificultades para lograr una inclusión y efectiva.

Como se verá más adelante, la aplicación e implementación de estas reformas educativas no universitarias ha sido compleja y, en algunos casos, infructuosa. Si hay algo que caracteriza el sistema educativo costarricense es la ausencia de mecanismos que permitan la estabilidad de las políticas en el tiempo, así como su seguimiento y evaluación. Por ello, ha sido común que cada cambio cuatrienal en la Administración de Gobierno vaya de la mano con ajustes personalizados por las autoridades de turno.

5.3. Los fundamentos de las reformas educativas realizadas o en desarrollo

El fundamento de las reformas curriculares aplicadas en Costa Rica durante los últimos años se enfoca en la construcción de ciudadanía. Esta última, reconociendo que se relaciona con la convivencia en igualdad y respeto dentro de la comunidad educativa. Este concepto promueve el reconocimiento de los derechos y deberes mutuos, y la adherencia a las normas establecidas en la sociedad. De este modo, la educación para la ciudadanía se convierte en un espacio donde los jóvenes pueden aprender a convivir en una democracia, respetando las diferencias y construyendo una ciudadanía activa y comprometida (MEP, 2013). Dicho enfoque estuvo vigente con las reformas de alto impacto que produjo entre el periodo de 2006-2014. Los años posteriores han presentado reformas de bajo impacto o menores, cuyos efectos y resultados se señalarán más adelante.

Debido a que los ajustes producidos al sistema educativo han alcanzado a varios de sus ejes, también es posible señalar que sus fundamentos han variado debido a lo reformado. Estos ajustes no solo modificaron los contenidos, sino también la metodología de enseñanza y evaluación, promoviendo una mayor participación del alumnado.

Uno de los cambios más significativos fue el cambio institucional sobre las dinámicas de aula, pasando de un enfoque en el que la política anterior priorizaba la transferencia unilateral y unimodal del conocimiento, a uno en el que ahora resultaba posible introducir aspectos dinámicos al desarrollo del planeamiento escolar. Este enfoque, lejos de reducir el esfuerzo necesario para aprender, permite que el estudiantado participe de manera activa en la construcción del conocimiento. A través de la investigación, el análisis y la discusión en clase, los alumnos desarrollan habilidades críticas y prácticas que los preparan mejor para enfrentar situaciones reales. Finalmente, la evaluación también se transformó, sustituyendo los exámenes tradicionales por proyectos que implican investigación y trabajo en comunidad. Esta nueva forma de evaluación fomenta un aprendizaje más profundo y contextualizado, y promueve la autoevaluación y la coevaluación como herramientas para el desarrollo personal y social del estudiantado. Este enfoque integral y participativo se ha extendido a otras asignaturas, logrando clases más interactivas y alineadas con la realidad de los estudiantes, lo que ha mejorado su motivación y sentido de pertenencia en el ámbito educativo.

Con respecto a la reforma educativa para la inclusión de poblaciones con discapacidad y otros factores de riesgo, el decreto ejecutivo n. 40955-MEP la posiciona como una reforma necesaria a la luz de la Política Nacional en Discapacidad (PONADIS) 2011-2021. Para ello, su fundamento establece que una de las principales aspiraciones es garantizar un sistema educativo inclusivo de cobertura nacional. Este sistema debe estar caracterizado por la calidad, la equidad y la participación ciudadana, involucrando a las familias y organizaciones en la promoción de un acceso universal. La inclusión educativa de personas con discapacidad es vista como una base para construir una ciudadanía informada y crítica, que pueda contribuir al bienestar tanto individual como colectivo.

El enfoque de las reformas educativas en este contexto también está respaldado por recomendaciones internacionales, como las del Comité Internacional de Derechos de las Personas con Discapacidad, que al examinar la implementación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) en Costa Rica, insta al Estado a desarrollar políticas de formación docente orientadas hacia un modelo de educación inclusiva. Esto incluye la capacitación del personal en lenguajes y medios de comunicación alternativos como Braille, Lengua de Señas Costarricense, y otras herramientas necesarias para asegurar un acceso inclusivo y equitativo a la educación en todos los niveles, incluidas las zonas más remotas del país.

Otro aspecto fundamental es el reconocimiento de que la inclusión educativa es un derecho inherente. Desde una perspectiva pedagógica, la educación inclusiva implica no solo el acceso, sino también la permanencia y éxito en todos los niveles educativos, incluyendo modalidades no formales. Esto requiere la implementación de currículos basados en el Diseño Universal para el Aprendizaje (DUA), que promuevan el desarrollo personal y social de los estudiantes con discapacidad, facilitando su inclusión plena en la sociedad. Las reformas organizativas en este sentido deben asegurar que todos los actores del sistema educativo comprendan y respalden los principios de la inclusión.

En términos sociales, estas reformas buscan generar una cultura de respeto a la diversidad y una mayor conciencia sobre los derechos de las personas con discapacidad. El enfoque en la participación activa de las familias y comunidades subraya la importancia de un esfuerzo colectivo para asegurar que la educación inclusiva no sea solo un mandato legal, sino una práctica generalizada y efectiva.

Con respecto a la ley 9999, se puede señalar que dicha reforma al sistema educativo tuvo como fundamento la adopción de disposiciones internacionales en materia de prevención y erradicación de cualquier tipo de práctica revictimizante en perjuicio de las personas menores de edad.

En ese contexto, el fundamento de la ley eran las disposiciones de la ONU aplicables a la protección de las personas menores de edad frente a conductas de connotación sexual, maltratos y corrupción. Por ello, buscaba reformar el título II del Estatuto de Servicio Civil, conocido como la Ley de Carrera Docente, para integrar el principio del interés superior del niño tanto en su dimensión sustantiva como procesal dentro del Régimen Disciplinario Docente. Esta modificación es un intento de responder a las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño, que ha enfatizado la necesidad de que todas las acciones administrativas y judiciales consideren el interés superior y garanticen la involucración activa de los niños en procesos que les afectan. La

adaptación de este principio es fundamental para asegurar que el procedimiento disciplinario no solo proteja a los docentes, sino que también priorice los derechos y bienestar de los estudiantes, quienes deben ser considerados en su calidad de víctimas.

La Ley de Carrera Docente, promulgada antes de la Convención y el Código de la Niñez y la Adolescencia, carece de los principios de protección integral, reflejando un enfoque más administrativo y adulto-céntrico, que ha resultado insuficiente para la protección de los derechos de la niñez. Persisten prácticas revictimizantes en el régimen disciplinario docente, donde la víctima se convierte en objeto del procedimiento, sin contar con el reconocimiento adecuado de sus derechos. Esto contrasta con cambios significativos en el derecho penal hacia enfoques más centrados en la víctima. Así, el proyecto de ley responde a la urgencia de modernizar estos procedimientos para evitar la revictimización y garantizar un acceso efectivo a la justicia para los menores, asegurando que el interés superior del niño sea una consideración primordial en todas las decisiones que les conciernen.

Tabla 1. Síntesis de los fundamentos de las reformas educativas no universitarias en Costa Rica. 2010-2024.

Reforma educativa	Tipo de fundamento	Fundamento
Ética, estética y ciudadanía	Curricular	Variación en la metodología de enseñanza hacia un paradigma más constructivista e integral. Se pretendió generar las condiciones curriculares para que la persona estudiante tuviera un rol activo en su formación, al tiempo que desarrollara sensibilidades especiales que le permitieran una vida en comunidad basada en el diálogo, la cultura de paz y el respeto. El ser humano, como individuo integral, debe contemplar en su formación el arte y el deporte, áreas que se integraron y que introdujeron un componente lúdico en la enseñanza.
Reformas al bachillerato	Normativo y curricular	Desde finales de los años 80 del siglo XX, el último requisito para obtener el diploma de conclusión de la Educación Diversificada (Bachillerato) era aprobar pruebas estandarizadas nacionales por materia. La tasa de reprobación en esos exámenes hacía que las personas estudiantes no pudieran colocarse laboralmente al egresar el colegio, pues los procesos de reclutamiento públicos y privados exigían la presentación del citado diploma. Ante la exclusión y la tasa de desempleo que provocaba la no aprobación del Bachillerato, se modificó este requisito académico de conclusión del ciclo formativo de secundaria.
Pruebas FARO	Curricular	La eliminación de las pruebas de Bachillerato dio espacio para la implementación de una nueva modalidad de pruebas estandarizadas que permitieran garantizar que las personas estudiantes, egresadas de secundaria, dominaban ciertos contenidos. Las pruebas FARO se introdujeron para evaluar habilidades (ya no solo contenidos memorizados) con base en un esquema que prioriza la pertinencia de los aprendizajes y la sensibilidad social. El proceso educativo es continuo, por lo que, en su evaluación, debe tomarse en cuenta la

		evolución de la persona estudiante, sus destrezas y sus espacios de mejora.
Ley 9999	Normativo	Actualizar el marco normativo nacional al Derecho Internacional de los Derechos Humanos de las personas menores de edad. Se buscó modernizar los procedimientos administrativos disciplinarios contra el personal docente para evitar la revictimización y garantizar un acceso efectivo a la justicia para los menores.
Ley Marco de Empleo Público	Normativo	Construir un marco regulatorio con un régimen único de remuneraciones para las personas funcionarias públicas (incluidos quienes sirven el cargo en el MEP). La instauración de un salario global, por familias de puestos, aspira a que, a mediano plazo, se eliminen las diferencias salariales entre personas servidoras que desempeñan similares tareas. El objetivo de esta reforma se es aminorar el gasto en la planilla del Estado y forma parte de un paquete de variaciones normativas con fines fiscalistas. Dentro de ese grupo está también la Ley para el Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (ley n.º 9635) que, desde 2018, introdujo cambios en los componentes salariales de las personas docentes como disminución en los porcentajes por dedicación exclusiva y la nominalización de pluses salariales que antes se calculaban porcentualmente.
Discapacidad	Normativo y curricular	Articular las disposiciones administrativas y curriculares con el marco internacional sobre los Derechos Humanos de las personas con discapacidad. El sistema educativo debe integrar a todas las personas y brindar los apoyos necesarios sin segmentaciones discriminatorias. Esta reforma se basa en la búsqueda de ciudadanía informada, inclusiva y que se preocupe por el bienestar individual y colectivo.

Fuente: Elaboración propia a partir de la ley 7600 (1996), ley 9999 (2021) y ley 10159 (2022), Asamblea Legislativa de Costa Rica.

5.4. La aplicación de las reformas educativas

La implementación de reformas educativas es un proceso multifacético que requiere un enfoque integral para articular las políticas educativas con las realidades sociales, institucionales y pedagógicas de un país. En Costa Rica, las reformas al sistema educativo no universitario en las últimas décadas han sido significativas, aunque no siempre exitosas, debido a la complejidad de su aplicación y la falta de mecanismos sólidos para su seguimiento y evaluación. A continuación, se analizará el grado de desarrollo de algunas de las reformas clave, así como sus ventajas, desventajas y las medidas adoptadas para su implementación.

Uno de los principales desafíos en la implementación de las reformas educativas en Costa Rica es la continuidad de las políticas a lo largo de diferentes administraciones gubernamentales. Las reformas tienden a ser sensibles a los cambios políticos, lo que puede llevar a interrupciones o alteraciones en su desarrollo. Un ejemplo de esto es la reforma curricular "Ética, estética y ciudadana", que fue impulsada durante dos administraciones consecutivas, lo que permitió su

implementación continua a lo largo de ocho años. Sin embargo, otras reformas, como las pruebas de Fortalecimiento de Aprendizajes para la Renovación de Oportunidades (FARO), enfrentaron discontinuidades significativas debido a los cambios en la administración y a eventos externos, como la pandemia del COVID-19.

Además, existe una falta de infraestructura robusta para el monitoreo y evaluación de estas reformas. En muchos casos, la implementación de cambios no va acompañada de un sistema eficaz para medir su impacto a lo largo del tiempo. Esta carencia de mecanismos de seguimiento ha sido una barrera importante para la evaluación del éxito de las reformas y ha dificultado la capacidad de ajustar las políticas de manera oportuna. Por ejemplo, la inclusión de personas con discapacidad en las modalidades educativas ordinarias, una reforma ambiciosa, no contó con el acompañamiento necesario en términos de formación docente o adaptación de los currículos, lo que ha resultado en un impacto desigual en las aulas.

Una de las principales ventajas de las reformas educativas en Costa Rica ha sido su enfoque en la modernización del sistema educativo para adaptarse a las demandas del mundo contemporáneo. La reforma curricular mencionada anteriormente, que incluyó componentes como la educación en tecnología, la educación para la vida cotidiana y la enseñanza del inglés como segunda lengua, respondió a las necesidades emergentes de un mundo cada vez más globalizado y digital. Estas reformas han mejorado la capacidad de los estudiantes para enfrentar los desafíos del siglo XXI, tanto en el ámbito académico como en el laboral.

Otro aspecto positivo ha sido el enfoque en la equidad y la inclusión. La eliminación de las pruebas de bachillerato en su formato tradicional ha sido vista como un paso importante hacia la reducción de las barreras que históricamente excluían a un segmento considerable de la población estudiantil. Al evitar que una prueba única definiera el futuro educativo de los estudiantes, se buscó disminuir las desigualdades y permitir que más estudiantes completaran la educación secundaria.

A pesar de las ventajas mencionadas, las reformas también han enfrentado numerosos inconvenientes. Uno de los problemas más evidentes es la falta de preparación y recursos para la implementación adecuada de ciertas políticas. En el caso de la inclusión de estudiantes con discapacidad, la falta de formación especializada para los docentes y la ausencia de un ajuste curricular significativo han sido barreras importantes para el éxito de la reforma. Sin las herramientas necesarias, los docentes han tenido dificultades para adaptar sus prácticas a las necesidades de estos estudiantes, lo que ha resultado en una implementación inconsistente en todo el país.

La interrupción de las pruebas FARO y la falta de un sistema de evaluación alternativo coherente también ha generado incertidumbre en el sistema educativo. La evaluación es un componente crucial para garantizar la calidad del sistema educativo, y la falta de un mecanismo robusto y estandarizado para medir el progreso de los estudiantes ha creado vacíos importantes en la educación costarricense. Esto ha generado críticas tanto desde el ámbito académico como desde la sociedad en general, ya que la ausencia de una evaluación clara podría afectar negativamente la preparación de los estudiantes para la educación superior y el mundo laboral.

Para abordar algunos de los inconvenientes identificados, el Ministerio de Educación Pública (MEP) ha implementado varias medidas. Una de ellas ha sido el fortalecimiento de los programas

de formación docente, aunque con un alcance limitado. El MEP ha buscado capacitar a los docentes en áreas clave como la inclusión educativa y el uso de tecnologías en el aula, pero estas iniciativas no siempre han sido suficientes para cubrir las necesidades en todo el país. En algunos casos, la falta de recursos financieros ha dificultado la expansión de estas capacitaciones a todas las regiones y centros educativos.

Otra medida ha sido el establecimiento de políticas para mejorar la infraestructura tecnológica en las escuelas. La reforma curricular que enfatiza la enseñanza de tecnologías ha impulsado la creación de laboratorios de informática y el acceso a dispositivos electrónicos en las aulas. No obstante, la brecha digital sigue siendo un problema en las zonas rurales y en las escuelas con menos recursos, lo que ha limitado el impacto de esta reforma en su totalidad.

En conclusión, la aplicación de las reformas educativas en Costa Rica ha sido un proceso complejo, con avances significativos en áreas clave, pero también con importantes desafíos que aún deben superarse. La falta de mecanismos de seguimiento y evaluación ha dificultado la medición del éxito de las reformas, y la implementación desigual en diferentes regiones y niveles educativos ha generado disparidades en los resultados. Sin embargo, las reformas han tenido un impacto positivo en la modernización del sistema educativo y en la búsqueda de mayor equidad e inclusión. Es necesario seguir trabajando en el fortalecimiento de las capacidades institucionales para garantizar que las reformas educativas cumplan con sus objetivos y generen un cambio sostenible en el tiempo.

5.5. Los resultados y efectos conseguidos

A partir del análisis realizado en relación con algunas de las reformas educativas no universitarias más importantes que se han desarrollado en Costa Rica durante los últimos 15 años (2010-2024). Las reflexiones finales se realizarán tomando en cuenta algunos de los resultados positivos y los desafíos que se deben enfrentar en materia de educación no universitaria, según el Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Dicho ente es el responsable de elaborar el Informe Estado de la Educación, a partir de los insumos que reciben de las instancias educativas involucradas, la investigación realizada por equipos de profesionales y la participación social. Este Informe permite al país y concretamente a las personas responsables de la educación no universitaria, contar con información para tomar decisiones que promuevan la equidad y una educación de calidad.

Al presentar este estudio las reformas educativas de los últimos 15 años, se utilizarán los informes del Estado de la Educación realizados a partir del 2011. Los resultados del 2011 plantean que después de 5 años de estancamiento, se presentan algunos logros educativos para las instituciones no universitarias. Tales como, la salida del estancamiento educativo de años anteriores se estaba recibiendo un mejor financiamiento para la educación pública y es en el 2011 cuando la Asamblea Legislativa aprobó que el 8% del PIB se designará para ser utilizado en la educación pública (debía de aplicarse a partir del 2014), se presentó una retención del estudiantado y mejoraron los salarios del personal docente.

Sin embargo, el Informe también reporta algunos desafíos que se continuaban presentando actualmente en relación con la educación no universitaria, siendo uno de los más importantes lo

referente a la infraestructura de las escuelas y colegios, donde el proceso de enseñanza, aprendizaje y evaluación se ve afectado por la falta de espacios educativos que permitan al estudiantado una educación de calidad. Se ha dejado de lado la formación de personas técnicas, profesionales y científicas para la fuerza laboral, no se cuenta con datos en relación con el rezago estudiantil.

Asimismo, se detectó que el ente rector de la educación no universitaria, el Ministerio de Educación Pública, presenta mucha burocracia, con procedimientos, controles, normativas, entre otras, que no facilitan la gestión de la educación. Así como el interés de grupos o personas que pretendían a partir de la educación obtener poder (Estado Educación, 2011)

Si bien el salario de las personas docentes mejoró, esto no ha afectado directamente la formación del estudiantado, las personas docentes han logrado obtener títulos, pero su formación no es sinónimo de calidad, ya que muchos planes de estudio de las universidades que forman a las personas docentes se encuentran desactualizados y son en su mayoría de universidades privadas. Es por lo anterior que el Estado de la Educación 2019 recomienda que “todas las universidades que forman docentes deben incluir, en sus planes de estudio, contenidos que desarrollen las habilidades plasmadas en los perfiles definidos por el MEP, pues esta entidad es el mayor empleador” (Estado de la Educación, 2019, p.19).

Se recomienda que se realicen reclutamientos que permitan al MEP realizar una contratación a partir de pruebas de idoneidad y se consideren los perfiles docentes señalados en los programas de estudio. Es necesaria también que el personal docente se capacite en relación con el trabajo que desde la educación se debe realizar con personas con alguna discapacidad, ya que, en algunas aulas, no se ha logrado que el estudiantado logre su inclusión.

Inclusión muy valiosa para promover la equidad. No se debe dejar de lado la importancia de la evaluación de las personas docentes para la toma de decisiones educativas. Asimismo, no olvidar que la educación debe dar respuesta a las “nuevas realidades y exigencias que el país enfrenta en materia social, económica, política y ambiental” (Informe Estado de la Educación, 2011, pág. 32).

Si bien en el 2011 se señalaron varios logros en el sistema educativo no universitario y en el 2013 al ser un año de contienda política, se plantearon en el Estado de la Educación algunos desafíos que serían oportunos que las personas que tomen decisiones en el país las consideren para mejorar el sistema educativo y que se señalan a continuación, hoy en día la mayoría de ellas continúan siendo un desafío en el país, entre ellas:

- Garantizar la sostenibilidad de la asignación del 8% del PIB a la educación.
- Incrementar a 80% la cobertura de la educación diversificada.
- Elevar a 85% la cobertura de Interactivo II de preescolar.
- Aplicar de manera efectiva y generalizada los nuevos programas de estudio.
- Incrementar la calidad de la infraestructura educativa.
- Contar con personal docente de alta calidad.
- Alcanzar mayores niveles de desempeño en las pruebas PISA a diez años plazo.

- Promover reformas para gestionar los efectos de la transición demográfica.
- Establecer una gestión por resultados en el MEP.

Pese a que los desafíos que el Estado de la Educación se plantea a partir de investigaciones, participación social y diferentes instancias relacionadas con la educación; se puede concluir que desde el 2013, algunos de esos desafíos continúan afectando la educación del país. En relación con el 8% del PIB dedicado a la educación pública que se aprobó en el 2011 y debía ser aplicado a partir del 2014, no ha sido posible que los gobiernos designen el presupuesto para la educación pública del país (primaria a universidad).

El año 2024 ha sido un año histórico, pues el gobierno de turno no logró negociar con las personas rectoras de las universidades públicas el Fondo Especial de la Educación Superior, siendo por primera vez, que la Asamblea Legislativa aprobó ese presupuesto y asignó un 2% de presupuesto para las universidades públicas para el año 2025. También no se puede dejar de mencionar que a la fecha la infraestructura de muchas instituciones educativas continúa siendo desfavorable para el proceso de enseñanza y aprendizaje del estudiantado, algunas no cuentan con el presupuesto necesario para resolver los problemas inmediatos, además de la afectación a las instituciones educativas que han provocado los problemas climáticos en algunas regiones del país.

Al no lograrse a la fecha que el gobierno asigne el 8% del PIB para la educación pública del país, ha provocado “problemas de sostenibilidad fiscal de la inversión que el país realiza en el financiamiento educativo” (Estado de la Educación, 2019, p.15). Unido a esto se encuentra la huelga realizada por las personas docentes que se mantuvo por varios meses y que trajo consigo una interacción inadecuada entre los diferentes actores del sistema (padres, directores, personal docente, autoridades políticas, entre otros), lo que ha provocado que se presenten distanciamientos, renunciaciones, tensiones, etc.

Se quiera o no, todo esto junto con la presencia de la COVID-19, unido al rezago histórico, así como la situación económica, y social enfrentada por muchas personas, provocó que las autoridades tomaran decisiones en relación con el proceso de enseñanza, aprendizaje y evaluación, pues el estudiantado se envió a las casas y muchos padres y madres se volvieron docentes de la noche a la mañana, apoyando a sus hijos e hijas, el personal docente tuvo que planificar el año lectivo de forma virtual, sin contar con las competencias, ni capacitación para poder hacerlo, “las medidas adaptadas por el Ministerio de Educación Pública se orientaron, principalmente, a resguardar la salud y garantizar la permanencia de los estudiantes en el sistema preescolar, básico y diversificado” (Estado de la Educación 2021, p.19). Sin dejar de lado, lo señalado en el Estado de la Educación (2019), la mayoría de las personas estudiantes de primaria asisten a centros educativos donde el estudio no permite un dominio de currículo impulsado por el MEP.

Por otro lado, el rezago educativo en primaria entre 2009 a 2014 del del 70,5% (Estado de la Educación, 2015, p.32), pese a diferentes esfuerzos realizados por las instancias educativas y los programas de estudios que pretenden que el estudiantado permanezca en el sistema educativo y pueda avanzar, pues en Costa Rica continúa siendo la educación una oportunidad para el ascenso social. Se sigue presentando la inequidad y las desigualdades en el sistema educativo,

según el mismo Estado de la Educación, existen diferencias significativas entre las oportunidades de estudiantes de instituciones públicas y las privadas.

En síntesis, se podría señalar que en Costa Rica se cuenta con fortalezas en relación con la educación, la cual es gratuita y obligatoria, el estudiantado que pertenece a grupos vulnerables cuenta con apoyo económico y recursos materiales para poder estudiar, existen programa de estudio de todas las materias, entre otros.

Sin embargo, los diferentes Estados de la Educación, señalan desafíos que se deben enfrentar y resolver para poder desarrollar procesos de enseñanza, aprendizaje y evaluación, que permitan contar con un Ministerio de Educación que promuevan la cobertura, la permanencia y el éxito académico, siendo eje transversal la política educativa. Que se pueda contar con personal docente capacitado, que pueda planificar estrategias educativas tomando en cuenta las necesidades educativas del estudiantado. Unido a esto sigue siendo una realidad los desafíos que desde el 2013 se han planteado.

5.6. Reflexiones finales

El recuento de los insumos señalados en esta contribución académica da cuenta de que Costa Rica ha enfrentado una serie de reformas educativas no universitarias en los últimos años; pero ninguna de ellas con consistencia suficiente para señalar que han sido exitosas o infructuosas. De hecho, la evidencia demuestra que algunas de ellas tuvieron un plazo amplio de planificación, reducido a apenas unos cuantos meses de implementación.

Costa Rica no cuenta con mecanismos robustos para evaluar sus procesos de reforma educativa cuando se trata de políticas en el sistema educativo público; particularmente en los niveles de preescolar, primaria y secundaria. Esos mecanismos se limitan en su mayoría al análisis de resultados obtenidos en pruebas académicas por parte del estudiantado, pero difícilmente se ven acompañadas de instrumentos de seguimiento para retroalimentar la gestión que realiza el personal docente del proceso de enseñanza.

El país tampoco se ha eximido de los efectos de políticas fiscales que impactan el desarrollo del sistema educativo y, con ello, queda en evidencia que un mejoramiento de las condiciones en educación está arriesgadamente condicionado a la estabilidad fiscal del país. Tal como se expuso en esta contribución, Costa Rica está arriesgando la formación académica y profesional de la población a cambio de mejores escenarios macroeconómicos. Esto es contraproducente a mediano y largo plazo, pues va en detrimento de las capacidades futuras que podría tener el país para enfrentarse a nuevas configuraciones del mercado de trabajo y las fuerzas productivas.

También es importante destacar que algunas de las reformas señaladas no fueron necesariamente impulsadas por actores del propio sistema educativo, sino que se tratan de ajustes normativos estructurales emitidos desde agencias de poder como es el caso de la Asamblea Legislativa. Tanto la Ley Marco de Empleo Público como el caso de la comúnmente denominada ley 9999, son experiencias de cambio institucional en el ámbito académico que tienen serias repercusiones sobre la globalidad del sistema.

A pesar de que los procedimientos legislativos cuentan con posibilidades para que actores clave del sistema educativo se pronuncien al respecto, lo cierto es que ello no repercute de forma vinculante al congreso. De ahí que aún y cuando se presentaron las oposiciones de grupos docentes a estas reformas, ambas se consolidaron como leyes de la República.

Con base en los aspectos encontrados en este estudio, se concluye que las reformas educativas en Costa Rica, en el ámbito no universitario, necesitan reunir una serie de características fundamentales para garantizar su efectividad. La primera de ellas debe ser una perspectiva que trascienda los plazos cuatrienales de Gobierno, pues los procesos formativos requieren superar el plazo de un mandato presidencial para ser efectivamente diseñados, implementados y evaluados. Esto requiere a todas luces el compromiso de más de un periodo de Gobierno para materializar los resultados y evaluarlos.

Un segundo aspecto es que las reformas educativas deben ir de la mano con la asignación de responsabilidades a actores clave y mecanismos neutrales de seguimiento y evaluación, esto con el propósito de que se puedan identificar y corregir aquellos elementos que no están funcionando debidamente en el sistema. En la actualidad, tal como se indicó en párrafos atrás, esto ocurre en forma aislada y desarticulada, pues recae principalmente en informes académicos independientes.

Una tercera recomendación es que el país efectúe un proceso de reflexión, diseño y análisis prospectivo para reformular las bases del sistema actual; esto último, con miras a un cambio que se asocia a la matriz productiva y, además, al eje demográfico. Cada día se resalta en mayor medida la necesidad de un sistema educativo que forme a la población en ámbitos para los cuales el país no está preparado y que deberá enfrentar en poco tiempo: un acelerado envejecimiento de la población frente a ultra baja natalidad y un mercado de trabajo cada vez más globalizado.

El panorama actual de las reformas educativas en Costa Rica exige un replanteamiento integral que no solo se limite a cambios normativos, sino que contemple una visión estratégica del sistema educativo: armonizando protección de derechos fundamentales, sostenibilidad fiscal y calidad académica en los procesos académicos. Esta visión va de la mano con el hecho de incorporar la participación activa de todos los actores implicados: desde el sector docente y las familias hasta las entidades gubernamentales y legislativas, con el fin de generar políticas públicas que respondan no solo a las necesidades inmediatas, sino también a las demandas futuras de la sociedad.

Finalmente, el éxito de cualquier reforma educativa dependerá en gran medida de la voluntad política y del compromiso financiero que el Estado asuma para garantizar el derecho a una educación de calidad, pues en los últimos años no solo se ha frenado el crecimiento, sino que también se ha erosionado la calidad del financiamiento desde el propio Ministerio de Educación Pública. La experiencia internacional evidencia que los países que logran avances significativos en materia educativa son aquellos que establecen políticas de largo plazo, despolitizadas y con presupuestos estables. En este sentido, Costa Rica necesita alinear sus reformas con una planificación coherente y recursos adecuados.

5.7. Referencias

Ley N° 10159 de 2022. Ley Marco de Empleo Público. 08 de marzo del 2022.

Ley N° 7600 de 1996. Igualdad de Oportunidades para Personas con Discapacidad. 29 de mayo del 1996.

Ley N° 9999 de 2021. Ley para prevenir, erradicar y sancionar la revictimización de las personas menores de edad en el sistema educativo costarricense. 27 de agosto del 2021. D.O. No. 165.

Ministerio de Educación Pública. (2013). *Una educación para la ética, estética y ciudadanía. Política curricular.*

Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (PEN). (2013). *Cuarto Informe Estado de la Educación (4.ª ed.)*. CONARE-PEN.

Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (PEN). (2015). *Estado de la Educación Costarricense*. CONARE-PEN.

Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. (2019). *Séptimo Informe Estado de la Educación (7.ª ed.)*. CONARE-PEN.

Programa Estado de la Nación. (2017). *Sexto Informe Estado de la Educación (1.ª ed.)*. CONARE-PEN.

Programa Estado de la Nación. (2021). *Octavo Estado de la Educación 2021*. CONARE-PEN.

Programa Estado de la Nación. (2023). *Noveno Estado de la Educación* [Recurso electrónico]. CONARE-PEN.

CAPÍTULO 6

Las últimas reformas educativas no universitarias de España



Mireia Tintoré

Universitat Internacional de Catalunya

CAPÍTULO 6.

Las últimas reformas educativas no universitarias de España

Mireia Tintoré 

Universitat Internacional de Catalunya

6.1. Introducción

España no tiene ningún pacto de estado en materia de leyes educativas, lo que provoca que los cambios de partido en el gobierno se traduzcan a menudo en nuevas leyes educativas (Navareño, 2012) que nacen además con falta de consenso (Gortázar, 2020), a veces tienen que ser aplicadas por partidos diferentes al que las ha promulgado, y se ven afectadas por el fenómeno global de la creciente polarización entre ideologías denunciada por Grissom (2024). La aplicación de cualquier política requiere una estabilidad legislativa que, hoy por hoy, el sistema no proporciona en España (McKinsey, 2024), ya que desde 1985 hasta la fecha se han promulgado seis leyes educativas, estando vigente en la actualidad la LOMLOE (2020) elaborada a partir de la LOE (2006).

Estos continuos cambios en las leyes provocan algunas disfunciones, pues:

“ El cambio educativo requiere más tiempo del que la política suele permitir. Los ciclos electorales rápidos y los mandatos cortos de los ministros de educación pueden llevar a una confusión de prioridades, lo que a su vez puede confundir y desilusionar a los educadores y las familias. (McKinsey, 2024, p.7) ”

Otros datos educativos pueden resultar relevantes para entender la educación en España:

- 1. Escolarización.** La escolaridad obligatoria y gratuita en España es hasta los 16 años. España cuenta con una red de escuelas públicas (67%) y privadas, pudiendo ser estas últimas concertadas (24,8%) o totalmente privadas (8,2%) (MEFP, 2023). Durante el curso 2022-23 había 8.309.480 alumnos escolarizados en las Enseñanzas de Régimen General no universitario, y 770.018 profesores (556.171 en la escuela pública y 213.847 en la escuela concertada y privada).

En los últimos años, España ha experimentado gran crecimiento en el porcentaje de alumnos escolarizados en los niveles obligatorios del sistema, con altas tasas en educación infantil, primaria, y secundaria obligatoria. Tiene también altas tasas de graduados en Educación Superior.

- 2. Niveles de logro y situación del alumnado.** El sistema educativo español se considera de buen nivel (Good), sin llegar al Great, que sería el nivel superior según el informe Bryant

et al. (2024), basándose en la unidad de medida Harmonized Learning Outcomes (HLO)¹. Sin embargo, el mismo informe considera a España entre los 33 países cuyas puntuaciones en las evaluaciones internacionales han permanecido estancadas durante la última década, pues, en lo que se refiere a los resultados académicos, la evolución no está siendo favorable, tanto en las pruebas TIMSS'19, PIRLS'21 o PISA'22 (Bryant et al., 2024). Puede decirse que, en general, los bajos resultados escolares son uno de los principales problemas que tiene el país en materia educativa y – por lo menos hasta 2024- las políticas educativas no se ocuparon excesivamente de intentar mejorar los aprendizajes básicos, como sí han hecho otros países de nuestro entorno (López Rupérez y García García, 2020).

Otro tema preocupante es el índice de abandono educativo temprano (porcentaje de población de 18 a 24 años que no ha completado la segunda etapa de educación secundaria y no sigue ningún tipo de educación-formación). Aunque el índice está en descenso desde 2012 (MEFP, 2023), España se sitúa entre los peores países de la OCDE y de la UE (OECD, 2023e), y entre los países de progreso lento en este factor (UNESCO, 2024). Posiblemente, este factor, y el que se cita a continuación, estén relacionados con la alta tasa de menores en riesgo de pobreza (un 34,5% de los menores de edad en 2023, según la Fundación Bofill (Alegre y Morató, 2024).

También preocupan las repeticiones de curso. En la edición de PISA 2022, España sigue liderando el ranking de repetición, siendo el cuarto país de la OCDE y tercero de la UE27 que más recurre a esta (22% del alumnado ha repetido al menos una vez a los 15 años) (Cobrerros y Gortázar, 2023).

Además, España tiene una de las tasas más elevadas de la OCDE en desempleo juvenil (OECD, 2023e, p. 10). Para salir al paso de estos problemas, se ha reformado la Formación Profesional mediante la Ley Orgánica 3/2022 de Ordenación e Integración de la Formación Profesional

- 3. Características del profesorado.** En España para ser profesor de infantil o primaria se requiere un título de maestro, y para hacerlo en secundaria se necesita una titulación adecuada a las enseñanzas que se van a impartir y un máster de un año que capacita para la docencia en secundaria.

A pesar de los resultados académicos mejorables, señalados en el punto anterior, en general, la satisfacción del profesorado español —según el estudio TALIS 2018 (OECD, 2020)- es muy elevada (en torno al 96% de profesores se manifestaba satisfecho con su trabajo) y el nivel de estrés manifestado en ese estudio no era alto. La ratio de alumnos por profesor ronda los 11 alumnos y es inferior a la de los 27 países de la Unión Europea (12 alumnos por cada profesor). Los salarios del profesorado son superiores a la media de la OCDE, y aunque en la mitad de los países de dicha organización los salarios bajaron en términos reales, en España subieron un 3% entre 2015 y 2022. Sin embargo, en líneas generales, la progresión de los salarios del profesorado a lo largo de su carrera docente

¹ Son puntuaciones de rendimiento estandarizadas y comparables para estudiantes K-12 calculadas por el Banco Mundial que sirvieron para clasificar los países según 5 categorías: below poor, poor, fair, good, great (Murphy y Sancho, 2024).

es inferior a la media de la OCDE. Se trata —como señala Eudydice 2023— de un país cuyo profesorado se inscribe en el grupo de “aumentos salariales modestos durante períodos largos”, lo cual puede darnos idea de que no existe una carrera docente dotada de incentivos suficientes. Mejorar la carrera docente, desde su inicio y a lo largo de la vida profesional, sigue siendo un asunto pendiente en España.

- 4. Gasto público en educación.** El gasto público en educación no ha parado de crecer en España desde 2013, situándose en 2020 en los 11.123 dólares por alumno, lo que corresponde a un 29% del PIB per cápita. En la OCDE, se está gastando 12.647 USD por estudiante, un 27% del PIB per cápita. El incremento del gasto en educación es un dato positivo por la relación entre mejora del gasto -hasta un cierto nivel- y mejora del rendimiento. Sin embargo, no existe relación entre una inversión extra por estudiante y rendimiento (OECD 2023a) cuando se superan los 75.000 USD en PPP por estudiante entre 6 y 15 años. En España se ha superado dicho nivel y se gastan 93.100 USD. En este caso conviene fijarse en la distribución del gasto y en la calidad de los recursos, por ejemplo, dedicando partidas a mejorar la equidad del sistema, extender la educación infantil, o mejorar la calidad del profesorado (Castro y Egido, 2024; Montes Pineda y López Rupérez, 2022).

Sin lugar a duda, el sistema educativo en España ocupa una posición correcta a nivel internacional —nivel “bueno” según el HLO— si bien persisten ciertas preocupaciones relacionadas con la formación y carrera del profesorado, los resultados de las pruebas estandarizadas, la escuela inclusiva y equidad, o — más recientemente — las competencias digitales de alumnos y profesores. Para solucionar estos problemas y seguir avanzando, es fundamental el papel de la gestión escolar.

En virtud de lo expuesto, el presente trabajo tiene por finalidad describir las políticas y prácticas de gestión que acompañan a las últimas reformas educativas promovidas en España, considerando los fundamentos que las justifican, analizando la forma como se aplican y valorando los efectos positivos o negativos que han tenido. Específicamente nos centraremos en analizar cómo son las políticas de fomento de la dirección y el liderazgo escolar en España, cómo han evolucionado y cómo se están implementando.

6.2. Reformas educativas de gestión significativas promovidas en España entre 1985 y 2020

Las responsabilidades y tareas de los directores escolares se han incrementado en todo el mundo en los últimos años y las políticas relativas a la dirección y el liderazgo escolar han tenido que adaptarse a nuevos entornos y desafíos (Vaillant, 2014; Tintoré et al., 2022a). A efectos de esta investigación, seguiremos el “Marco para evaluar las políticas de liderazgo” utilizado por Weinstein et al. (2014) en diversas investigaciones, y analizaremos las características de la dirección escolar en España según las últimas leyes educativas. Nos centraremos en las funciones y atribuciones de la dirección, los procesos de selección y acceso, las condiciones de trabajo y carrera profesional, y la formación y desarrollo profesional. Seguidamente, relacionaremos estas variables entre sí para medir la coherencia interna de las políticas educativas sobre la dirección y

gestión escolar, y su relación con la investigación disponible. Para finalizar, examinaremos la coherencia de las políticas de dirección con otras políticas educativas relacionadas pues, debido a la complejidad de la educación, cualquier decisión política tomada en un nivel del sistema afecta al resto del sistema, y cualquier decisión sobre un tema afectará a temas relacionados (UNESCO, 2020).

Tabla 1. Las políticas educativas españolas en las leyes educativas desde 1985 a 2020.

Ley Orgánica	Funciones	Selección y acceso	Condiciones de trabajo	Formación y desarrollo	Evaluación
LODE, 1985	<ul style="list-style-type: none"> Relacionadas con la gestión y el control (ver art. 38 de la LODE) Ostentar representación del centro. Cumplir y hacer cumplir las leyes. Dirigir y coordinar las actividades del centro. Ejercer la jefatura del personal. Convocar y presidir los actos y reuniones. Autorizar los gastos y ordenar los pagos. Visar los documentos Proponer el nombramiento de los cargos directivos. Ejecutar los acuerdos de los órganos colegiados en el ámbito de su competencia Cualquier competencia que se le atribuyen en los reglamentos 	<ul style="list-style-type: none"> No se requiere acreditación previa. Director elegido por Consejo Escolar (mayoría absoluta) y nombrado por la administración <p>Requisitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> Mínimo de 3 años de docencia Un año como profesor en el centro En ausencia de candidatos, la administración nombra un director por un año 	<ul style="list-style-type: none"> La dirección es una función temporal. Mandato: 3 años Sin incentivos 	<ul style="list-style-type: none"> No prevista ni la inicial ni la permanente 	<ul style="list-style-type: none"> No prevista evaluación del desempeño
LOGSE, 1990 (LOPEG, 1996)	<p>Añade 2 competencias:</p> <ul style="list-style-type: none"> Designar al resto de miembros del equipo directivo. Realizar la contratación de obras, servicios y suministros 	<ul style="list-style-type: none"> Acreditación: superar un programa de formación, valoración positiva en otros puestos. Presentación de méritos, programa de dirección y 	<ul style="list-style-type: none"> La dirección es una función temporal. Mandato: 4 años. No se prevé promoción. 	<ul style="list-style-type: none"> Programas de formación permanente 	<ul style="list-style-type: none"> Prevista en el art. 34

		<p>composición del equipo ante Consejo Escolar.</p> <ul style="list-style-type: none"> El Consejo escolar elige al director pero no al equipo directivo 	<ul style="list-style-type: none"> Incentivo: complemento retributivo consolidado con base en evaluación positiva del desempeño 		
LOCE, 2002	<p>Se amplían competencias:</p> <ul style="list-style-type: none"> Impulsar la colaboración con familias Fomentar un clima escolar ordenado Promover planes de mejora Impulsar procesos de evaluación interna 	<ul style="list-style-type: none"> Proceso selectivo ante una Comisión compuesta por representante de la Administración y al menos un 30% de miembros del centro. El director ha de superar un curso de formación (teoría y prácticas) a posteriori 	<ul style="list-style-type: none"> La dirección es una función temporal. Mandato: 3 años (renovables). Se contempla dotar a los directores de autonomía de gestión. Se mantiene el complemento retributivo consolidable, previa evaluación positiva. 	<ul style="list-style-type: none"> Cursos de formación obligatorios. Se introduce la categoría de director al finalizar el mandato con evaluación positiva. Se abre la posibilidad de eximir al director y equipo de la docencia directa en función del centro. 	<ul style="list-style-type: none"> Prevista
LOE, 2006	<ul style="list-style-type: none"> Se añade el ejercicio de la dirección pedagógica. Se eliminan las referencias a la autonomía de gestión para impulsar proyectos de mejora 	<ul style="list-style-type: none"> Requisitos: antigüedad en el centro de al menos un año. Proyecto de dirección. Comisión de selección con gran porcentaje de representantes del centro. 	<ul style="list-style-type: none"> Mandato: 4 años una vez superado el curso de formación (excepto con 2 años de experiencia directiva). 	<ul style="list-style-type: none"> Curso de formación obligatorio (excepto con 2 años de experiencia directiva). 	<ul style="list-style-type: none"> Prevista

		<ul style="list-style-type: none"> Se privilegia a los candidatos del propio centro 		<ul style="list-style-type: none"> Se elimina la categoría de director, la posibilidad de eximir al director de la docencia, y la posibilidad de renovar 	
LOMCE, 2013	<ul style="list-style-type: none"> Se añaden competencias atribuidas en la LOE al Consejo escolar. Se indica que el director tendrá autonomía para actuaciones de calidad. Se eliminan referencias a ejercer la dirección pedagógica y a promover la innovación, 	<ul style="list-style-type: none"> Requisito previo: curso de formación (sin exenciones). Se eleva el porcentaje (50-70%) de la Administración en la elección de director. Se elimina la consideración preferente de los candidatos del centro. 	<ul style="list-style-type: none"> Mandato: 4 años una vez superado el curso de formación 	<ul style="list-style-type: none"> Curso de formación obligatoria para ejercer la dirección, sin exenciones. Se elimina la categoría de director, la posibilidad de eximir al director de la docencia, y la posibilidad de renovar. 	<ul style="list-style-type: none"> Prevista
LOMLOE (2020)	<p>Las de la LOE. Se añaden:</p> <ul style="list-style-type: none"> Promover innovaciones Fomentar la cualificación y formación del equipo docente. Diseñar la planificación y organización docente del centro. 	<ul style="list-style-type: none"> Requisitos: un mínimo de cinco años como docente, la presentación de un proyecto de dirección, la superación de un concurso-oposición y haber realizado un curso 	<ul style="list-style-type: none"> Mandato: 4 años una vez superado el curso de formación. 	<ul style="list-style-type: none"> Se mantiene la LOE y se añaden cursos de actualización. 	<ul style="list-style-type: none"> Prevista

		<p>de formación directiva que incorpora actividades de liderazgo. Comisión de selección con gran porcentaje de representantes del centro, y un director en activo.</p> <ul style="list-style-type: none">▪ Se privilegia a los candidatos del propio centro.			
--	--	--	--	--	--

Fuente: Elaboración propia, con base en López Rupérez (2024) y Álvarez Fernández y Villa Sánchez (2024).

El análisis de la Tabla 1 muestra una tendencia a la mejora, con vaivenes significativos, desde 1985 a la actualidad. Progresivamente, se han ido consolidando y ampliando las funciones de la dirección y se ha completado la obligatoriedad de la formación para ser director. Sin embargo, quedan muchos cabos por atar en lo que se refiere a la autonomía, evaluación y profesionalización de la función directiva.

6.3. Los fundamentos de las reformas educativas realizadas de gestión que acompañan a la más reciente ley educativa española: LOMLOE (2020)

6.3.1. Funciones y atribuciones de la dirección

La LOMLOE atribuye a los directores 14 funciones e indica que aspira al equilibrio entre la dimensión pedagógica y la administrativa.

Un análisis de las funciones muestra que la mitad de ellas son de tipo administrativo, tres son de tipo pedagógico, dos de tipo relacional (relaciones con las familias y con el entorno), una otorga al director la facultad de representar al centro educativo, y otra se relaciona con la rendición de cuentas. En definitiva, las funciones de gestión destacan sobre las de liderazgo.

Para facilitar la tarea directiva, existen en numerosos países unos estándares de dirección, que marcan el camino de los líderes escolares indicando lo que han de hacer para conseguir un liderazgo eficaz. En España, Bolívar (2019) elaboró un Marco Español para la Buena Dirección Escolar, junto con asociaciones de escuelas públicas (FEDADI, FEDEIP y FEAE), sin embargo, estos estándares no han sido adoptados a nivel oficial, por lo tanto, no facilitan la realización y evaluación de las funciones directivas.

6.3.2. Requisitos y selección de los directores

En España, cualquier profesor o maestro que cumpla ciertos requisitos puede ser elegido director en la escuela pública. La LOMLOE especifica los requisitos para ser elegido: un mínimo de cinco años como docente, la presentación de un proyecto de dirección, la superación de un concurso de méritos ante una Comisión de Selección y haber realizado – con evaluación positiva— un curso de formación directiva que incorpore actividades de liderazgo. En el caso de la escuela privada, los directores son elegidos por el titular de la escuela durante el tiempo que este determine.

El concurso de méritos al que concurren los candidatos de la escuela pública ha de garantizar los principios de igualdad, publicidad, mérito y capacidad. La selección la realiza, en el propio centro, una Comisión constituida por representantes de la Administración (2 inspectores, 1 director de un centro con características similares) y del centro (3 docentes elegidos por el Claustro, 3 no docentes del Consejo Escolar, elegidos por el Consejo escolar), valorándose especialmente las candidaturas del centro.

Dada la escasez de candidatos, la LOMLOE recoge los supuestos en los que resulta necesario el nombramiento con carácter extraordinario de los directores, que – en este caso – pueden ser elegidos directamente por la Administración. La ley también recoge las causas de cese y el reconocimiento de la función directiva.

El sistema de selección público ha sido definido por Serrano y Martín-Cuadrado (2017) como la elección, por un determinado período de tiempo (4 años, prorrogables a 3 mandatos) de un profesor por otros profesores, a modo de *primus inter pares*, y con la particularidad de volver a ser profesor una vez acabado el mandato o mandatos. Por este motivo, algunos autores denuncian la escasa estabilidad e identidad profesional de los directivos (Bolívar y Ritacco, 2016).

El equipo de dirección en los centros educativos españoles se compone del director, el o la jefe de estudios, y el secretario o secretaria.

6.3.3. Condiciones de trabajo y carrera profesional de los directores

El director escolar en España —especialmente en la escuela pública— no es un director-profesional, pero sí realiza un trabajo diferente al de profesor, lo cual requiere profesionalización, aunque es poco lo que se ha avanzado en ese sentido (Gortázar, 2020).

Al no existir una carrera profesional de director en la escuela pública y al no ser permanente el cargo, una vez completados los mandatos, se vuelve a la docencia.

Respecto a las condiciones de trabajo, el director cuenta con el apoyo del equipo directivo y gobierna junto a este, pero, a efectos legales, el director es responsable de todo lo que ocurre en el centro y tiene estatus de “autoridad pública”. Una vez elegidos, los directores cobran un suplemento a su sueldo que varía según la Comunidad Autónoma y según el tipo y tamaño del centro educativo. Este suplemento pretende ayudar a solucionar el problema de la falta de atractivo de la dirección y la falta de candidatos, aunque la persistencia de dicha escasez de candidatos indica que el suplemento no resulta suficientemente motivador. Asimismo, la LOMLOE estipula que la evaluación positiva de un mandato ha de suponer un reconocimiento personal y profesional del director, sin que se concrete en qué consiste dicho reconocimiento.

A partir de 2021 (Orden EFP/332/2021, de 6 de abril), se ha regulado la consolidación parcial del complemento específico del sueldo de los directores de los centros docentes públicos de enseñanza no universitaria que permanezcan en activo y hayan sido evaluados positivamente por la inspección educativa correspondiente. Se trata de una medida que permite dar un reconocimiento a quienes hayan ejercido la función directiva, un “elemento fundamental para el logro de la calidad de la enseñanza” (Orden citada), aunque ese reconocimiento no se extiende al resto de miembros del equipo directivo.

Por otro lado, aunque lo recomienda la OCDE (OECD 2023e), no existen en España incentivos extra para directores en centros de alta complejidad, salvo pequeñas iniciativas en algunas Comunidades Autónomas. Respecto a la evaluación, la inspección educativa evalúa a los directores que se inician en el cargo, y al finalizar su desempeño.

6.3.4. Formación y desarrollo profesional de los directores

La LOMLOE, en su artículo 135, establece la realización de un curso de formación para la función directiva y señala que las Administraciones educativas también podrán señalar las condiciones en que los directores deban realizar módulos de actualización en el desempeño de su función. La actualización permanente es una obligación profesional para los directores de centro y es necesaria para la promoción. El artículo 146 indica que la evaluación de la función directiva de centros, servicios y programas será realizada por el cuerpo de inspectores de educación y formará parte de sus competencias.

El Real Decreto 894/2014, de 17 de octubre, desarrolla las características del curso de formación sobre el desarrollo de la función directiva, así como de los correspondientes cursos de actualización de competencias directivas. Por su carácter de normativa básica, se trata de un decreto que las Comunidades Autónomas han de cumplir y, por lo tanto, la formación de directivos de escuelas públicas en el Estado español ha de tener las características que marca el decreto, destacando principalmente la necesidad de autonomía y liderazgo. Su puesta en práctica queda en manos de los diferentes gobiernos autonómicos, o de instituciones debidamente autorizadas.

El citado Real Decreto en su artículo 2.6 establece que, superados los cursos de formación sobre el desarrollo de la función directiva, estos tendrán una validez indefinida. No obstante, ocho años después de la expedición de la certificación correspondiente, se deberá llevar a cabo la actualización de los contenidos, mediante la superación de los cursos de actualización. En estos cursos, también se da gran cabida al liderazgo y el desarrollo de las competencias correspondientes.

En consecuencia, podríamos decir que la normativa sobre formación directiva se alinea, con matices, con las propuestas de organismos internacionales como la OCDE (Pont et al., 2008), así como con las evidencias de las principales investigaciones (Darling-Hammond et al., 2007). Lo mismo ocurre si ojeamos los cursos para la función directiva en las universidades españolas, pues, en mayor o menor medida, todos contemplan aspectos relacionados con el liderazgo pedagógico y la autonomía directiva (EFSE y CEPCEP, 2018).

Sin embargo, hay que estar alerta, pues, como comenta el informe Bryant et al. (2024), una de las características de los modelos de cambio fallidos es que se dedique demasiado tiempo a desarrollar estrategias [en este caso, leyes y decretos] y no el suficiente a crear una hoja de ruta de implementación con presupuestos, cronogramas y responsabilidad o rendición de cuentas alineados (p.8).

En el caso de la autonomía, por ejemplo, “las sucesivas declaraciones formales de autonomía, no la crean” por sí solas (Bolívar y Domingo Segovia, 2024, p.43). Y el hecho de haber realizado un curso de formación, de unas 150 horas, o un curso de actualización, de aproximadamente 60 horas, tampoco garantiza que se hayan conseguido desarrollar las competencias que requiere el liderazgo.

6.4. aplicación de las reformas educativas de gestión que acompañan a la más reciente ley educativa española: LOMLOE (2020)

6.4.1. Coherencia interna de las políticas educativas españolas sobre gestión escolar

Las políticas educativas que se han examinado en el apartado anterior han de tener una coherencia entre sí y respecto a las evidencias de la investigación.

A nivel académico, la investigación educativa ha probado claramente la influencia que tiene el liderazgo escolar efectivo para la mejora de los resultados y la mejora de la escuela, especialmente si es distribuido y se centra en el aprendizaje (Leithwood et al., 2020; Robinson et al., 2008). También ha quedado suficientemente demostrado que la preparación y el desarrollo profesional de alta calidad mejoran la eficacia de los directores y están asociados con una mayor retención del profesorado y mayores logros de los estudiantes que están en esos centros (Darling-Hammond et al., 2007; 2022).

La LOMLOE (2020) reconoce la importancia del liderazgo, la necesidad de hacer de la dirección una profesión atractiva y de formar adecuadamente en liderazgo. En este sentido, España ha avanzado en el camino hacia el liderazgo para el aprendizaje (Bolívar y Domingo Segovia, 2024; MEFP, 2019), y paulatinamente va perdiendo apoyos la visión del director como gestor, en pro de un líder pedagógico. Sin embargo, todavía queda mucho camino por recorrer (Murillo y Hernández-Castilla, 2015; Oriola y Cascales, 2019).

También en el caso de la profesionalización de la gestión y la formación directiva queda camino por recorrer, por lo que podría decirse que las políticas educativas españolas en materia de gestión y liderazgo se alinean con la investigación y se alinean entre sí, mostrando una estructura coherente. Sin embargo, la puesta en práctica de estas políticas está muy lejos de ser una realidad en el sistema educativo (Gento et al., 2022).

6.4.2. Coherencia externa de las políticas educativas españolas sobre liderazgo

La LOMLOE reconoce la relación del liderazgo con otros temas fundamentales para la mejora de los resultados educativos, algunos de los cuales ya se han mencionado anteriormente: necesidad de autonomía y rendición de cuentas, necesidad de calidad del profesorado, necesidad de implicar a las familias y a la comunidad, o necesidad de dedicar esfuerzos a la inclusión. En todos estos aspectos se ha avanzado en los últimos años, pero sigue existiendo recorrido de mejora.

En lo que se refiere a la autonomía, el análisis de la situación en España muestra que queda camino por recorrer, pues la autonomía es limitada (Gortázar, 2020; Rodríguez-Gallego et al., 2020; Sancho-Gargallo, 2024) y ha salido deficitaria en las mediciones internacionales, como TALIS' 2018 (OECD, 2018) y PISA'2022 (OECD, 2023a). Existe cierta autonomía curricular y

organizativa que se concreta, por ejemplo, en que los directores pueden elaborar su proyecto de dirección; pero escasa autonomía financiera y en la gestión de recursos y personal.

A nivel pedagógico, la autonomía dependerá de la iniciativa, voluntad de cambio y creatividad de los directores, y también de los apoyos que reciban. Es además diferente en cada CCAA, destacando Cataluña, donde la Ley Catalana (LEC), y los Decretos de Autonomía y Dirección refuerzan el compromiso con la autonomía (Gairín et al., 2022).

La rendición de cuentas está contemplada en la LOMLOE en relación con la autonomía, pero su grado de aplicación también es mejorable (Gento et al., 2022; MECFP y CEE, 2023; OECD, 2023c; Ruano y Sancho-Gargallo, 2024).

Rendir cuentas significa “conocer si el sistema educativo o sus componentes dan cuenta de su actuación a través del logro de resultados en términos precisos y objetivos” (Gento et al., 2022, p. 201) creando para ello un conjunto de mecanismos e instrumentos de evaluación.

Los instrumentos previstos por la LOMLOE (art. 143), son – en primer lugar - la evaluación de los resultados educativos con una Evaluación General del Sistema, a realizar en 6º curso de primaria y 4º curso de ESO, que se iniciará en primaria durante el curso 2024-2024. En segundo lugar, una Evaluación Diagnóstica a los alumnos de 4º de primaria y 2º de ESO (art. 144) para comprobar, al menos, el grado de dominio de la competencia en comunicación lingüística y de la competencia matemática. Esta evaluación estaba prevista aplicarla en el curso 2023-2024. Coincidimos con Gomendio (2021) en que, desgraciadamente, desde la promulgación de la LOMLOE, en 2020, las autoridades educativas españolas han avanzado a ciegas – excepto en lo que concierne a pruebas internacionales – en cuanto a datos sobre resultados del sistema.

Gento y colaboradores señalan que 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 (Gento et al., 2022, p. 202). No parece que estas características ligadas a la transparencia se estén produciendo en España, ya que la ausencia de evaluaciones nacionales hasta 2023 dificulta “que se produzcan datos relevantes y significativos que puedan orientar decisiones y acciones bien informadas” (Gento et al., 2022, p.202).

En resumen, España tiene camino por recorrer no solo en lo que respecta a la autonomía, sino también a los sistemas que deben acompañarla: rendición de cuentas y evaluación. Si bien los tres conceptos son contemplados en la LOMLOE, su implementación es claramente mejorable (López Rupérez y García García, 2020; Ruano y Sancho-Gargallo, 2024). El propio Consejo Escolar del Estado lo reconoce, cuando en su último informe propone “apostar, de manera decidida y con actuaciones verificables, por una autonomía real de la gestión de los centros, con la imprescindible transparencia y rendición de cuentas” (MECFP y CEE, 2023, p.666). En el mismo sentido se pronuncia la Agenda España 2050.

Otros aspectos relacionados con el liderazgo merecen algún comentario: Mejorar la calidad del profesorado sigue siendo un objetivo de España para 2050, y se relaciona con el liderazgo y la mejora de resultados, pues es el factor que produce mayores diferencias, una vez que se han

controlado otros efectos contextuales, como la procedencia de los alumnos (Castro y Egido, 2024, p. 19).

El Ministerio de Educación presentó en 2022, “24 propuestas de mejora de la profesión docente”, pero se ha avanzado poco en lo que se refiere a dicha mejora, y se arrastran desde hace tiempo algunos problemas (OECD, 2023c; Gortázar, 2020) relacionados con:

1. La selección y el acceso a la profesión docente
2. La formación inicial
3. La formación permanente y el desarrollo profesional docente
4. La inestabilidad laboral

Reformar la profesión es urgente, pues, los resultados académicos obtenidos en las pruebas internacionales levantan preocupaciones serias sobre la calidad del aprendizaje y, en consecuencia, de la enseñanza. Es cierto que la tarea del profesorado cada vez es más compleja y que buena parte de la responsabilidad sobre los resultados no puede atribuirse al profesorado, sino a las decisiones políticas respecto a su selección, formación, o condiciones laborales (Castro y Egido, 2024). Pero también se ha comprobado que existe una relación entre las competencias del profesorado y los resultados académicos de los estudiantes (Castro y Egido, 2024, p. 40). Indudablemente, en España se han de resolver estas cuestiones.

En los últimos años, se han abierto debates sobre la necesidad de incorporar medidas que fortalezcan la profesión docente, tal como mejorar la selección de candidatos a la profesión con pruebas de entrada a las facultades de educación, exámenes de salida (el llamado MIR educativo) o actividades de inducción y acompañamiento inicial. Salvo iniciativas en alguna CCAA, que han sido muy controvertidas y que solo valoraban los aspectos cognitivos de los candidatos, estas medidas no se han llevado a término. Sin embargo, la Unión Europea y la OCDE (OECD 2023c) recomiendan elevar los requisitos de acceso al profesorado.

Tampoco existen buenas iniciativas para que, una vez formados, los candidatos se incorporen a la profesión de la mejor manera posible.

En lo que se refiere a la iniciación profesional, solo uno de cada tres centros educativos tiene actividades formales de inducción para el profesorado nuevo, cifras que quedan algo más de 20 puntos porcentuales por debajo del promedio de la OCDE-30 y del Total UE-23. La mentoría de apoyo al profesorado, que se ha demostrado muy beneficiosa para mejorar la práctica pedagógica de los docentes, es escasa en España.

Respecto a la formación inicial, aspecto de mejora señalado por numerosos estudios (Gomendio, 2021; López Rupérez y García García, 2020; Michavila y Narejos, 2021), además de la reforma de los grados de Maestro, preocupa especialmente la formación pedagógica del profesorado de Secundaria (Castro y Egido, 2024; López Rupérez y García García, 2020; Michavila y Narejos, 2021).

La formación permanente y el desarrollo profesional docente (OECD, 2023c) requieren centrarse especialmente en aquellos temas en los cuales el profesorado se siente poco preparado: atención a colectivos más vulnerables, aspectos de inclusión y equidad, o aspectos tecnológicos

relacionados con las competencias digitales de alumnado y profesorado (MEFP, 2019). Requiere también superar algunas debilidades casi estructurales de la profesión, por ejemplo, la escasez de cooperación docente, ya que existe gran aislamiento en las aulas e individualismo (Bolívar y Domingo Segovia, 2024; Michavila y Narejos, 2021). Los datos muestran que solo un 25% del profesorado participa en alguna red de profesores, cuando el promedio de la OCDE es del 40% y el de la UE-23 del 33% (MEFP, 2019),

La inestabilidad docente (OECD, 2023c) añade un motivo de preocupación a los ya señalados, ya que dificulta la innovación y los cambios, todo lo cual va en detrimento de los resultados de los alumnos y la mejora de los centros educativos.

Hasta ahora se han señalado aspectos a mejorar. Sin embargo, hay temas positivos respecto al profesorado: los datos de TALIS 2018 señalaban que casi la totalidad de los docentes participaba en actividades de formación o actualización profesional, destacando la asistencia a cursos y seminarios por encima de otras actividades, aunque los docentes también manifestaban que no existen incentivos para la formación. Las actividades de desarrollo profesional más demandadas por el profesorado se relacionaban con los temas que les preocupan: la enseñanza a alumnado con necesidades educativas especiales, la formación en destrezas TIC y la enseñanza en entornos multiculturales y plurilingües (MEFP, 2019).

Otro dato positivo es que los docentes de primaria y secundaria se sienten motivados por la profesión y satisfechos con su entorno de trabajo y con la profesión docente, con resultados mucho más altos que los países de su entorno (MEFP, 2019).

En sentido negativo, destaca la escasa valoración social de la profesión pues los porcentajes de profesores que opinan que la profesión docente está bien valorada por la sociedad son muy bajos: en primaria un 12 %, y en secundaria un 14 % (MEFP, 2019, p. 292). Invertir en la mejora de la calidad docente puede contribuir a la profesionalización y prestigio del cuerpo.

En lo que se refiere a la implicación de las familias en el aprendizaje, otro tema fundamental que puede ser potenciado desde la dirección y se relaciona positivamente con los resultados (Castro et al., 2015; Mapp et al., 2022), la LOMLOE recoge la necesidad de que las familias se comprometan a desarrollar actividades para mejorar el rendimiento académico de sus hijos (art. 121.5), se incentive la colaboración familia-escuela (art. 118.4) o que las familias participen en el funcionamiento de los centros a través de sus asociaciones (art. 119.4).

Sin embargo, los resultados de PISA'22 muestran que el porcentaje de familias que participaron en la escuela y en el aprendizaje disminuyó sustancialmente entre 2018 y 2022 en muchos países y también en España:

“ En 2022, el 46% de los estudiantes en España estaban en escuelas, cuyo director informó que durante el año académico anterior al menos la mitad de todas las familias discutieron el progreso de sus hijos con un profesor por iniciativa propia (y el 73% por iniciativa del profesor). En 2018, la cifra correspondiente fue del 54% (y del 75%). Los sistemas que tuvieron tendencias más positivas en la participación de los padres entre 2018 y 2022 (es decir, sistemas en los que la proporción de padres que discutieron el progreso de sus hijos con un maestro por iniciativa propia se redujo menos) tendieron a mostrar un desempeño más estable o mejorado en matemáticas (OECD, 2023b). ”

6.5. Resultados y efectos conseguidos

A pesar de que en los últimos años se ha avanzado mucho en las políticas y prácticas de gestión que acompañan a las últimas reformas educativas promovidas en España en materia de dirección y liderazgo educativo, todavía queda mucho trecho por recorrer, y la brecha entre las políticas educativas y la práctica es amplia, lo que quizás ayuda a explicar los resultados escolares muy mejorables.

Observamos en España alineamiento entre lo que se ha investigado, y lo que se legisla. Sin embargo, hay distancia entre lo que señalan las políticas educativas y lo que se lleva a cabo.

Si nos referimos a lo que se ha investigado a nivel nacional e internacional, numerosos estudios reconocen que:

- El liderazgo efectivo, inclusivo, distribuido y para el aprendizaje
- La formación para un liderazgo de calidad
- La autonomía con evaluación de resultados y rendición de cuentas
- La calidad docente
- La implicación familiar en el aprendizaje
- El adecuado reparto del gasto en educación tiene un efecto positivo sobre el rendimiento y los resultados escolares.

Todos estos aspectos se hallan recogidos a nivel teórico en la última ley educativa, fruto de un avance que se ha ido produciendo en la legislación desde la transición democrática. Sin embargo, hay que profundizar en lo que se refiere a la puesta en práctica.

En España, se declara la importancia del liderazgo pedagógico a través de las leyes educativas, pero los medios para llevarlo a cabo son insuficientes. Falta profesionalizar y mejorar el atractivo de la función directiva (OECD, 2023c; Oriola y Cascales, 2019), dotar a la dirección de mayor autonomía (Sancho Gargallo, 2024), mejorar la identidad profesional y estabilidad de los equipos (Bolívar y Ritacco, 2016), mejorar la inducción (Hidalgo-Cabrillana, 2023) y también la formación, reforzando la práctica y el desarrollo de competencias de liderazgo (Álvarez-Fernández y Villa-Sánchez, 2024; Tintoré, 2024). Las políticas educativas deberían descargar a los directores de buena parte de las tareas burocráticas que les impiden dedicarse a lo pedagógico y ocuparse de los miembros de la comunidad educativa (profesorado, familias), cuya participación en la mejora de los aprendizajes resulta fundamental.

Asimismo, sería necesario plantear políticas que permitiesen a los directores una autonomía real en la contratación y desarrollo de los profesionales de la escuela, y un mayor nivel de rendición de cuentas de los centros educativos (Hidalgo-Cabrillana, 2023) para saber, con datos, si las mejoras están funcionando o no (McKinsey, 2024).

También, en consonancia con las recomendaciones de la OCDE para España en materia de equidad (OECD, 2023c, p.37), se:

“ Debería invertir en el desarrollo de las aptitudes de los equipos directivos de los centros educativos para gestionar la diversidad, la equidad y la inclusión, así como para fomentar un clima escolar positivo y mejorar el sentimiento de pertenencia de los alumnos, lo que requiere una estrecha colaboración con los tutores, los progenitores y la comunidad escolar en general. Esto podría incluir la creación de redes de responsables de centros y la elaboración de estudios de casos que recojan buenas prácticas para que puedan servir de fuente de inspiración y ofrecer orientación práctica. ”

Habría que reforzar los cursos de formación inicial y permanente para que los directores puedan llevar a cabo un liderazgo exitoso (Álvarez-Fernández y Villa-Sánchez, 2024; Tintoré, 2024), lo cual supone:

1. En primer lugar, combinar mejor teoría y práctica, incluyendo en los programas los últimos conocimientos, métodos e investigación y centrando los contenidos y el desarrollo de competencias en áreas críticas de la práctica directiva.
2. Seguidamente, y a nivel práctico, ofrecer prácticas clínicamente ricas y sobre el terreno, o aprendizaje aplicado como estudios de casos y proyectos de investigación-acción (Darling-Hammond et al., 2022); ofrecer oportunidades para que los directores en formación puedan utilizar las competencias de liderazgo y estas puedan ser evaluadas; y mejorar el acompañamiento y la inducción (Hidalgo-Cabrillana, 2023), por ejemplo a través de la mentoría con directores experimentados, tal como se está llevando a cabo en algunos cursos de liderazgo (i.e. Programa Liderazgo para el Aprendizaje de La Caixa; programa Liderazgo para una Educación Integral, de la Fundación EFSE). Además, directivos y profesorado reclaman, y necesitan recibir, apoyos en temas clave. De esta forma podrán atender debidamente a la variedad de capacidades y contextos que se pueden encontrar en las aulas y para las que, muchas veces, no se encuentran adecuadamente preparados. En este sentido, sería deseable ayudar a aplicar las mejores formas de distribución del liderazgo, y enseñar estrategias para mejorar los aspectos de equidad e inclusión en las aulas.
3. La evaluación de los directores, que está a cargo de la inspección educativa, tendría que centrarse en comprobar la efectividad de la formación, analizando cómo se están aplicando las competencias para el liderazgo pedagógico y cómo se están consiguiendo resultados.
4. En lo que respecta a la atractividad de la profesión, tema estrechamente ligado con el desarrollo de los directivos, se ha avanzado en línea con lo propuesto por Pont et al. (2008), pero habría que continuar haciendo esfuerzos en ese sentido, sumando a los complementos retributivos durante y después del cargo, otro tipo de incentivos que prestigiaran la profesión (Bolívar y Domingo Segovia, 2024), además de ofrecer oportunidades para el desarrollo profesional y apoyos para convertirse en mejores directores con un liderazgo centrado en el aprendizaje. La creación de redes de directores, la recopilación y difusión de prácticas directivas de excelencia, la mentoría de directores expertos a otros noveles, o la utilización de recursos tecnológicos al servicio de la dirección pueden ayudar en estos temas.

En definitiva, sería necesario mejorar la profesionalización de los directores repensando el puesto y las funciones en relación con la mejora y el aprendizaje, definiendo las competencias y los estándares necesarios para esas funciones, y dotando a los directivos de capacidad de decisión en temas clave relacionados con el aprendizaje y la mejora.

Además, para que la profesión obtenga el reconocimiento que requiere la naturaleza de un trabajo crucial, el salario debería ser adecuado a la responsabilidad del cargo, las autoridades educativas de nivel intermedio y superior deberían apoyar más a las direcciones de los centros, y debería existir un reconocimiento a su labor profesional con el correspondiente reconocimiento social.

Además, las nuevas políticas educativas tendrían que dedicar atención al liderazgo de los líderes medios en las escuelas, y a promover el liderazgo docente, pues se ha comprobado que estas dos medidas permiten mejorar los resultados académicos y extra-académicos de los estudiantes, distribuir el liderazgo y mejorar los centros educativos.

Aunque debemos anclar el cambio en las aulas (McKinsey, 2024), no podemos dejar de lado a las familias y comunidades, pues cuando los centros educativos apoyan las interacciones entre padres e hijos respecto al aprendizaje, y apoyan el compromiso de los padres con la escuela y con la comunidad se producen consecuencias muy positivas para la mejora. Un Plan nacional de apoyo a la función educativa de las familias, orientado al conjunto de padres y madres con hijos menores, tal como reclama la Fundación Bofill (Alegre y Morató, 2024), puede ser una propuesta interesante para mejorar el estado de la educación en España.

En cuanto a la gestión de los recursos, ya se ha comentado que cuando el nivel de gasto de un país ha superado cierto umbral – como es el caso de España—, la forma en que se reparten los recursos resulta fundamental. Debido a esto, los presupuestos educativos tendrían que atender a los aspectos que están siendo deficitarios en términos de resultados. Por ejemplo, la mejora de la formación directiva, la mejora de la calidad del profesorado, una política salarial con salarios atractivos o un plan de carrera docente con retribuciones progresivas e incentivos adecuados (de forma que se atrajera a los mejores profesores a la dirección, y a las mejores personas a la educación).

También podrían dedicarse más recursos a mejorar la inclusión y equidad, reforzando los apoyos a los colectivos más vulnerables; fomentando la formación profesional, como ya se está haciendo con la reciente Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional; creando una Agencia independiente de evaluación de la calidad del sistema; o fomentando todavía más la escolaridad en las edades tempranas.

No basta con enunciar grandes principios y objetivos en la legislación; es necesario que, quienes elaboran las políticas, se responsabilicen de las mismas creando las condiciones para que lo legislado cristalice en realidades y en una enseñanza y aprendizaje de calidad, evaluando los resultados de las actuaciones. Esta situación hoy en día en España está lejos de ser una realidad.

Coincidimos con López Rupérez y García García (2020) en que en España existe “una confianza excesiva, de inspiración burocrática, en el poder transformador de las normas” (p.211), pues se considera que publicar algo en el BOE implica su adecuado cumplimiento sin necesidad de planes que supervisen lo que se ha legislado. También coincidimos con el informe Bryant et al. (2024)

cuando subraya la aplicación ineficaz de las políticas como causas del fracaso de las reformas educativas.

6.6. Reflexiones finales

Las recomendaciones y medidas concretas para la mejora no pueden hacernos olvidar lo que Bolívar y Domingo Segovia (2024) indicaban con claridad: los gobiernos deben hacer propuestas reformistas, pero la reforma dependerá de lo que hagan los centros educativos. Construir capacidad en esos centros a través de algunas de las propuestas señaladas anteriormente puede contribuir a esa mejora. Para ello, las instancias centrales han de ayudar a llevar a la práctica lo que se ha legislado, apoyar a las escuelas en el desarrollo de capacidades, y evaluar todo el proceso. Bryant et al. (2024) señala en el mismo sentido que los sistemas educativos de éxito anclan en las aulas sus procesos de mejora, siempre reclutando, formando y reteniendo a los mejores docentes y líderes escolares.

El camino es largo, pero, por la importancia del tema, mucho depende de que seamos capaces de convertir las políticas en realidades, acortando la brecha entre lo que se sabe, lo que se legisla y lo que se hace. Especialmente importante es que “lo que se hace” esté basado en evidencias y que no se recurra a soluciones que se han mostrado inefectivas en otros contextos o se repitan errores innecesarios.

Para superar algunas de las contradicciones y perplejidades que aparecen al analizar las políticas de liderazgo en España, y la situación en la que se encuentra la educación del país, resulta esencial que las autoridades educativas y los políticos en general reflexionen y emprendan, desde la unidad de esfuerzos y basándose en las evidencias de las investigaciones, políticas estables que perfeccionen la función directiva y de liderazgo para poder atender a una realidad que se muestra compleja y tiene un amplio recorrido de mejora. La administración educativa ha de tener objetivos claros basados en las necesidades del sistema, independientemente del partido que esté en el poder. Y ha de ser capaz de evaluar el sistema con las agencias necesarias y de evaluar a los centros educativos y su personal, en aras de una mejor calidad en la educación.

El camino no es fácil pues, aunque la investigación puede tener algo que decirle a la práctica y debe reflejarse en la política educativa, conectar estos tres universos es extremadamente complejo. Las recomendaciones y conclusiones de este estudio pretenden ayudar a que mejore la conexión entre políticas y prácticas educativas de gestión, de cara a unos mejores resultados y una mejor educación.

6.7. Referencias

Alegre, M.A. y Morató, L. (2024). *La educación que vence a la pobreza. Una agenda de políticas educativas para el bienestar y el progreso de las personas*. Fundación Bofill.

Bolívar, A. (2019). *Marco Español para la Dirección Escolar e Identidad Profesional: Contexto, Desarrollo e Implicaciones*.

- Bolívar, A. y Domingo Segovia, J. (2024). *Comunidades de práctica profesional y mejora de los aprendizajes. Análisis y Estudios 74*. Editorial Graó.
- Bolívar, A. y Ritacco, M. (2016). Impacto del modelo español de dirección escolar en la identidad profesional de los líderes escolares. *Education Policy Analysis Archives*, 24(119). <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.24.2512>
- Bryant, J., Child, F., Demirdag, E., Dorn, E., Hall, S., Jayaram, K., Krishnan, C., Lim, C., Liss, E., Onabanjo, K., Panier, F., Rebolledo, J., Sarakatsannis, J., Scott, D., Tschupp, R., Ungur, S., y Vigin, P. (2024). *Spark & Sustain. How all the world's school systems can improve learning at scale*. McKinsey & Company.
- Castro, M. y Egido, I. (2024). *Qué sabemos sobre el profesorado. Políticas, evidencias y perspectivas de futuro*. Narcea.
- Castro, M., Expósito-Casas, E., López-Martín, E., Lizasoain, E., Navarro-Asencio, E. y Gaviria, J. (2015). Parental involvement on student academic achievement: A meta-analysis. *Educational Research Review*, 14, 33-46. <https://doi.org/10.1016/j.edurev.2015.01.002>
- Cobrerros, L. y Gortázar, L. (2023). *Todo lo que debes saber de PISA sobre la equidad. La equidad educativa en España y sus Comunidades Autónomas en PISA 2022*. ESADE EcPol.
- Darling-Hammond, L., LaPointe, M., Meyerson, D., Orr., M. T. y Cohen, C. (2007). *Preparing school leaders for a changing world: Lessons from exemplary leadership development programs*. Stanford University, Stanford Educational Leadership Institute.
- Darling-Hammond, L., Wechsler, M. E., Levin, S., Leung-Gagné, M. y Tozer, S. (2022). *Developing effective principals: What kind of learning matters? [Report]*. Learning Policy Institute. <https://doi.org/10.54300/641.201>
- EFSE y CEPCEP. (2018). *Mapping of school leadership training in Portugal and Spain. Technical report*. Fundación Europea Sociedad y Educación.
- Gairín, J., Martínez, M., Pedró, F., Tiana, A., Roca, E. y Marqués Molías, L. (2022). Políticas educativas. En M. Gisbert-Cervera, J.L. Lázaro-Cantabrana y V. Esteve-González (coords.) *Investigar e innovar en la era digital. Aportaciones desde la tecnología educativa* (pp. 19-32). Octaedro.
- Gortázar, L. (2020). *Lo bueno, lo ausente y lo malo de la nueva Ley de Educación*. ESADE EcPol. <https://dobetter.esade.edu/es/ley-educacion-lomloe?>
- Grissom, J.A. (2024). Situating Leadership at the Center of Education Finance and Policy. *Education Finance and Policy*, 19(2), 183-186.. https://doi.org/10.1162/edfp_a_00425
- Hidalgo-Cabrillana, A. (2023), ¿Atraemos y desarrollamos a los mejores profesores? En M.T. Valdés. *Indicadores comentados sobre el estado del sistema educativo español 2023*. Fundación Ramón Areces y Fundación Europea Sociedad y Educación.
- Leithwood, K., Harris A. y Hopkins, D. (2020). Seven strong claims about successful school leadership revisited. *School Leadership & Management*, 40(1), 5-22.

- LOMLOE. (2020). Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación [LOE]. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-17264
- López Rupérez, F. (2024). La función directiva en el contexto nacional e internacional. En J. Gairín (Ed.) *Dirección y liderazgo de los centros educativos. Naturaleza, desarrollo y práctica profesional* (55-84). Narcea.
- López Rupérez, F. y García García, I. (2020). España vs. Portugal en educación. Una aproximación sistémica. *Revista Iberoamericana de Educación*, 84(1), 193-215.
- Mapp, K.L., Cuevas, S., Henderson, A.T., Franco, M.C. y Ewert, S. (2022). *Everyone Wins! The Evidence for Family-School Partnerships and Implications for Practice*. Scholastic Professional Books.
- MEFP. (2019). *TALIS 2018 Estudio internacional de la enseñanza y del aprendizaje. Informe español*. Publicaciones del Ministerio de Educación y Formación Profesional.
- MEFP. (2023). *Datos y cifras. Curso escolar 2023-2024*. <https://www.educacionyfp.gob.es/dam/jcr:27162db1-c2b3-4f9c-a8fa-a17731a561f8/datos-y-cifras-2023-2024-espanol.pdf>
- Michavila, F. y Narejos, A. (2021). Algunas debilidades del sistema educativo español. Ministerio de Educación y Formación Profesional.
- Montes Pineda, O. y López Rupérez, F. (2022). Gasto y políticas educativas en España.: La relevancia de la asignación económica para el rendimiento académico. *EduPsykhé: Revista de psicología y educación*, 19, 1,1-34.
- Murillo, F. J, y Hernández-Castilla, R. (2015). Liderazgo para el aprendizaje: ¿Qué tareas de los directores y directoras escolares son las que más inciden en el aprendizaje de los estudiantes? *RELIEVE*, 21(1). <https://doi.org/10.7203/relieve.21.1.5015>
- Murphy, J. y Sancho M.A. (2024). *Lecciones del informe de Educación McKinsey 2024*. Análisis: El blog de Sociedad y Educación.
- Navareño, P. (2012). La dirección de centros educativos en España. Liderazgo y gestión para la mejora escolar. *Avances en Supervisión Educativa*, 17.
- OECD. (2018). *Education at a Glance 2018: OECD Indicators*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787//eag-2018-en>
- OECD. (2020). *TALIS 2018 Results. In II Teachers and school's leaders as valued professionals*. TALIS, OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/19oct08df-en>
- OECD. (2023a). *PISA 2022 Results (Volume I): The State of Learning and Equity in Education*, PISA, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/53f23881-en>
- OECD. (2023b). *PISA 2022 Results (Volume II): Learning During – and from – Disruption*, PISA, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/a97db61c-en>

- OECD. (2023c). "Spain", in Education at a Glance 2023: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/69e34493-en>
- OECD. (2023e). Propuestas para un plan de acción para reducir el abandono escolar temprano en España, OECD, No. 71, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/9bc3285d-es>
- Oriola, S. y Cascales, J. (2019). Liderazgo y legislación educativa como fundamentos para la acción directiva escolar. Un estudio descriptivo en el contexto de Cataluña. *Profesorado, Revista de Currículum y Formación del Profesorado*, 23(2), 41-58.
- Pont, B., Nusche, D. y Moorman, H. (2008). *Improving School Leadership: Policy and Practices*. OECD.
- Robinson, V., Lloyd, C. y Rowe, K. (2008). The impact of leadership on student outcomes: An analysis of the differential effects of leadership types. *Educational Administration Quarterly*, 44(5), 635–674.
- Rodríguez-Gallego, M., Ordóñez-Sierra, R. y López-Martínez, A. (2020). La dirección escolar: Liderazgo pedagógico y mejora escolar. *Revista de Investigación Educativa*, 38(1), 275-292. <http://dx.doi.org/10.6018/rie.364581>
- Ruano, M. y Sancho-Gargallo, M.A. (2024). Autonomía, rendimiento académico y rendición de cuentas en PISA'2022. El blog de Sociedad y Educación.
- Sancho-Gargallo, M.A. (2024). Liderazgo educativo y autonomía escolar. En M. Esteban Villar (coord.) *Liderar una educación integral, sostenible e inclusiva. Fundamento teórico y Prácticas LEI*, 98-111. Fundación Europea Sociedad y Educación. <https://www.sociedadyeducacion.org/departamento-de-publicaciones/manuales-de-formacion-lei/>. ISBN 978-84-09-58534-2
- Serrano, R. y Martín-Cuadrado, A. M. (2017). Diagnóstico de la problemática actual de las direcciones escolares. *Revista Complutense de Educación*, 28(4), 1193-1210. <http://dx.doi.org/10.5209/RCED.51637>
- Tintoré, M. (2024). La formación permanente de los directivos. En: J. Gairín (Ed.) *Dirección y liderazgo de los centros educativos. Naturaleza, desarrollo y práctica profesional* (143-162). Narcea.
- Tintoré, M., Cunha, R. S., Cabral, I. y Alves, J. J. M. (2022a) A scoping review of problems and challenges faced by school leaders (2003–2019). *Educational Management Administration and Leadership*, 50(4), 536-573.
- UNESCO. (2020). *Guía para el desarrollo de políticas docentes*. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- UNESCO. (2024). *SDG4 Scorecard progress report on national benchmarks. Focus on teachers*. UNESCO GEM Report.
- Vaillant, D. (2014). *Education for All Global Monitoring Report 2015. School leadership, trends in policies and practices, and improvement in the quality of education. FINAL REPORT*. "Paper commissioned for the EFA Global Monitoring Report 2015, Education for All 2000-

2015: achievements and challenges”. UNESCO.
<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000232403>

Weinstein, J., Muñoz, G. y Hernández, M. (2014). *El liderazgo escolar en América Latina y el Caribe. Un estado del arte en base a ocho sistemas escolares de la región*. Proyecto UNESCO-OREALC.

CAPÍTULO 7

Las últimas reformas educativas no universitarias de México



Guadalupe Palmeros y Ávila

Universidad Juárez Autónoma de Tabasco

Lilia Esther Guerrero Rodríguez

Universidad Veracruzana

Hernán Medrano Rodríguez

Instituto de Investigación IIIPE

Norma Ileana Diez de Sollano Núñez

Escuela de Ciencias de la Educación

CAPÍTULO 7.

Las últimas reformas educativas no universitarias de México

Guadalupe Palmeros y Ávila 

Universidad Juárez Autónoma de Tabasco

Lilia Esther Guerrero Rodríguez 

Universidad Veracruzana

Hernán Medrano Rodríguez 

Instituto de Investigación IIIPE

Norma Ileana Diez de Sollano Núñez 

Escuela de Ciencias de la Educación

7.1. Introducción

En las últimas décadas, México ha implementado una serie de reformas educativas en los niveles de educación básica y media superior, con el objetivo de mejorar la calidad de la enseñanza, aumentar la equidad en el acceso a la educación y responder a las demandas del contexto global. Estas reformas han surgido en un marco de desafíos significativos, como la necesidad de reducir la desigualdad educativa y mejorar los resultados de aprendizaje.

La reforma del 2006 buscó elevar los estándares de calidad en la educación básica y media superior mediante la implementación de evaluaciones estandarizadas para docentes y estudiantes, fortalecer la formación docente a través del establecimiento de mecanismos de capacitación y actualización continua de los maestros, la equidad en el acceso para promover una educación más inclusiva y equitativa, así como la autonomía y rendición de cuentas y la integración de la tecnología impulsando el uso de las TIC en el proceso educativo y facilitar el aprendizaje y la enseñanza.

La reforma más notable fue promulgada en 2013, enfocándose en la evaluación docente, la formación continua de los maestros y la creación de un sistema nacional de evaluación educativa. Este enfoque buscó garantizar que los docentes estuvieran bien preparados y contaran con las competencias necesarias para enfrentar los retos del aula. Asimismo, se propuso una mayor autonomía para las escuelas, permitiendo que las instituciones educativas diseñaran sus propios planes de estudio acordes a sus contextos locales.

Otro aspecto crucial de las reformas ha sido la implementación de programas que buscan la inclusión y la atención a grupos vulnerables, reconociendo la importancia de la equidad en el acceso a la educación de calidad. Esto incluye esfuerzos para asegurar que estudiantes de diversos orígenes socioeconómicos puedan acceder a una educación que les permita avanzar en sus estudios.

En 2018, se impulsó una nueva reforma educativa que enfatiza la inclusión social, el respeto a los derechos laborales de los maestros y la expansión del acceso a la educación mediante programas de bienestar y universidades públicas en zonas marginadas. El gobierno en turno buscó crear un sistema educativo más equitativo y accesible para todos.

A medida que estas reformas se han desarrollado, han generado debate y controversia debido a las diferentes posturas, ideologías, creencias y propósitos de los implicados. Se discuten controversias respecto al desequilibrio de los contenidos en el marco curricular o a la pérdida de autonomía y de poder sobre el trabajo de los docentes. Se cuestiona la eficacia, implementación y el impacto real de las políticas educativas en el sistema educativo mexicano.

De acuerdo con lo anterior, en este documento se dan a conocer las reformas y cambios educativos implementados en México en los últimos tres períodos de gobierno. Se identifican sus rasgos más característicos a nivel de sistema y su incidencia en los centros educativos, los fundamentos que dieron su origen, su aplicación y los resultados y efectos conseguidos.

7.2. Reformas educativas significativas en el período 2010-2024

Las reformas educativas en nuestro país siempre se adecúan al proyecto político vigente. Expresan que buscan transformar el modelo educativo a fin de mejorar la calidad en la educación o la excelencia educativa. En concordancia con la realidad nacional, según sea el periodo presidencial, consideran mejoras a la escuela, a los maestros y a los contenidos educativos, principalmente. Aunque todas muestran avances, los datos demuestran falta camino por recorrer.

Reimers (1995, citado por Zorrilla, 2001) señala que las reformas educativas “son el conjunto de decisiones y acciones tomadas con el propósito deliberado de cambiar los insumos, procesos y productos del sistema educativo” (p.11) en el caso de México en los últimos periodos presidenciales coinciden en la intención de elevar la calidad educativa, así como los principios de equidad, igualdad entre otros ideales. Corresponde a la Secretaría de Educación Pública, desarrollar la reforma educativa en turno para hacer cumplir con uno de los derechos humanos más necesarios como es la educación para lograr un desarrollo social y económico del país.

Las propuestas que se han implementado en los últimos años, si bien incluyen algunos aspectos innovadores, no han demostrado grandes mejoras en los resultados de aprendizaje. Los esfuerzos realizados en cada cambio, muchas veces se han visto truncados pues, al cabo de seis años que dura un periodo presidencial, deben cambiar de nuevo la organización y estructura metodológica de trabajo. Siempre llega una nueva “reforma educativa” que se deberá implementar en ese tiempo o en unos meses antes que inicie el siguiente sexenio. Desde el ingreso de México a la

OCDE en 1994, las reformas han sido una constante, destacando el asesoramiento de dicho organismo basando sus recomendaciones en la investigación, la evaluación y la formación de docentes y estudiantes.

7.2.1. Reforma educativa 2010 “Alianza por la calidad de la educación”

La reforma educativa impulsada durante el periodo presidencial de Felipe Calderón Hinojosa, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 2011. A nivel de sistema se caracterizó por varios rasgos clave como fueron la evaluación docente, la formación continua, la autonomía de la gestión escolar, el currículo flexible, la inclusión y equidad, el acceso a la tecnología y el fortalecimiento a la educación inicial.

Así encontramos que en la evaluación docente se introdujeron mecanismos más rigurosos para evaluar el desempeño de los docentes, con el objetivo de elevar la calidad de la enseñanza. En cuanto a la formación, se buscó la promoción, capacitación y actualización permanente de los docentes, enfatizando la importancia de que los maestros desarrollaran competencias pedagógicas adaptadas a nuevas realidades educativas. En relación con la autonomía de gestión escolar, se dotó a las escuelas de mayor autonomía en la toma de decisiones, lo que les permitió que desarrollaran proyectos y estrategias educativas acordes a sus contextos locales.

Por otra parte, se implementó un currículo flexible que buscó modernizar el currículo escolar, haciéndolo más pertinente y contextualizado a las necesidades del alumnado y de la realidad nacional, fomentando un aprendizaje más integral. En cuanto a la inclusión y equidad, se consideró la implementación de políticas orientadas a atender a grupos vulnerables, buscando reducir las brechas de desigualdad y garantizando un acceso equitativo a una educación de calidad.

En esta reforma, el acceso a la tecnología y el fortalecimiento de la educación inicial fueron otros rasgos importantes, en el primero se promovió la incorporación de tecnologías de la información y la comunicación en las aulas, facilitando el acceso a recursos educativos digitales y mejorando la infraestructura escolar, mientras que en el segundo se puso énfasis en la importancia de la educación inicial y preescolar como base para el desarrollo educativo posterior.

Como podemos apreciar, estos rasgos reflejan un esfuerzo por transformar el sistema educativo mexicano, buscando mejorar la calidad del aprendizaje y la preparación de los estudiantes para los desafíos del siglo XXI. Sin embargo, la implementación de estas reformas enfrentó retos significativos y generó debates sobre su efectividad y consecuencias a largo plazo.

Ahora bien, esta reforma también tuvo varias incidencias, entre las más importantes se destacan: Desafíos en la implementación, ya que la ejecución de la reforma enfrentó dificultades debido a la falta de recursos y a la resistencia de algunos sectores, incluyendo sindicatos magisteriales. Otra incidencia fueron las diferencias regionales, en donde la implementación de las políticas varió significativamente entre regiones, acentuando las desigualdades educativas existentes en el país.

De igual forma, el impacto en el desempeño académico que, aunque se realizaron esfuerzos por evaluar y mejorar la calidad, los resultados en términos de desempeño académico no siempre reflejaron los objetivos propuestos. En cuanto a las reacciones y oposición, esta reforma generó críticas y oposición, especialmente de los sectores sindicales, que señalaban que las evaluaciones eran punitivas y no tomaban en cuenta las condiciones laborales y contextuales de los docentes.

Todo lo anterior indica que la reforma educativa de Felipe Calderón intentó modernizar y mejorar el sistema educativo mexicano, enfocándose en la evaluación, la formación docente y la infraestructura, sin embargo, enfrentó desafíos significativos en su implementación, lo que derivó en desigualdades y controversias que marcaron el panorama educativo posterior.

7.2.2. Reforma educativa 2013 “Pacto por México”

Esta reforma impulsada durante el periodo presidencial 2012-2018 de Enrique Peña Nieto, fue declarada constitucional en el 2013 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero del mismo año, tenía la intención de elevar la calidad educativa en todos los niveles educativos. Los rasgos que caracterizaron a esta reforma a nivel de sistema y que impactaron significativamente la educación en México, fueron la evaluación obligatoria de docentes, la reformulación del sistema de educación normal, mayor autonomía y gobernanza escolar, inclusión de la tecnología, fortalecimiento de la educación básica, así como la inversión en infraestructura.

En relación con la evaluación obligatoria de docentes, se estableció un sistema de evaluación diseñado para medir el desempeño y las competencias de los maestros, y cuyo sistema se consideró como un mecanismo para asegurar la calidad educativa y asignar plazas de manera más justa. De igual manera, se reformuló del Sistema de educación normal a fin de mejorar la formación inicial de los docentes mediante la reestructuración de las escuelas normales, promoviendo nuevos currículos y estándares de calidad. Se otorgó también mayor autonomía y gobernanza escolar, lo que permitió una mayor toma de decisiones en la gestión educativa y una mayor participación de los padres y la comunidad en la administración escolar.

En relación con la Inclusión de la Tecnología, se impulsó la integración de tecnologías de la información y la comunicación en las aulas, buscando modernizar los métodos de enseñanza y aprendizaje. Por otra parte, en cuanto al fortalecimiento de la Educación Básica, esta reforma enfatizó la importancia de la educación básica (primaria y secundaria) y estableció lineamientos para mejorar la calidad de la enseñanza en estos niveles. Un aspecto importante en esta reforma fueron los cambios en la Evaluación del Sistema Educativo, que implicó la implementación de mecanismos para evaluar no solo a los docentes, sino también el desempeño de las escuelas y el sistema educativo en su conjunto. Por último, en relación con la inversión en infraestructura, se promovieron programas de inversión en infraestructura escolar, con el objetivo de mejorar las condiciones físicas de las escuelas y facilitar un entorno de aprendizaje adecuado.

En esta reforma fue trascendental la creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) como un órgano constitucional autónomo del Estado mexicano, para lo cual hubo necesidad de modificar el artículo tercero de la Constitución Política, y adecuar las leyes secundarias para construir el soporte que le permitió a dicho instituto coordinar el Sistema

Nacional de Evaluación Educativa y valorar la calidad, el desempeño y los resultados de la educación obligatoria en México. Al igual que los rasgos, también son de destacar las incidencias de esta reforma, que, si bien se mejoraron los indicadores educativos, también enfrentó críticas sobre su eficacia y los resultados no fueron uniformes en todas las regiones del país, generando controversias y protestas y una fuerte oposición de sindicatos magisteriales, que argumentaron que la evaluación docente era punitiva y no consideraba las condiciones laborales de los maestros, lo que llevó a protestas y paros de labores del magisterio.

Otra incidencia fue la desigualdad en la implementación de las políticas en las distintas regiones, lo que acentuó las brechas existentes en la calidad educativa entre áreas urbanas y rurales. Finalmente, la puesta en marcha de esta reforma y sus resultados fueron objeto de controversia y desigualdades, lo que dejó un impacto significativo en el sistema educativo y en el debate sobre las políticas educativas en el país.

7.2.2. Reforma educativa 2019 “La Nueva Escuela Mexicana (NEM)”

La reforma educativa de Andrés Manuel López Obrador, conocida como la "Nueva Escuela Mexicana," se implementó con el objetivo de transformar profundamente el sistema educativo en México. Entre los rasgos más característicos de esta reforma y su incidencia a nivel de sistema se destacan:

- El enfoque de la equidad y la inclusión
- Educación integral y holística
- Currículum flexibilizado
- Formación y capacitación docente
- Eliminación de la evaluación punitiva
- Participación de la comunidad e interculturalidad.

En cuanto al enfoque de la Equidad y la Inclusión, se da prioridad al acceso a la educación de calidad para todos los estudiantes, haciendo hincapié en la atención a grupos vulnerables y marginados. Asimismo, en la educación integral y holística se promueve un modelo educativo que no solo se centra en el conocimiento académico, sino también en el desarrollo emocional, social y cultural de los estudiantes.

En el currículo flexibilizado, se busca que este sea más flexible y adaptado a las realidades locales y contextuales, permitiendo que las escuelas tengan autonomía para diseñar sus programas. Un aspecto importante en esta reforma es la formación y capacitación docente, poniendo énfasis en la formación continua, con programas de actualización que priorizan enfoques pedagógicos centrados en el alumno. Una de las controversias de la reforma anterior tuvo que ver con la evaluación, la cual fue considerada por diversos sectores educativos como punitiva y en esta reforma se eliminan las evaluaciones estandarizadas y se promueven métodos de evaluación más formativos y menos centrados en la sanción.

De igual manera, en esta reforma se fomenta la participación, las comunidades y de los padres de familia en el proceso educativo, promoviendo un modelo de corresponsabilidad. Finalmente, la interculturalidad, que busca incluir y respetar la diversidad cultural de México, promoviendo la educación bilingüe y el reconocimiento de las culturas indígenas. Esta reforma también ha tenido sus incidencias, sobre todo porque la reforma implica una revisión de la estructura y funcionamiento del sistema educativo, con un enfoque renovado en la administración y la gestión escolar. Aunque se han establecido bases para la reforma, su implementación ha enfrentado desafíos, como la resistencia de algunos sectores y la necesidad de recursos adecuados.

Con este análisis a las reformas educativas presentadas, nos podemos dar cuenta que en cada periodo presidencial se espera que estas nuevas propuestas solucionen las problemáticas educativas. Sin embargo, se ha observado constantemente que el siguiente sexenio se ve en la necesidad de implementar una nueva reforma para solucionar problemas educativos que se reflejan en la realidad educativa de su momento. Regularmente, se ha dado baja continuidad a la reforma anterior y partiendo de cero con la siguiente, situación que ha prevalecido sexenio tras sexenio. Lo anterior ha dejado siempre incertidumbre y gran trabajo a los actores directos del cambio, como son los profesores, quienes viven un gran burocratismo para entregar evidencias de sus trabajos y por lo regular no llegan a familiarizarse con el nuevo planteamiento curricular que se les indica.

7.3. Los fundamentos de las reformas educativas realizadas o en desarrollo

Con la intención de dar cumplimiento a las políticas educativas internacionales se requiere proyectar en la educación la calidad para mejorar las condiciones de vida de los mexicanos. Es por ello por lo que se ha recurrido a diversas corrientes y metodologías que han intentado corregir el rezago educativo, problema que sigue adoleciendo en nuestro país en donde no hay la garantía de un aprendizaje acorde a lo que mencionan las reformas y leyes educativas. Para algunos autores, “el derecho a la educación tiene que ser más que solo una garantía de acceso a un pupitre, debe ser una garantía de adquirir habilidades que permitan a los jóvenes a aspirar a un mejor futuro” (Zapata y Clark, 2018, p.34).

De acuerdo con lo anterior, en la entonces llamada Alianza por la Calidad de la Educación en el periodo 2006-2012 rescataremos los fundamentos sociales, pedagógicos y organizativos de este sexenio.

- Los **fundamentos sociales** se referían a la búsqueda de la equidad y justicia social, en el sentido de lograr una educación de calidad, evitando la desigualdad educativa sin importar su condición socioeconómica. En esta reforma se procuró también la participación social, con la intención de mejorar la calidad educativa, se involucró en las actividades educativas a padres de familia, sociedad civil y autoridades educativas.
- Los **fundamentos pedagógicos** se basaron en la calidad educativa y en la formación integral. El primero fue considerable el trabajo realizado para actualizar planes de estudio, aplicar pruebas estandarizadas, profesionalizar a los docentes, todo con la

intención de mejorar la calidad en la educación, lo segundo, uno de sus propósitos fue lograr una formación integral en los estudiantes no solo académica, sino buscar una preparación para la vida y trabajo.

- Mientras que los **fundamentos organizativos** se basaron en la modernización de infraestructura, en donde se trabajó para implementar mejores accesos a las tecnologías educativas, mejorar los centros educativos y modernizar las instalaciones de las escuelas. En relación con la evaluación y transparencia se implementaron mecanismos de evaluación y transparencia que fueran efectivos, medibles para alumnos y profesores.

Como hemos podido observar, todos estos fundamentos tuvieron la intención de eficientizar los mecanismos del sistema educativo mexicano en ese entonces, sin embargo, desató en su tiempo inquietudes e inconvenientes en los profesores y la sociedad durante su implementación.

La Reforma Educativa de 2013-2018 en México, tuvo varios fundamentos sociales y pedagógicos clave, por ejemplo, en lo social buscó lograr:

- **Equidad y calidad**, para asegurar la encomienda de una educación de calidad, asegurando sus ideales de ser pública, laica y gratuita.
- **La participación social**, en donde se incluyera a padres de familia y la comunidad para integrarlos a la gestión educativa y mejorar la rendición de cuentas.

En relación con los Fundamentos Pedagógicos buscaba:

- **Garantizar la calidad educación** obligatoria para lograr aprendizajes en los alumnos
- **Evaluación Docente** con la intención de asegurar profesores competentes en las aulas
- **Autonomía de Gestión** para que las escuelas fueran más autónomas en su toma de decisiones para la mejora de su centro educativo.

Estos fundamentos reflejan un enfoque en la equidad, la participación social y la evaluación de los docentes como un esfuerzo por mejorar la calidad del aprendizaje.

A su vez, la reforma 2018-2024, implementó un nuevo modelo educativo con la intención de que a lo largo de 20 años los mexicanos gocen del derecho a la educación desde el nivel inicial hasta el superior. Este modelo educativo busca ofrecer una educación integral y de excelencia a los niños adolescentes y jóvenes con el objetivo de “promover el aprendizaje de excelencia, inclusivo, pluricultural, colaborativo y equitativo a lo largo del trayecto de su formación, desde el nacimiento hasta que concluya sus estudios, adaptado a todas las regiones de la república” (SEP, 2019, p.3). Si observamos son características que surgen del Objetivo 4 de Desarrollo Sostenible que marca: “Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos” (2024, p.1).

Por lo tanto, para lograr lo anterior, este modelo se basaría según los principios que fundamentan la Nueva Escuela Mexicana (SEP, 2019).

1. **Fomento de la identidad con México.** La NEM fomenta el amor a la Patria, el aprecio por su cultura, el conocimiento de su historia y el compromiso con los valores plasmados en su Constitución Política.

2. **Responsabilidad ciudadana.** Que implica la aceptación de derechos y deberes personales y comunes. Bajo esta idea, las y los estudiantes formados en la NEM respetan los valores cívicos esenciales de nuestro tiempo: honestidad, respeto, justicia, solidaridad, reciprocidad, lealtad, libertad, equidad y gratitud, entre otros.
3. **La honestidad.** Es el comportamiento fundamental para el cumplimiento de la responsabilidad social, que permite que la sociedad se desarrolle con base en la confianza y en el sustento de la verdad de todas las acciones para permitir una sana relación entre los ciudadanos.
4. **Participación en la transformación de la sociedad.** En la NEM la superación de uno mismo es base de la transformación de la sociedad.
5. **Respeto de la dignidad humana.** La NEM contribuye al desarrollo integral del individuo, para que ejerza plena y responsablemente sus capacidades.
6. **Promoción de la interculturalidad.** La NEM fomenta la comprensión y el aprecio por la diversidad cultural y lingüística, así como el diálogo y el intercambio intercultural sobre una base de equidad y respeto mutuo.
7. **Promoción de la cultura de la paz.** La NEM forma a los educandos en una cultura de paz que favorece el diálogo constructivo, la solidaridad y la búsqueda de acuerdos que permiten la solución no violenta de conflictos y la convivencia en un marco de respeto a las diferencias.
8. **Respeto por la naturaleza y cuidado del medio ambiente.** La NEM promueve una sólida conciencia ambiental que favorece la protección y conservación del entorno, la prevención del cambio climático y el desarrollo sostenible. (pp.4-11)

Cabe señalar que la NEM rescata al Humanismo como su fundamento filosófico, en el que visualiza al sujeto como un ser integral en constante cambio y desarrollo, por lo que la educación que recibirá del estado le permitirá integrarse de manera individual y colectiva al desarrollo armónico en el país.

Por otra parte, las orientaciones pedagógicas de la NEM promueven la gestión escolar y la práctica educativa de manera cotidiana, con la intención de que sus profesores reflexionen estos aspectos en el día a día en su centro escolar.

La NEM impulsa una gestión escolar democrática, participativa y abierta que implique el compromiso efectivo de todos sus miembros y de la comunidad. Promueve nuevas formas de interacción entre los distintos actores educativos: entre docentes, de estos con los directivos, la participación de la comunidad y de las madres y los padres de familia, así como del personal administrativo (SEP, 2019, p. 17).

Para la Nueva Escuela Mexicana la labor docente se fundamenta en los siguientes principios orientadores (SEP, 2019):

- El derecho de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes a la educación significa que son sujetos activos en el desarrollo de sus potencialidades.

- El interés, la actividad, la detección de necesidades y las potencialidades de las y los estudiantes, así como los desafíos de su contexto y de la humanidad en su conjunto, son ejes reguladores de la actividad en el salón de clase.
- Niñas, niños, adolescentes y jóvenes son considerados en igualdad de capacidades y disposiciones para aprender, con especial atención a aquellos que provienen de contextos en situación de vulnerabilidad.
- Atención a la diversidad cultural, lingüística, de género, de aprendizaje, de grupos sociales.
- Promoción del trabajo colaborativo a partir de la participación de las y los estudiantes en las actividades que fomenten la cultura física, el apoyo emocional, el desarrollo intelectual, y una cultura de paz, aspectos propios del ser humano.
- Organización y uso de información, estrategias, recursos, materiales para enriquecer las actividades escolares y promover diversas experiencias de aprendizaje.
- Coherencia entre los valores y las propuestas, los objetivos y las estrategias, el discurso y la práctica, el contenido y la forma, en que se ejerce la función docente y directiva.
- Vinculación con la comunidad inmediata para enriquecer la labor de la escuela, los procesos formativos, y revitalizar el lazo social.

Estos principios tienen distintos ámbitos de orientación para las maestras y los maestros. En esta fase incluimos cuatro que son centrales para el desarrollo de la práctica cotidiana: a) diagnóstico del grupo, b) organización del contenido, c) selección de las estrategias y d) evaluación (pp. 18-19).

Podemos observar que en estas reformas educativas se busca que el niño, adolescente o joven consiga una educación para toda la vida que le permita salir de la marginación, alcanzar un mejor nivel de vida y participar en la vida social y económica del país, ideales que se trabajarán en las transiciones de cada seis años.

Desafortunadamente, estas reformas no garantizan de manera confiable un avance en la formación de los estudiantes más vulnerables a quienes van dirigidas principalmente estas intenciones, sin embargo, todas las reformas de nuestros presidentes tienen sus aciertos y errores por lo que el aspecto educativo siempre está en construcción.

Por último, estas reformas tampoco aseguran que sus mismas políticas, las autoridades educativas y profesores sean los idóneos para ocupar los espacios para desempeñar sus funciones, sin embargo, contrario a esto, cabe destacar a aquellos profesores que pese a las adversidades del Sistema Educativo Mexicano sin el apoyo y sin materiales que requieren, hacen gala de su talento, de su compromiso, dedicación y valores para desempeñar con gran ahínco una de las profesiones más nobles.

7.4. La aplicación de la ley ASEP. Metodología: Estrategia formativa

El Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos está representado por el presidente que dura en el cargo seis años y no se puede reelegir. En este apartado se realiza un análisis de la aplicación de las reformas educativas, considerando tres períodos de gobierno, esto es, del año 2006 al 2024. Para cada período se analizan los cambios más importantes registrados, considerando sus ventajas, inconvenientes y medidas adoptadas para la mejora de la educación obligatoria.

7.4.1. Gobierno de Felipe Calderón (2006 a 2012)

1. **Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE).** En 2006 inicia a nivel nacional la evaluación ENLACE, aplicada a estudiantes de tercero a sexto de primaria y tercero de secundaria. Inicialmente, solo se evaluaban las asignaturas de español y matemáticas, pero a partir de 2008 se incluyó una tercera asignatura que se iba rotando cada año; la evaluación se comenzó a aplicar en los tres grados de educación secundaria. Era una prueba Censal, aplicada a nivel nacional, que entregaba resultados por alumno, a docentes y padres de familia, también hacía un comparativo por grupo y por escuela. En la página oficial se mostraban las preguntas y las respuestas correctas de evaluaciones anteriores para que sirvieran de ejemplo del tipo de cuestionamientos. Se evaluaban los contenidos de los planes y programas oficiales. Participaban tanto escuelas públicas como particulares. La página oficial fue desactivada, pero todavía se puede acceder a un ejemplo de lo que se mostraba (Sistema Educativo del Estado de Baja California, 2014).
2. **Alianza por la Calidad de la Educación.** En 2008 el Gobierno Federal y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) establecen el compromiso de llevar a cabo una reforma curricular orientada al desarrollo de competencias y habilidades, mediante la reforma a los enfoques, asignaturas y contenidos de la Educación Básica y la enseñanza del idioma inglés desde el nivel preescolar. A ese compromiso se le llamó Alianza por la Calidad de la Educación, e incluyó también un eje orientado a la profesionalización de los maestros y de las autoridades educativas, y otro relacionado con el enfoque de evaluar para mejorar. Se afirmaba que la evaluación debería servir de estímulo para elevar la calidad de la educación, favorecer la transparencia y la rendición de cuentas, y servir de base para el diseño adecuado de políticas educativas (DOF, 2011).
3. **Programa Escuelas de Tiempo Completo (PETC).** El programa surge en el ciclo escolar 2007-2008, como un plan piloto en algunas escuelas públicas de educación básica. El propósito del programa es contribuir a fortalecer las oportunidades de mejorar el logro de aprendizajes de los estudiantes, a través de la ampliación y uso eficiente del horario escolar. La propuesta pedagógica se sustenta en seis líneas de trabajo, que son:
 - Fortalecimiento de los aprendizajes
 - Arte y cultura

- Recreación y desarrollo físico
- Desarrollo de habilidades digitales
- Aprendizaje de inglés
- Vida saludable.

Cada escuela participante en el PETC definía qué líneas se ponían en práctica, de acuerdo con las necesidades de las niñas, niños y jóvenes que están matriculados en ella y de las condiciones de su entorno (SEP, 2012a).

4. **Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS).** En 2008 se publica el Acuerdo 442 por el que se establece el Sistema Nacional de Bachillerato (SNB) en un marco de diversidad con el que se llevó a cabo la Reforma Integral de la Educación Media Superior (estudiantes de 15 a 18 años de edad). Se estableció el Sistema Nacional de Bachillerato con los siguientes cuatro ejes: Marco Curricular Común (MCC) con base en competencias, cuyo objetivo era dotar a la EMS de una identidad clara que responda a sus necesidades actuales y futuras; definición y regulación de las modalidades de oferta, con base en la Ley General de Educación; mecanismos de gestión que Incluyen la formación docente, el apoyo a estudiantes y la evaluación integral, para mejorar la calidad de las instituciones y el desempeño académico; y la certificación complementaria del SNB, o sea un certificado nacional que valide que las opciones educativas de la EMS comparten objetivos y una identidad común (DOF, 2008). En febrero de 2012 se emitió el Decreto por el cual la educación media superior debería ser considerada obligatoria en México en forma gradual para concluir la obligatoriedad del Estado de ofrecerla a más tardar en 2022 (DOF, 2012).
5. **Programa Habilidades Digitales para Todos (PHDT).** Durante el sexenio del presidente Calderón, la cantidad de recursos asignados al PHDT fue mucho menor que lo asignado al programa Enciclomedia en el período anterior. Aunado a lo anterior, las quejas por la falta de mantenimiento a los equipos de Enciclomedia y la poca capacitación a los docentes, terminaron por abandonar el programa. Un impacto positivo que tuvo el PHDT fue la creación, desarrollo y puesta en funcionamiento de un Sistema de Información para la Gestión de la Educación Básica (SIGEB) que sirvió en varias Entidades Federativas inicialmente para articular y fortalecer la supervisión escolar en las escuelas sobre la aplicación de los recursos financieros, técnicos y pedagógicos para fortalecer el aprendizaje de los alumnos (SEP, 2012b).

7.4.2. Gobierno de Enrique Peña Nieto (2012 a 2018)

1. **Pacto por México.** Fue planteado para impulsar el crecimiento, construir una sociedad de derechos, eliminar prácticas clientelares y disminuir la pobreza y la desigualdad social. Tiene tres ejes: Fortalecimiento del Estado mexicano, democratización de la economía y la política, y participación ciudadana en el proceso de las políticas públicas. Contiene cinco acuerdos:
 - Sociedad de Derechos y Libertades

- Crecimiento Económico, Empleo y Competitividad
- Seguridad y Justicia
- Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción
- Gobernabilidad Democrática

En materia educativa, el primer acuerdo señala que las reformas educativas previstas tienen tres objetivos:

- Aumentar la calidad de la educación básica
- Aumentar la matrícula y mejorar la calidad en nivel medio superior y superior
- Recuperar la rectoría del Estado del sistema educativo nacional.

Asimismo, se preveía crear un Sistema de Información y Gestión Educativa, consolidar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa, impulsar la autonomía de las escuelas y las escuelas de tiempo completo, así como otorgar computadoras portátiles con conectividad, También crear el Servicio Profesional Docente y el Programa Nacional de Becas (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2012).

- 2. Reforma Educativa.** La Reforma Educativa del presidente Peña Nieto fue promulgada el 26 de febrero de 2013. Fue parte de los acuerdos del Pacto por México. Para darle sustento legal, el Congreso de la Unión realizó reformas al artículo 3° y 73° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Quedó estipulado que el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República. Asimismo, que el ingreso al servicio docente y la promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado, se llevarán a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan. Se aclara que la ley reglamentaria fijará los criterios, los términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional, con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación (DOF, 2013b).
- 3. Sistema Nacional de Evaluación Educativa.** Con el objeto de garantizar la prestación de servicios educativos de calidad, se creó el Sistema Nacional de Evaluación Educativa. La coordinación de dicho sistema se asignó al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) que dependía de la Secretaría de Educación Pública y fue convertido en un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Al INEE le correspondió evaluar la calidad, el desempeño y los resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. Para ello debería: diseñar y realizar las mediciones que correspondían a componentes, procesos o resultados del sistema; expedir los lineamientos a los que se deberían sujetar las autoridades educativas federales y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación que les correspondieran; y generar y difundir información y, con base en esta, emitir directrices que sean relevantes para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la

calidad de la educación y su equidad, como factor esencial en la búsqueda de la igualdad social (DOF, 2013b).

4. Servicio Profesional Docente (SPD). Para reglamentar los cambios de la Reforma Educativa se expide en 2013 la Ley General del Servicio Profesional Docente que establece los criterios, términos y condiciones para el Ingreso, Promoción, Reconocimiento y Permanencia en el Servicio que ofrecen las y los docentes en escuelas públicas de educación básica y media superior en el país. El objeto de la Ley fue regular el SPD; establecer los perfiles, parámetros e indicadores; regular derechos y obligaciones; y asegurar la transparencia y rendición de cuentas. Entre los propósitos del SPD se encontraban:

- Mejorar la calidad de la educación
- Mejorar la práctica profesional
- Asegurar la idoneidad de los conocimientos y capacidades del personal docente, directivo y de supervisión
- Asegurar el desempeño
- Garantizar la formación, capacitación y actualización del personal docente en todas sus funciones.

Se desarrollaron perfiles, parámetros e indicadores que sirvieran de referente para una buena práctica profesional (DOF, 2013a).

7.4.3. Gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2018 a 2024)

- 1. Derogación de la Reforma Educativa 2013.** Una de las primeras acciones en educación del gobierno de López Obrador fue la derogación de la reforma educativa impulsada en 2013 por Enrique Peña Nieto. Este proceso culminó en mayo de 2019, cuando el Congreso aprobó una nueva reforma constitucional en materia educativa. La reforma de Peña Nieto, centrada en la evaluación docente y la mejora de la calidad educativa, había generado resistencia en amplios sectores del magisterio, en especial de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE). La reforma implicó también la desaparición del Instituto Nacional de Evaluación Educativa y de las evaluaciones de permanencia en el servicio docente (DOF, 2019c).
- 2. Ley General de Educación (LGE).** En septiembre de 2019 entra en vigor la Ley General de Educación que sustituye al ordenamiento del mismo nombre que había sido creado en julio de 1993. El objeto de la LGE es regular la educación que imparta el Estado (Federación, Estados, Ciudad de México y municipios), sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios (REVOE). Estipula que se debe promover un enfoque humanista que favorezca las habilidades socioemocionales para adquirir y generar conocimiento y fortalecer la capacidad para aprender a pensar, sentir, actuar y desarrollarse como persona integrante de una comunidad y en armonía con la naturaleza. También incluye un capítulo orientado

a la inclusión educativa en el que se habla del conjunto de acciones orientadas a identificar, prevenir y reducir las barreras que limitan el acceso, permanencia, participación y aprendizaje de todos los educandos, al eliminar prácticas de discriminación, exclusión y segregación (DOF, 2019a).

3. Nueva Escuela Mexicana (NEM). La LGE incluyó el concepto de la Nueva Escuela Mexicana como proyecto educativo con enfoque crítico, humanista y comunitario. Sus objetivos incluyen:

- El pensamiento crítico
- La colaboración
- El respeto a los derechos humanos
- El combate a la discriminación y violencia
- La promoción de valores como la honestidad y la justicia.

Además, impulsa el respeto a la diversidad cultural y la sostenibilidad ambiental. Se concibe a la escuela como un centro de aprendizaje comunitario, se busca garantizar equidad, excelencia y mejora continua en la educación, priorizando el desarrollo integral de los estudiantes y fomentando la transformación social dentro y fuera de la escuela. Pretende fortalecer el tejido social para evitar la corrupción, a través del fomento de la honestidad y la integridad. Promueve un Acuerdo Educativo Nacional que revalorice a maestros, integre a las comunidades indígenas y adapte los programas educativos a contextos locales y regionales (DOF, 2019a).

4. Cambios en Planes y Programas de Estudio. Se realizaron cambios en los planes y programas de estudio para la educación preescolar, primaria, secundaria, media superior y normal (formación de docentes). El propósito fue favorecer el desarrollo integral de los educandos, considerando la diversidad de saberes, con un carácter didáctico y curricular diferenciado, que respondiera a las condiciones personales, sociales, culturales, económicas de los estudiantes, docentes, planteles, comunidades y regiones del país. También se promovieron cambios en los libros de texto y se prohibió cualquier distribución, promoción, difusión o utilización de los libros no autorizados por el gobierno (DOF, 2019a).

5. Unidad del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros (USICAMM). Uno de los compromisos de campaña del presidente López Obrador con el magisterio fue eliminar la evaluación punitiva a las y los docentes derivada de la Ley del Servicio Profesional Docente. En septiembre de 2019 promulgó la Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros que sentó las bases para el reconocimiento de las maestras y maestros como agentes fundamentales del proceso educativo. Esta ley reguló los procesos relacionados con el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia de los maestros en el Sistema Educativo Nacional, reemplazando el marco anterior de evaluación obligatoria establecido por la reforma educativa de 2013. Los principales objetivos fueron (DOF, 2019b):

- Fortalecer la profesionalización docente

- Eliminar las evaluaciones estandarizadas que podían sancionar a los docentes
- Regular los procesos de ingreso al servicio docente y promoción, basándolos en concursos abiertos, transparentes y equitativos
- Reconocer méritos excepcionales de la labor docente a través de incentivos y estímulos
- Mejorar las condiciones de los docentes que trabajen en contextos vulnerables o en zonas de difícil acceso

7.5. Resultados y efectos conseguidos

Para la elaboración de este apartado, hemos reunido un grupo de cuatro docentes con más de 40 años de servicio cada uno y con amplia experiencia como profesionales de la educación en escuelas de educación básica y formadoras de docentes. La dinámica fue abrir una discusión en torno a la aplicación de las reformas educativas en México en los últimos cuatro períodos de gobierno. Se realizaron cuatro reuniones en las que la pregunta detonadora fue discutir sobre las reformas y cambios implementados contra los resultados observados en cada uno de los periodos de gobierno.

7.5.1. Presidencia de Felipe Calderón (2006 a 2012)

1. **Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE).** La prueba ENLACE fue un instrumento que permitió generar datos objetivos sobre el desempeño académico de los estudiantes en todo el país, lo que antes era más difícil de evaluar de manera uniforme. La evaluación brindó información pública sobre el estado de la educación y el desempeño de las escuelas, facilitando una mayor rendición de cuentas a nivel institucional y estatal. Una de las principales críticas fue que algunas escuelas y maestros empezaron a preparar a los estudiantes únicamente para el examen, descuidando otros aspectos de la formación integral. A pesar de la implementación de ENLACE, los resultados mostraron pocas mejoras en el desempeño de los estudiantes en comparación con evaluaciones internacionales como PISA, lo que indicaba que las intervenciones educativas no estaban logrando el impacto esperado.
2. **Alianza por la Calidad de la Educación (ACE).** Tenía como objetivo mejorar la calidad educativa a través de cinco ejes:
 - Profesionalización docente
 - Evaluación educativa
 - Modernización de la infraestructura
 - Bienestar de los estudiantes
 - Reforma curricular

Promovió una mayor capacitación para los maestros, así como la aplicación de evaluaciones obligatorias para los docentes con el fin de mejorar la calidad de la enseñanza. Se avanzó en temas como la modernización de escuelas y la provisión de infraestructura más adecuada para el aprendizaje, sin embargo, surgieron tensiones con el SNTE, especialmente en lo que respecta a la evaluación docente, ya que algunos sectores consideraban que era una medida punitiva y no un incentivo para la mejora continua. A pesar de los esfuerzos de la ACE, los avances en términos de calidad educativa y aprendizaje fueron menores a los esperados, especialmente en las áreas rurales y marginadas.

3. Programa Escuelas de Tiempo Completo (PETC). Este programa tenía como objetivos:

- Ampliar la jornada escolar para mejorar los aprendizajes
- Ofrecer actividades extracurriculares
- Proporcionar alimentación en las escuelas públicas, especialmente en zonas marginadas.

Las escuelas que implementaron el PETC vieron un aumento en el tiempo de enseñanza efectiva, lo que permitió abordar más temas y reforzar los aprendizajes de los estudiantes. El programa proporcionó alimentación y actividades extracurriculares, lo que fue muy beneficioso para las familias de bajos recursos y para combatir el hambre infantil en zonas marginadas. Sin embargo, aunque el PETC fue bien recibido, no todas las escuelas pudieron participar debido a limitaciones de recursos y capacidad, lo que dejó fuera a muchas de las que más lo necesitaban. Algunas escuelas no contaban con la infraestructura adecuada para el aumento de la jornada escolar ni para la provisión de alimentos, lo que limitó el impacto positivo del programa.

4. Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS). La RIEMS fue una reforma estructural para estandarizar la educación media superior en México, introduciendo un marco común de competencias (Marco Curricular Común, MCC) para unificar los distintos sistemas de bachillerato y mejorar la calidad y pertinencia de este nivel educativo. Permitted la estandarización de competencias para todos los estudiantes de educación media superior en el país, lo que facilitó la movilidad entre diferentes subsistemas y el reconocimiento de estudios. Impulsó un enfoque en competencias para el siglo XXI, como el pensamiento crítico, la resolución de problemas, y el uso de tecnologías de la información, lo que buscaba preparar mejor a los estudiantes para el mercado laboral o estudios superiores. Sin embargo, la implementación de la RIEMS fue desigual entre los diferentes subsistemas educativos. Algunas instituciones adoptaron con éxito los cambios, mientras que otras enfrentaron dificultades debido a la falta de recursos y capacitación docente. Aunque la RIEMS representó un avance en términos de estructura curricular, los resultados de aprendizaje y el nivel de deserción escolar en la educación media superior no mejoraron significativamente durante este periodo.

5. Programa Habilidades Digitales para Todos (PHDT). Este programa fue la continuación de Enciclomedia, pero con un enfoque más amplio en el uso de tecnologías digitales en la educación. Buscaba dotar a las escuelas de herramientas tecnológicas y capacitar a

maestros y estudiantes en su uso. El PHDT promovió la inclusión de tecnologías en las aulas, permitiendo que más estudiantes y maestros accedieran a recursos educativos digitales, especialmente en escuelas que anteriormente no tenían acceso a estas herramientas. El programa incluyó la capacitación docente para la utilización de tecnología en el aula, lo que permitió a algunos maestros integrar nuevas herramientas en sus clases y mejorar la interacción con los estudiantes. Sin embargo, al igual que Enciclomedia, el PHDT enfrentó problemas con la infraestructura tecnológica, especialmente en zonas rurales. En algunos casos, los equipos eran insuficientes o no estaban en condiciones óptimas, y la conectividad era inadecuada. A pesar de la introducción de tecnología en las aulas, el impacto directo en los aprendizajes fue difícil de medir. En algunos casos, los equipos no fueron utilizados de manera efectiva o no se integraron adecuadamente en el currículo.

7.5.2. Presidencia de Enrique Peña Nieto (2012 a 2018)

- 1. Pacto por México.** El Pacto por México fue un acuerdo político firmado en 2012 entre los principales partidos políticos (PRI, PAN y PRD), que contenía compromisos para promover reformas estructurales en diversas áreas, incluida la educación. El Pacto fue un gran logro político al unir a los principales partidos en torno a la idea de que la educación necesitaba cambios profundos, lo que permitió que la Reforma Educativa fuera una de las primeras y más significativas. El Pacto subrayó la importancia de mejorar la calidad de la educación en México, con un enfoque en la profesionalización docente y la evaluación del sistema educativo. Sin embargo, a pesar del acuerdo inicial, el consenso político que permitió el Pacto se fue deteriorando con el tiempo, y la implementación de las reformas derivadas del Pacto (como la Reforma Educativa) enfrentó una fuerte oposición, especialmente del magisterio organizado. Si bien fue un acuerdo político, la falta de consulta con algunos actores clave, como los sindicatos de maestros y sectores de la sociedad civil, generó resistencias relevantes a las reformas propuestas.
- 2. Reforma Educativa.** La Reforma Educativa tuvo como objetivo mejorar la calidad de la educación a través de la evaluación docente, la reestructuración del sistema educativo y la creación de mecanismos para la profesionalización de los maestros. Puso en marcha la evaluación obligatoria para los maestros como parte del Servicio Profesional Docente (SPD), con la promesa de que los mejores resultados se traducirían en promociones y beneficios para los maestros más capacitados. La asignación de plazas pasó a estar basada en méritos y evaluaciones. También fortaleció la autonomía del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), otorgándole un papel más activo en la evaluación del sistema educativo en su conjunto. Sin embargo, la Reforma fue rechazada, por una parte, significativa del magisterio, especialmente la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), que consideraba las evaluaciones punitivas y que no se tomaban en cuenta las condiciones socioeconómicas en las que los maestros trabajaban. La Reforma fue percibida como centralista y burocrática, y su implementación fue desigual. En muchos estados, especialmente en las zonas más rurales y marginadas, no se contaba con los recursos o la infraestructura necesarios para cumplir con los requisitos de la reforma. A pesar de la implementación de la Reforma

Educativa, los resultados en el aprendizaje de los estudiantes (medidos a través de evaluaciones nacionales e internacionales como PISA) no mejoraron significativamente durante el sexenio.

3. **Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE).** El Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE), gestionado por el INEE, fue una parte central de la Reforma Educativa y tenía como objetivo evaluar todos los aspectos del sistema educativo, desde el desempeño de los estudiantes hasta la calidad de la enseñanza y la infraestructura escolar. El SNEE permitió que se hicieran evaluaciones regulares y estandarizadas a nivel nacional, lo que generó información valiosa sobre el desempeño de los estudiantes y los maestros. Esta información fue útil para diseñar políticas educativas más focalizadas. Al hacer públicas las evaluaciones y los resultados de las escuelas y los maestros, el SNEE promovió una mayor rendición de cuentas dentro del sistema educativo. Sin embargo, las evaluaciones docentes, fueron rechazadas, por una parte, del magisterio, que consideraba que no tomaban en cuenta el contexto local de las escuelas ni las condiciones de desigualdad en las que muchos maestros trabajaban. Las evaluaciones reflejaron una amplia disparidad en la calidad educativa entre las distintas regiones del país, pero hubo pocos mecanismos para cerrar esa brecha, lo que generó críticas sobre la efectividad del sistema evaluativo en reducir la desigualdad.
4. **Servicio Profesional Docente (SPD).** El Servicio Profesional Docente (SPD) fue uno de los pilares de la Reforma Educativa. Estableció evaluaciones obligatorias para los maestros y reguló la admisión, permanencia, promoción y reconocimiento en la carrera magisterial, basado en méritos y evaluaciones. Se introdujo un sistema basado en méritos para la asignación de plazas docentes, lo que fue un avance significativo para reducir el clientelismo y las prácticas corruptas, como la compra y venta de plazas. La posibilidad de ascender en la carrera magisterial y obtener incentivos estaba ligada al desempeño en las evaluaciones, lo que pretendía mejorar la calidad de la enseñanza. Sin embargo, el SPD generó una fuerte resistencia por parte de los sindicatos de maestros, especialmente de la CNTE, que veía la evaluación obligatoria como una medida punitiva. Esto generó protestas y conflictos sociales, especialmente en estados como Oaxaca, Guerrero y Chiapas. La percepción de que las evaluaciones eran más una herramienta de control que de mejora desmotivó a algunos maestros, quienes argumentaban que no se valoraban las condiciones en las que trabajaban ni se les proporcionaba el apoyo necesario para mejorar sus prácticas.

7.5.3. Presidencia de Andrés Manuel López Obrador (2018 a 2024)

1. **Derogación de la Reforma Educativa 2013.** Una de las primeras acciones del gobierno de López Obrador fue la derogación de la Reforma Educativa de 2013, que había sido uno de los pilares del gobierno de Enrique Peña Nieto y había generado una gran controversia, sobre todo por la implementación de evaluaciones obligatorias para los maestros. La derogación de la Reforma Educativa fue muy valorada por los sindicatos, especialmente la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), que consideraban que las evaluaciones eran punitivas y amenazaban la estabilidad laboral. La

nueva política eliminó las evaluaciones obligatorias que condicionaban la permanencia de los docentes. Con la derogación, se enfatizó la importancia de mejorar la equidad en la educación, abordando las necesidades de los maestros y estudiantes en contextos desfavorecidos, con menos presión sobre los maestros en cuanto a evaluaciones. Sin embargo, algunos sectores de la sociedad y expertos en educación consideraron que la eliminación de las evaluaciones obligatorias limitaba la posibilidad de medir objetivamente la calidad de la enseñanza y el desempeño docente, lo que podría impactar negativamente en la mejora de la calidad educativa. A pesar de las promesas de mejorar la calidad de la educación, la derogación de la Reforma Educativa no fue acompañada por una alternativa clara para asegurar que los maestros reciban el apoyo necesario para mejorar sus prácticas pedagógicas, lo que dejó un vacío en la evaluación y rendición de cuentas.

2. **Ley General de Educación (LGE).** En 2019, se promulgó una nueva Ley General de Educación (LGE), que sustituía a la de 1993. Esta ley buscaba reorganizar el sistema educativo mexicano, con un enfoque en la equidad, el respeto a la diversidad y la participación comunitaria. La nueva ley puso un fuerte énfasis en la educación como un derecho social y en la necesidad de garantizar la inclusión y equidad educativa, particularmente para los estudiantes en situación de vulnerabilidad y en zonas rurales e indígenas. Se promovió la participación de los padres de familia y de las comunidades en los procesos educativos, lo cual fue valorado como un enfoque más inclusivo y participativo para el desarrollo educativo. Sin embargo, aunque la ley contenía disposiciones progresistas, su implementación fue desigual, especialmente en las zonas rurales y marginadas, donde los recursos para garantizar una educación de calidad siguen siendo insuficientes. La ley eliminó algunas de las medidas de evaluación que existían anteriormente, lo que generó incertidumbre sobre cómo se mediría el progreso educativo y cómo se evaluarían los resultados de los cambios implementados.
3. **Nueva Escuela Mexicana (NEM).** La Nueva Escuela Mexicana (NEM) fue el modelo educativo promovido por el gobierno de López Obrador. Este modelo buscaba formar ciudadanos más críticos, creativos, con un fuerte sentido ético y comprometidos con su comunidad. Además, promovió la inclusión, el respeto a la diversidad y la sostenibilidad. La NEM pone énfasis en el desarrollo integral de los estudiantes, no solo en términos académicos, sino también en su formación ética, social y emocional. El enfoque en valores y ciudadanía fue bien recibido por muchos sectores, que vieron una necesidad de educación más humanista y centrada en el bienestar colectivo. El modelo promueve la inclusión y el respeto a la diversidad cultural, étnica y lingüística de México, con una visión más equitativa y plural, lo que ha sido valorado positivamente en contextos indígenas y rurales. Sin embargo, si bien los principios de la NEM son valorados, ha habido críticas sobre la falta de claridad en cómo se llevará a cabo su implementación en la práctica. La capacitación docente y la alineación de los materiales y recursos a estos principios han sido insuficientes en muchos casos. El cambio hacia la NEM ha sido percibido por algunos sectores como un proceso lento y poco coordinado, con dudas sobre su efectividad a largo plazo para mejorar el rendimiento académico.

4. Cambios en Planes y Programas de Estudio. El gobierno de López Obrador impulsó cambios en los planes y programas de estudio, buscando alinearlos con los principios de la NEM. Los nuevos programas pretenden priorizar, con un enfoque menos centralizado en exámenes y evaluaciones estandarizadas:

- La enseñanza de habilidades socioemocionales
- El pensamiento crítico
- El respeto por la naturaleza
- La historia de México

Los nuevos planes y programas han sido valorados por su enfoque integral en el desarrollo de los estudiantes, más allá de la enseñanza de materias tradicionales. Se ha puesto un mayor énfasis en el desarrollo emocional y social, lo que responde a las necesidades de una educación más humana y holística. Los cambios incluyen un enfoque más fuerte en la historia, la cultura y la identidad nacional, lo cual ha sido bien recibido por sectores que consideran que la educación debe fortalecer la identidad cultural del país. Sin embargo, muchos maestros han expresado dificultades para adaptarse a los nuevos planes y programas, en parte debido a la falta de capacitación suficiente y los recursos pedagógicos necesarios para implementar estos cambios de manera efectiva. Aunque los cambios buscan un enfoque más amplio en el desarrollo del estudiante, algunos críticos han señalado que los resultados académicos en áreas como matemáticas y comprensión lectora no han mejorado significativamente, y en algunos casos han retrocedido.

5. Unidad del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros (USICAMM). La Unidad del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros (USICAMM) fue creada para sustituir al Servicio Profesional Docente, y su objetivo principal es garantizar el acceso, promoción y reconocimiento de los maestros con base en criterios que promuevan la equidad y la transparencia, sin las evaluaciones obligatorias de la reforma anterior. Al eliminar las evaluaciones obligatorias y punitivas, USICAMM fue mejor recibido por el magisterio, reduciendo tensiones y mejorando la relación entre los docentes y las autoridades educativas. En un inicio se promovía un enfoque más equitativo en la asignación de plazas y la promoción de maestros, teniendo en cuenta las condiciones regionales y las necesidades de las comunidades educativas. Sin embargo, algunos críticos argumentan que, al eliminar las evaluaciones obligatorias, se pierde un mecanismo importante para asegurar la calidad de la enseñanza. La falta de incentivos claros basados en el desempeño podría afectar la motivación de los docentes para mejorar su práctica educativa. A pesar de los esfuerzos por hacer más justo y transparente el sistema de carrera docente, ha habido críticas sobre la burocracia y la falta de claridad en los procesos de promoción y asignación de plazas. Al final del sexenio, la demanda por sustituir al USICAM ha estado en aumento y la promesa de eliminar esta Unidad ha sido expresada por la actual presidenta de la República Mexicana, que entró en funciones el 1 de octubre de 2024.

7.6. Reflexiones finales

Como hemos podido observar, las últimas tres reformas educativas en México, impulsadas en distintos contextos políticos y sociales, han dejado una huella significativa en el sistema educativo del país, aunque cada una con enfoques y resultados diferentes.

La reforma educativa de 2006, al introducir cambios fundamentales en la estructura y funcionamiento del sistema educativo en México, buscó mejorar la calidad de la educación, promover la equidad en el acceso y fortalecer la formación docente. Sin embargo, a pesar de sus objetivos ambiciosos, la implementación de la reforma enfrentó desafíos importantes, como la resistencia de los sindicatos y la falta de recursos adecuados. En consecuencia, aunque la reforma estableció bases para un cambio positivo, sus resultados fueron variados y dejaron lecciones sobre la necesidad de una mayor colaboración entre los diversos actores del sistema educativo y un enfoque integral que contemple todos los factores que influyen en la calidad educativa. La experiencia de esta reforma subraya la importancia de un compromiso sostenido y coordinado para lograr una educación de calidad en el país.

A su vez, la reforma de 2012 se centró en la evaluación estandarizada de docentes y la mejora de la calidad educativa a través de mecanismos de control y rendición de cuentas. Aunque buscó modernizar el sistema educativo y elevar los estándares de calidad, enfrentó una fuerte resistencia de los sindicatos y sectores de la sociedad, generando tensiones que llevaron a protestas. Su énfasis en la evaluación punitiva y los resultados inmediatos, sin considerar adecuadamente el contexto de las escuelas y las comunidades, limitó su efectividad y provocó críticas sobre su enfoque.

En el 2018 se propuso una reforma que revertía muchos de los elementos de la reforma anterior. Con un enfoque renovado en la inclusión y la equidad, la "Nueva Escuela Mexicana" busca atender las necesidades de los grupos vulnerables y promover una educación integral. Sin embargo, los desafíos en su implementación, tales como la falta de recursos y la resistencia de algunos sectores, han puesto a prueba su capacidad para generar cambios significativos en el corto plazo.

En conjunto, estas reformas han reflejado la complejidad y las tensiones del sistema educativo mexicano. Cada una ha abordado problemas persistentes, pero también ha dejado lecciones sobre la importancia de considerar el contexto local, la participación de la comunidad y la capacitación continua de los docentes. El desafío es encontrar un equilibrio entre la calidad educativa, la equidad y la inclusión, mientras se navega por las realidades sociales y económicas del país. La experiencia acumulada de estas reformas sugiere que se necesita un enfoque más integral y sostenible que tome en cuenta las diversidades culturales y regionales de México. La colaboración entre gobiernos, comunidades y educadores será crucial para garantizar que las reformas educativas no solo se implementen, sino que también logren un impacto positivo y duradero en la vida de los estudiantes y en la sociedad en su conjunto. La educación debe ser vista como un motor de cambio y desarrollo, capaz de contribuir a la equidad social y al fortalecimiento del tejido social en el país.

7.7. Referencias

- Diario Oficial de la Federación. (2008). Acuerdo número 442 por el que se establece el Sistema Nacional de Bachillerato en un marco de diversidad. 26 de septiembre de 2008. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5061936&fecha=26/09/2008#gsc.tab=b=0
- Diario Oficial de la Federación. (2011). Acuerdo número 592 por el que se establece la Articulación de la Educación Básica. 19 de agosto de 2011. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5205518&fecha=19/08/2011#gsc.tab=0
- Diario Oficial de la Federación. (2012). Decreto por el que se declara reformado el párrafo primero; el inciso c) de la fracción II y la fracción V del artículo 3o., y la fracción I del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Diario Oficial de la Federación. (2013a). Decreto por el que se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente. 11 de septiembre de 2013. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5313843&fecha=11/09/2013#gsc.tab=b=0
- Diario Oficial de la Federación. (2013b). Decreto por el que se reforman los artículos 3o. en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 26 de febrero de 2013. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5288919&fecha=26/02/2013#gsc.tab=b=0
- Diario Oficial de la Federación. (2019a). Decreto por el que se expide la Ley General de Educación y se abroga la Ley General de la Infraestructura Física Educativa. 30 de septiembre de 2019. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5573858&fecha=30/09/2019#gsc.tab=b=0
- Diario Oficial de la Federación. (2019b). Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros. 30 de septiembre de 2019. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5573860&fecha=30/09/2019#gsc.tab=b=0
- Diario Oficial de la Federación. (2019c). Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 3o., 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia educativa. 15 de mayo de 2019. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5560457&fecha=15/05/2019#gsc.tab=b=0
- Secretaría de Educación Pública. (2012a). *Programa Escuelas de Tiempo Completo*. Documento de Posicionamiento Institucional. Abril de 2012. <https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/4648/1/images/Posicionamiento%20Institucional%20PETC%20.pdf>

- Secretaría de Educación Pública. (2012b). *Programa Habilidades Digitales para Todos. Libro Blanco* 2009 – 2012. <https://sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/2959/5/images/LB%20HDT.pdf>
- Secretaría de Educación Pública. (2019). *Principios y Orientación Pedagógica de la Nueva Escuela Mexicana*. <https://dgb.sep.gob.mx/storage/recursos/marco-curricular-comun/YJkGKTHatN-NEMprincipiosyorientacionpedagogica.pdf>
- Secretaría de Relaciones Exteriores. (2012). *Pacto por México. Aspectos principales*. <https://consulmex.sre.gob.mx/calexico/index.php/component/content/article/4-articulos/58-pacto-por-mexico#:~:text=El%20Pacto%20por%20M%C3%A9xico%20es,pobreza%20y%20la%20de%20sigualdad%20social>
- Sistema Educativo del Estado de Baja California. (2014). *Dirección de Evaluación Educativa*. <https://www.educacionbc.edu.mx/departamentos/evaluacion/evaluaciones/ebasica/enlace.php>
- Zapata, A. y Clark, P. (2018). Manéjese con cuidado: Aula es destino. *Revista Nexos*, 490.
- Zorrilla, M. (2001). La reforma educativa: La tensión entre su diseño y su instrumentación. *Sinéctica, Revista Electrónica de Educación*, (18), 11-23. <https://www.redalyc.org/pdf/998/99817934003.pdf>

CAPÍTULO 8

Las últimas reformas educativas no universitarias de Panamá



Abril Méndez
Cindy Esquivel

*Universidad de Panamá. Instituto Centroamericano de
Administración y Supervisión de la Educación*

CAPÍTULO 8.

Las últimas reformas educativas no universitarias de Panamá

Abril Méndez 

Cindy Esquivel 

Universidad de Panamá.

Instituto Centroamericano de Administración y Supervisión de la Educación.

8.1. Introducción

Panamá invierte recursos significativos en Educación (6% del PIB), en comparación con el resto de las economías de América Latina y el Caribe, aún esto, los logros en términos de aprendizaje, eficiencia del sistema, ambiente escolar, igualdad de oportunidades, infraestructura educativa, calidad del profesorado, entre otras; no son observables y el anhelo de una educación de calidad cada vez más es una utopía.

La educación panameña está sujeta a los cambios políticos que se suceden cada 5 años con las improntas electorales, consecuente con esto y frente a un sistema político cada vez más politiquero y decadente, la educación sucumbe en un mar de incertidumbres sin un rumbo fijo. De la mano con lo anterior la sociedad panameña no ha podido, a pesar de innumerables “diálogos por la educación”, en su mayoría convocados por los propios gobiernos, definir una ruta clara a largo plazo acerca del modelo educativo que el país necesita. Los diversos ejercicios de discusión han llegado a generar leyes, decretos ministeriales y promover algunos proyectos gestionados a partir de cuantiosos préstamos internacionales. Sobre lo anterior, Golcher (2021) comenta que, existe desgaste de diagnóstico y propuestas inalcanzables, algunos sectores de la sociedad consideran que estas iniciativas solo pretenden trasladar el poder de decisión al gobierno, mientras que otros,

consideran que el exceso de diálogos, y la falta de compromiso y voluntad política de ejecución, ante un sector educativo altamente evaluado, obedece a las estructuras de poder gobernante que prefiere mantener el sistema educativo entre el agotamiento, el analfabetismo funcional y la crisis, como medida estratégica para permanecer en el poder (p.12).

La situación educativa vista desde la perspectiva de “reformas” poco avance ha tenido en los últimos 45 años desde que se derogó la Reforma Educativa de 1979 y se impulsó la Estrategia Decenal de Modernización de la educación panameña (1997-2006), que se propuso construir una Educación Básica General democrática, de calidad y de igual condición para todas las regiones y condición social del país, la se fundamentaba en tres sub componentes: Aumento de la calidad y equidad de la educación; expansión de la educación preescolar y fortalecimiento institucional. Posteriormente en 2010 se propone el Proyecto de Transformación curricular para la Educación Media.

En lo sucesivo, se han realizado innumerables diálogos por la educación en los que se han realizado extensos diagnósticos de la situación educativa con aproximaciones a la formulación de políticas. En el 2017 se logró el Compromiso Nacional por la Educación para la implementación de 37 políticas públicas y 241 líneas de acción consensuadas para el sector educativo. A partir de entonces con la creación del Consejo Permanente Multisectorial para la Implementación del Compromiso Nacional por la Educación (COPEME) creado mediante la Ley 59 del 1 de noviembre de 2018, se avanza, aunque con limitaciones hacia el logro de las metas.

8.2. Reformas educativas significativas en el período 2010-2024

Para el período 2010-2024 se pusieron en marcha en Panamá, algunas iniciativas tendientes a definir las prioridades educativas del país, orientadas por los lineamientos de política internacional principalmente por los Objetivos de Desarrollo Sostenible, ODS 4 que busca “garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos”, así como lo acordado en el Foro Mundial sobre la Educación de 2015, el cual en su Declaración prioriza en la necesidad de lograr la calidad educativa a partir del fortalecimiento de las políticas, planes, legislaciones, procurando la equidad, la inclusión, la igualdad de género y el aprendizaje a lo largo de la vida.

Durante este período, se destaca en 2013, un interesante esfuerzo, impulsado por una alianza del sector empresarial, la sociedad civil y el gobierno, tendiente a identificar los derroteros de la educación hacia el 2021. Del mismo se generó un diagnóstico del sector y 5 metas orientadoras de política (Unidos por la Educación et al., 2013):

1. Todos los niños de 4 y 5 años en la escuela (enfoca en cobertura, formación de docentes e infraestructura)
2. Los estudiantes completan la educación media (enfoca en cobertura, formación de docentes e infraestructura)
3. Buena calidad de la educación en todo el país – que incluye temas de acceso a la educación a todos los estudiantes en especial aquellos en situaciones de pobreza extrema, aseguramiento a agua potable y energía en los centros escolares y reducir el número de niños/as en escuelas multigrado
4. Educación de calidad para todos que involucra el mejorar los resultados en las pruebas de aprendizaje, disminuir los porcentajes de repitencia, eliminar la deserción y aumentar las horas de clase en asignaturas básicas
5. Más y mejor inversión en educación

En 2017 se desarrolló el diálogo por el Compromiso Nacional por la Educación (Ministerio de Educación, 2017), iniciativa promovida por el Ministerio de Educación y el Programa de las Naciones Unidas, la cual contó con la convocatoria de 8 sectores relevantes:

- Confederación Nacional de Padres de Familia de la República de Panamá

- Consejo Nacional de la Empresa Privada (CoNEP)
- Consejo de Rectores de las Universidades Públicas y Privadas
- Consejo Nacional de Trabajadores Organizados (CONATO)
- Representantes Estudiantiles
- Gremios de Educadores
- Ministerio de Educación (MEDUCA)
- Organizaciones no gubernamentales (ONG) del sector educativo

A partir de este diálogo se consensuaron 37 políticas, que responden a 16 temas que giran en torno a la calidad educativa, la equidad, la formación docente, la gestión y la inversión en educación. De la mano con lo anterior y como ente asesor, se crea el Consejo Permanente Multisectorial para la Implementación del Compromiso Nacional para la Educación (COPEME), formalizado mediante la Ley 59 del 1 de noviembre de 2018, con el mandato, entre otras cosas de definir del Modelo Pedagógico de la República de Panamá. Consecuente con esto, se destaca la colaboración de este ente en la elaboración del Plan de Acción 2019-2024 del Ministerio de Educación, y el desarrollo de las cinco Políticas Públicas priorizadas.

Frente a la situación de pandemia el Ministerio de Educación propuso la Estrategia Nacional de Educación «La Estrella no se Detiene»: el sector educativo panameño ante la crisis del COVID-19 (ENE COVID-19), estrategia que se alineó con el Plan Estratégico de Educación: De Políticas Educativas a la Acción 2019-2024 (PEE), que tienen como objetivo contribuir a la mejora de la eficiencia del sistema educativo como elemento clave para la transformación de toda la gestión pública, volviéndola eficiente y dinámica; devolviéndole su valor ético y vocación de servicio; acercándolo a la ciudadanía, restableciendo la unión de esfuerzos y la confianza, para que el país logre alcanzar mayores niveles de progreso, igualdad de oportunidades y justicia (MEDUCA, 2020).

8.3. Los fundamentos de las reformas educativas realizadas o en desarrollo

El gobierno nacional en su plan estratégico 2009-2014, planteó la necesidad de hacer congruente el crecimiento económico, con el desarrollo social como fórmula para asegurar un modelo incluyente, que logre beneficiar a todos por igual. La preocupación por la educación se fundamentó en los deficientes resultados que el país obtuvo en las pruebas internacionales estandarizadas (SINECA 2005 y SERCE), las cuales pusieron en evidencia que 1/3 de los estudiantes del sexto grado de primaria presentan deficiencias en los aprendizajes básicos esperados y que el 50% de los estudiantes de Media no demuestra dominio de las competencias básicas en lenguaje y matemáticas. Sumado a lo anterior en el país, para la fecha, solo un 60% de los niños de 4 y 5 años tenían acceso a educación en el Nivel Inicial, mientras que en Pre Media la cobertura era de un 67.4%.

Con base a lo anterior el Gobierno propone una estrategia social fundamentada en 2 ejes prioritarios, la Formación del Capital Humano para el Desarrollo y la Inclusión Social; procurando una educación de calidad con igualdad de oportunidades, basado en una estrategia enfocada en la universalización de la educación inicial, mejora del acceso a la educación básica completa, desarrollo de Escuelas Efectivas o de Calidad y la transformación e innovación curricular. Gobierno de la República de Panamá (2010) Plan Estratégico de Gobierno 2010-2014 (Gobierno de la República de Panamá, 2010).

Para el quinquenio 2014-2019, la propuesta de gobierno para la educación considera como situación de contexto, el bajo nivel de competitividad del país, evidenciado en el Informe WEF 2014-2015 (2014), en donde de los 12 pilares de la competitividad para Panamá, lo educativo (educación primaria, de la capacitación laboral y de la educación superior) se plantea como uno de los pilares más críticos. De esta manera la estrategia de gobierno se propone asegurar una “Buena vida para todos”, para lo cual y desde lo educativo impulsa la “Educación bilingüe de calidad” y la “formación continua para la innovación” (Gobierno de la República de Panamá, 2014).

Específicamente, la estrategia de intervención toma en cuenta:

- El fortalecer la capacidad de gestión del conjunto del sistema educativo procurando que la misma se desarrolle de forma descentralizada y eficiente
- La reducción de las inequidades en la prestación de servicios educativos sobre todo en las áreas indígenas
- Asegurar una inversión sostenida y suficiente en materia educativa para lo cual se propone continuar el Programas de beca universal, becas de asistencia educacional, construcción, reparación y equipamiento de centros educativos, programas de nutrición y fortalecimiento tecnológico
- Mejorar la capacidad de los docentes de enseñar y de los administradores y supervisores de evaluar esta enseñanza
- Invertir en infraestructura y equipamiento escolar

En el último quinquenio (2019- 2024), desde la planificación, resultó alentador que la propuesta de desarrollo de gubernamental conocida como 4 Pilares y una Estrella (educación), diera especial relevancia al sector educativo (Gobierno de la República de Panamá, 2019). La ponderación del tema educativo se fundamentó en la preocupación por los resultados de las pruebas internacionales y las grandes desigualdades que el sistema tiene a lo interno, con la existencia de infraestructura deplorable (escuelas rancho), baja matrícula, deserción y fracaso, sobre todo en zonas rurales e indígenas. Atendiendo a lo anterior se propusieron cambios tendientes a lograr el mejoramiento significativo de la calidad y cobertura.

Vale destacar que dentro del Pilar Estratégico de Gobierno dirigido al “Combate a la Pobreza y Desigualdad”, el “Plan Colmena” (que busca reducir la pobreza y cerrar la brecha de las desigualdades a partir de la organización territorial) es especialmente relevante.

En lo que respecta a servicios educativos, los 300 corregimientos focalizados con la población más pobre cuentan con aproximadamente 1,873 centros educativos y con más de 391,452

estudiantes, desde inicial hasta educación media. De acuerdo con el Plan Colmena, estos estudiantes deberán ser la prioridad en términos de inversión de recursos financieros e implementación de cada uno de los ejes, líneas estratégicas, acciones y programas del presente Plan Estratégico de la Gestión 2019-2024 (Ministerio de Educación, 2019, p.15).

Específicamente dentro de la “Estrella” se señala la necesidad de impulsar los acuerdos de política educativa identificados en el marco del Compromiso Nacional por la Educación (2016-2017) que identificó 37 políticas públicas que atienden los temas de:

- La calidad educativa
- Equidad educativa
- Formación de los educadores
- Gestión educativa
- Inversión en educación.

La estrategia de gobierno (2019-2024) priorizó en 6 acciones concretas en lo educativo:

1. Programa Estudiar sin hambre
2. “Academia Panamá para el futuro” (centro educativo de excelencia que becará a los estudiantes más sobresalientes)
3. Programa “Becas para el futuro” (estudiantes sobresalientes)
4. “Academias internado encontrando el buen camino” (modelo de formación integral y disciplina)
5. “Centro de formación y capacitación continua de inglés, STEAM” y estrategias pedagógicas para educadores
6. Creación del Instituto de altos estudios para el perfeccionamiento del docente.

8.4. La aplicación de las reformas

En general los efectos de la implementación de las reformas no han sido sustanciales. Podríamos resumir un conjunto de acciones expresadas en proyectos emblemáticos que han ido cambiando en el tiempo con algunas pequeñas adecuaciones, las cuales no han significado grandes logros, como la propuesta de otros esfuerzos que se abandonaron sin una evaluación exhaustiva de los logros, deficiencias y alcance. La Tabla 1 resume los principales lineamientos de política educativa en los últimos tres quinquenios.

Tabla 1. *Identificación de lineamientos de política educativa en tres periodos de gobierno.*

Período	Políticas	Programas proyectos emblemáticos
2009-2014	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fortalecimiento de la Educación Inicial ▪ Facilitar el acceso a la educación básica completa ▪ Desarrollar modelos de Escuelas Efectivas o Escuelas de Calidad ▪ Promoción de valores en la comunidad educativa ▪ Alfabetización, post alfabetización, terminación de educación básica general y formación laboral ▪ Nutrición de menores en edad escolar 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Innovaciones curriculares en la Educación Media (40 escuelas piloto) ▪ Invertir sustancialmente en capacitación en servicio de los equipos docentes centrada en mejorar sus prácticas pedagógicas ▪ Acceso universal al Internet ▪ Programa de Alimentación Complementaria ▪ Dotación de libros, uniformes y útiles escolares por un monto ▪ Ampliación del programa de Becas
2014-2019	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Política 1: Modernización y Calidad Educativa ▪ Política 2: Desarrollo de un Modelo de Gestión Eficiente y Eficaz ▪ Política 3: Educación para el Desarrollo ▪ Política 4: Equidad ▪ Política 5: Asegurar una Política Educativa de Estado 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Programa Aprende al Máximo (enfoque en comprensión lectora y matemática) ▪ Programa Panamá Bilingüe ▪ Programas de Educación Inicial No Formal, Centros Familiares y Comunitarios de Educación Inicial (CEFACEI) ▪ Modelo integral de gestión del recurso humano que aporte información y datos estadísticos para la toma de decisiones ▪ Ampliar la jornada escolar en los centros que así lo permitan ▪ Plan de mantenimiento preventivo y correctivo de la infraestructura a nivel nacional ▪ Dotar a los centros educativos con las mejores herramientas tecnopedagógicas ▪ Dotar de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC'S)
2019-2024	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Calidad de la educación ▪ Equidad educativa ▪ Formación de educadores ▪ Gestión de la educación ▪ Inversión en la educación 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Programa Estudiar sin Hambre ▪ Programa Encontrando el Camino Correcto (jóvenes en situaciones de riesgo) ▪ Programa Desarrollo Integral de la Primera Infancia ▪ Programa Jóvenes con Oportunidades ▪ Creación del Instituto de Altos Estudios para el Perfeccionamiento Docente ▪ Creación del Centro de Formación y capacitación continua de inglés y STEAM ▪ Instituto Nacional de Evaluación Educativa

		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aplicación sistemática de las pruebas CRECER a estudiantes de 1.º, 3.º, 6.º, 9.º y 12.º y continuar participando en pruebas internacionales ▪ Fortalecer la Educación Intercultural Bilingüe ▪ Implementar un modelo pedagógico para atender a las Escuelas Multigrado
--	--	--

Fuente: Elaboración propia.

Evidentemente la implementación de estos lineamientos estuvo sujeta a la voluntad política, la disponibilidad financiera, el acuerdo de los actores relevantes del sistema y la disponibilidad de recursos humanos calificado, suficiente y comprometido. Sobre el alcance de los programas es poca la información que se tiene, pero podríamos aproximarnos con algunos hechos que hacen parte de la comunicación gubernamental y mediática respecto a la política (ver Tabla 2).

Tabla 2. Logros y debilidades de algunas reformas.

Período	Cumplido	No cumplido
2010-2014	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se implementó la Transformación Curricular, en Media, enfocándose en competencias básicas ▪ Reducción del número de bachilleratos de 85 a 16 ▪ Incremento en la cobertura educativa, especialmente en zonas rurales ▪ Dotación de equipos de cómputo a estudiantes ▪ Beca Universal, internet gratis 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Persistencia de problemas de articulación entre niveles educativos ▪ Aumento en la deserción escolar y repitencia, con cifras que mostraron un 3.35% en 2015 ▪ Resultados insatisfactorios en pruebas estandarizadas como PISA y TERCE
2015-2019	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mayor autonomía escolar y participación comunitaria en la gestión educativa ▪ Establecimiento de mecanismos para evaluar la gestión educativa a nivel local ▪ Capacitación de docentes y estudiantes en el idioma inglés 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Resultados desiguales en la implementación de políticas entre diferentes escuelas ▪ Dificultades para mantener la calidad educativa a pesar de la descentralización
2020-2024	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Implementación rápida de educación digital y a distancia debido a la pandemia ▪ Capacitación docente en el uso de plataformas digitales para la enseñanza ▪ El inicio y desarrollo de más de 106 complejos didácticos del programa Aprendamos Todos a Leer ▪ Construcción y remodelación de escuelas (73 proyectos terminados) ▪ Academia Bilingüe Panamá para el Futuro, creada y en funcionamiento ▪ Beca Universal. Se crea el Programa de Asistencia Social Educativa PASE-U, (Ley 148 de 21 abril de 2020). Beneficia a más de 671 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Desigualdades en el acceso a tecnología, afectando el aprendizaje de estudiantes vulnerables ▪ Buena parte de la Infraestructura escolar carece de servicios de agua potable y saneamiento, acceso internet, entre otros ▪ Falta de recursos adecuados para garantizar una educación virtual efectiva para todos los estudiantes

	<p>mil estudiantes de educación básica, media y premedia de todo el país</p> <ul style="list-style-type: none">▪ Programa Estudiar sin Hambre implementado en 1,000 centros educativos y 450 comedores escolares instalados▪ Centro de Desarrollo Profesional de Docentes de inglés en funcionamiento, se atienden docentes en su primera fase de implementación, por medio del Programa Formador de Formadores, Certificación Internacional. (Ministerio de Educación, 2024)▪ “12 proyectos de infraestructuras, se construyeron 279 aulas modulares y se erradicaron, aproximadamente, 500 aulas rancho.” (Panamá América, 2024)	<ul style="list-style-type: none">▪ Persisten desigualdades entre regiones y grupos socioeconómicos, afectando el acceso y la calidad educativa
--	--	---

Fuente: Elaboración propia.

Es importante destacar que el último Plan de Acción, debido a la pandemia del COVID-19 y la consecuente crisis debido al cierre de los centros escolares del país, con afectaciones a cerca de 850,000 mil estudiantes; se replanteó, dándose prioridad a infraestructura y bioseguridad (disponibilidad de agua, kits de salud), tecnología, conectividad y formatos de comunicación (Plataforma Educativa Integrada, producción y adaptación de recursos educativos en múltiples formatos), uso de medios masivos como la radio y la televisión, apoyo psicoemocional y reformas legales y administrativas (Ministerio de Educación, 2020).

8.5. Resultados y efectos

A pesar de los esfuerzos gubernamentales, y la importante asignación de recursos, el sistema educativo panameño no ha podido superar las diversas barreras que impiden una educación de calidad.

Un estudio realizado para la región mesoamericana impulsado por el Banco Interamericano de Desarrollo 2019, pone en evidencia que solo un 61% de los niños panameños asiste al preescolar, y en primaria, aunque la cobertura es alta, el 59% de los mismos asiste, pero no aprende lo mínimo. Así mismo, señala que:

“ Del total de jóvenes (tanto los que están en la escuela y los que no), solo un 15% cursa la secundaria y logrando aprendizajes mínimos. La mayoría (57%) asiste a la escuela, pero no aprende lo mínimo. El resto (28%) no cursa el primer ciclo de secundaria. Al final de la secundaria, solo 13% de los jóvenes egresa con las competencias mínimas necesarias (Ramírez y Viteri, 2019, p.45). ”

Hacia el 2021, un Informe presentado por la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá, advierte que hay déficit de docentes del nivel medio, sobre todo en escuelas particulares de hasta un 45% entre los años 2020 y 2021 producto de los efectos causados por la pandemia y

señala que la deserción escolar en los últimos años ha ido en aumento (15,283-2021; 11,584 en 2020 y 14,023 en 2019) sobre todo en las escuelas oficiales en un 95%.

Si revisamos los resultados obtenidos en las pruebas estandarizadas, las mismas dan cuenta de las deficiencias en los aprendizajes, así, por ejemplo:

- De cada 10 niños en tercer grado, no logra el nivel mínimo de competencia en lectura; y 7 de cada 10 niños no lo logra en matemáticas (Pruebas ERCE, 2019).
- En sexto grado es aún más grave: 8 de cada 10 estudiante no logra el nivel mínimo de competencia en lectura; en Ciencias no lo logran 9 de cada 10 jóvenes y en Matemáticas casi el 100% no pasa esta prueba en esta materia.
- PISA: Los resultados de habilidades de estudiantes de 15 años, se observa que en la tabla de posiciones internacionales (PISA 2018), de 79 países, Panamá ocupó las posiciones: 71 en lectura, 76 en Matemática y 75 en Ciencias. Comparativamente respecto a los resultados de PISA 2021, los resultados demuestran desmejora en el caso de Matemática y Ciencias. Respecto a la procedencia por centros educativos los resultados de los particulares superan los oficiales.

Así mismo un estudio realizado en 2024, a 449 escuelas del país revela que el 91% de los centros escolares presenta problemas de infraestructura relacionados con:

“ Aspectos estructurales, como la construcción, mejora y/o mantenimiento de aulas, instalaciones sanitarias, comedores, laboratorios, áreas deportivas, cercas o muros perimetrales, superficies deterioradas y accesibilidad para personas con discapacidad ya que no cuentan con las rampas adecuadas. En lo que respecta a los servicios básicos, varios de estos colegios enfrentan dificultades relacionadas con el suministro de agua potable, debido a la ausencia de tanques de reserva, mientras que otros experimentan problemas de interrupciones eléctricas debido a la obsolescencia de sus sistemas eléctricos (Defensoría del Pueblo, 2024, p.109). ”

En términos generales, es evidente que los resultados de las políticas educativas no han sido los esperados. La falta de congruencia en el modelo de gestión y la toma de decisiones de un período gubernamental a otro ha mermado la efectividad de los esfuerzos y con ello el alcance de las metas para una educación inclusiva, integral y de igual acceso para todos.

8.6. Reflexiones finales

Las reformas educativas no universitarias implementadas en los últimos años en Panamá se han sucedido como respuesta a los complejos problemas que enfrenta el sector. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos, no han impactado el sistema educativo garantizando que el mismo sea inclusivo, equitativo y de calidad, promoviendo oportunidades de aprendizaje para todos.

Aún el papel que ejercen algunos actores sociales, el impulso necesario para el desarrollo de propuestas de políticas bien pensadas y sustentadas a largo plazo está lejos de ser una realidad. La existencia del Consejo Permanente Multisectorial para la implementación del Compromiso

Nacional por la Educación (COPEME) parece ser un primer paso, sin embargo, el mismo no ha tenido la fuerza para sostener el debate y la aproximación de los diversos actores con miras a definir el rumbo de la educación.

Para todos es claro que el asegurar una educación de calidad en igualdad de oportunidades, que fomente el desarrollo de competencias necesarias para el siglo XXI, como el pensamiento crítico, la creatividad, la adaptabilidad y el aprendizaje permanente para todos los panameños; va a suponer un verdadero esfuerzo de planificación y gestión a largo plazo.

En esta tarea, no puede dejarse de lado a los educadores, que constituyen un pilar fundamental para que las metas educativas se traduzcan en prácticas concretas dentro del aula, con alcance en aprendizajes significativos. Los maestros son pieza clave para garantizar la sostenibilidad de las políticas en el tiempo, y su eficiente gestión, atendiendo a las consideraciones de cada contexto educativo caracterizado por múltiples desigualdades, a lo interno del país. En los últimos años este importante actor ha tomado un rol beligerante desde las agrupaciones gremiales para garantizar mejores condiciones de trabajo, salarios y críticas a las acciones de gobierno, sin embargo, es evidente que deben jugar un rol más propositivo asumiendo compromisos con las propuestas de política.

A la fecha, los esfuerzos desde los curricular, la incorporación de las tecnologías, los apoyos económicos para estudiar, la educación bilingüe, los proyectos de impulso a STEM, entre otros; no han logrado incidir de forma significativa en las aulas.

Es evidente que a pesar de los múltiples diagnósticos y diálogos por la educación la implementación de políticas cada cinco años se ha traducido en esfuerzos que se han diluido en el tiempo, con muy poco impacto en los aprendizajes y en mejoras en el sistema educativo.

Una verdadera reforma educativa debe considerar una visión a largo plazo, con el desarrollo de tareas concretas prioritarias no negociables, en esto el tema curricular es fundamental. De la mano con lo anterior, urge la ejecución de un verdadero sistema de seguimiento y evaluación que permita realizar ajustes y adecuaciones.

La educación es uno de los motores principales del desarrollo de cualquier país. Si Panamá logra consolidar una reforma educativa inclusiva, moderna y adaptada a su contexto cultural y social, estará en una posición mucho más favorable para asegurar las metas para un desarrollo sostenible.

8.7. Referencias

Defensoría del Pueblo. (2024). *Informe de Inspección de Centros educativos 2024*.
<https://www.defensoria.gob.pa/informes-especiales/>

Gobierno de la República de Panamá. (2010). *Plan Estratégico de Gobierno 2010-2014*.
<https://www.mef.gob.pa/plan-estrategico-de-gobierno/#:~:text=Plan-Estrategico-de-Gobierno-2011-2014-1%20Descarga%20Direcci%C3%B3n:%20Edificio%20OGAWA,%20V%C3%ADa%20Espa%C3%B1a%20y%20Calle%2052E>

- Gobierno de la República de Panamá. (2014). *Plan Estratégico de Gobierno 2014-2019*. <https://www.mef.gob.pa/wp-content/uploads/2020/12/Plan-Estrategico-de-Gobierno-2015-2019-1.pdf>
- Gobierno de la República de Panamá. (2019). *Plan Estratégico 2020-2024*. <https://www.mef.gob.pa/plan-estrategico-de-gobierno/#:~:text=Plan-Estrategico-de-Gobierno-2011-2014-1%20Descarga%20Direcci%C3%B3n:%20Edificio%20OGAWA,%20V%C3%ADa%20Espa%C3%B1a%20y%20Calle%2052E>
- Ministerio de Educación. (2017). *Compromiso Nacional por la Educación*. Editora Novo Art, S.A. <https://www.undp.org/es/panama/compromiso-nacional-por-la-educacion>
- Ministerio de Educación. (2019). *Plan Estratégico de Educación de Políticas Educativas a la Acción 2019-2024*. https://www.meduca.gob.pa/sites/default/files/2021-06/Plan_Estrategico_2019-2024.pdf
- Ministerio de Educación. (2020). *Plan de Acción de la Estrategia de MEDUCA para enfrentar el COVID-19: La Estrella de la Educación no se Detiene*. <https://siteal.iiep.unesco.org/bdnp/3084/plan-accion-estrategia-meduca-enfrentar-covid-19-estrella-educacion-se-detiene>
- Ministerio de Educación. (2024). *Informe de Gestión 2019-2024*. https://www.meduca.gob.pa/sites/default/files/editor/107/informedegestion_web-comprimido.pdf
- Panamá América. (26 de junio de 2024). Meduca presenta logros alcanzados en el periodo 2019-2024. *Panamá América*. <https://www.panamaamerica.com.pa/sociedad/meduca-presenta-logros-alcanzados-en-el-periodo-2019-2024-1237368>
- Ramírez, M.J y Viteri. A. (2019). *El embudo de la exclusión educativa en Mesoamérica*. Banco interamericano de Desarrollo- CIMA. <http://dx.doi.org/10.18235/0002210>
- Unidos por la Educación, Fundación para el Desarrollo Económico y Social de Panamá y Cámara de Comercio Industrias y Agricultura de Panamá. (2013). *La Educación en Panamá: 5 metas para mejorar*. <https://www.unidosporlaeducacion.com/documents/2013/06-02-5Metas.pdf>
- World Economic Forum. (2014). *The Global Competitiveness Report 2014–2015*. https://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2014-15.pdf

CAPÍTULO 9

Las últimas reformas educativas no universitarias de Portugal



Sandrina Milhano

Ci&DEI, Politécnico de Leiria

Rita Cadima

CIDMA, Ci&DEI, Politécnico de Leiria

Hélia Pinto

Ci&DEI, Politécnico de Leiria

Carlos Pires

CIED, ESELx, Politécnico de Lisboa

CAPÍTULO 9.

Las últimas reformas educativas no universitarias de Portugal²

Sandrina Milhano 

Ci&DEI, Politécnico de Leiria

Rita Cadima 

CIDMA, Ci&DEI, Politécnico de Leiria

Hélia Pinto 

Ci&DEI, Politécnico de Leiria

Carlos Pires 

CIED, ESELx, Politécnico de Lisboa

9.1. Introducción

Entre 2010 y 2024, Portugal ha llevado a cabo una serie de reformas educativas significativas con el objetivo de mejorar la calidad de la educación, aumentar la equidad y responder a los desafíos sociales y tecnológicos del siglo XXI. Estas iniciativas, acompañadas de producción legislativa, medidas y planes, aplicadas a través de reglamentos y directrices gubernamentales, reflejan un esfuerzo continuo para ajustar y por adaptar el sistema educativo portugués a las necesidades y desafíos contemporáneos.

Las reformas que se presentan en ese período constituyen aquellas que se consideran más relevantes para los centros educativos, sino también para los jóvenes y sus comunidades educativas. Así, se destacan las características de la reforma de reorganización curricular, los cambios en el ámbito de la administración de la educación, los procesos de organización y gestión del plan de estudios de educación básica y secundaria, la educación inclusiva y, la modernización de la formación profesional, muchas de las cuales han representado un cambio estructural en el sistema educativo. En términos pedagógicos, se destacan algunas de las directrices basadas en constructos pedagógicos que promueven un aprendizaje centrado en el alumno, adaptado a su ritmo y estilos de aprendizaje.

Las reformas educativas desarrolladas en Portugal durante este período, o aún en fase de aplicación, se han centrado en tres objetivos principales: la inclusión social, la mejora de la calidad

² Este trabajo está financiado con Fondos Nacionales a través de la FCT- Fundación para la Ciencia y la Tecnología, I.P., en el marco del proyecto Ref. UIDB/05507/2020 y el identificador DOI: <https://doi.org/10.54499/UIDB/05507/2020>. También queremos agradecer al Centro de Estudios en Educación e Innovación (Ci&DEI).

educativa y la cualificación de los jóvenes para su inserción en el mercado laboral asegurando una educación cada vez más inclusiva y de calidad para todos los estudiantes.

9.2. Reformas educativas significativas en el período 2010-2024

A continuación, se detallan algunas de las reformas más importantes en ese período y sus características principales, así como los cambios experimentados en los centros educativos.

9.2.1. Reorganización curricular

La reforma de reorganización curricular implementada en Portugal durante el período 2012-2013 tuvo como objetivo central hacer el currículo educativo más accesible, manejable y coherente con las necesidades tanto de los estudiantes como de la sociedad. Según lo establece el Decreto-Ley 139/2012, esta reorganización definió los principios fundamentales para la organización y gestión de los planes de estudio, la evaluación del aprendizaje y las competencias que deben adquirir y desarrollar los alumnos en la educación primaria y secundaria.

Entre los aspectos más destacados de esta reforma a nivel sistémico se encuentran la reducción del número de asignaturas obligatorias en ciertos niveles educativos, la introducción de áreas curriculares no disciplinarias, como la educación para la ciudadanía, y un mayor énfasis en el desarrollo de competencias transversales, tales como el pensamiento crítico y la resolución de problemas.

Esta reforma tuvo un impacto considerable en los centros educativos, modificando la estructura de la enseñanza y la gestión de los recursos con el fin de mejorar la calidad educativa y adaptarse mejor a las necesidades de los estudiantes. Ejemplos concretos de estos cambios incluyen la reorganización de la planificación escolar, la revisión de la formación docente, ajustes en la distribución horaria y la implementación de nuevos métodos de evaluación. Asimismo, los centros educativos portugueses incrementaron su autonomía y capacidad de adaptación, lo que les permitió responder de manera más efectiva a las demandas de sus alumnos y del entorno social.

9.2.2. Administración de la educación

En el ámbito de la administración de la educación, existen básicamente dos “movimientos”:

1. El “Régimen de Autonomía, Administración y Gestión de los Establecimientos Públicos de Educación Preescolar y de los Encinos Básico y Secundario”, con repercusiones en la configuración de la red escolar, basada en una lógica de “agregación” de las escuelas públicas y de su administración y gestión
2. La intensificación de los procesos de autonomía e de descentralización de la educación, mediante la transferencia de competencias a los municipios.

En el ámbito del “régimen de autonomía, administración y gestión”, se asume, por un lado, la consolidación de la reconfiguración de la red escolar a través de la constitución de agrupaciones de escuelas (AE) en una lógica tendencialmente “vertical”, es decir, con la integración de todos los ciclos de la enseñanza no superior, desde la educación infantil hasta la enseñanza secundaria, y el fomento de la constitución de unidades administrativas aún mayores mediante la “agregación” de las agrupaciones existentes; y, por otro lado, la consolidación y expansión de la red de escuelas/agrupaciones con “contratos de autonomía”.

Por su parte, el principal objetivo de este “régimen” es establecer un “modelo de gestión” para las escuelas públicas, cuyas principales “novedades” respecto a “modelos” anteriores se centran en:

- La designación, constitución y competencias del órgano representativo de la comunidad educativa, el Consejo General
- La constitución de un órgano de gestión exclusivamente unipersonal, el director, y la ampliación de sus competencias

En 2018, el “movimiento” descentralizador en diversos sectores, incluido el educativo, se ha visto impulsado por la aprobación de la “Ley de transferencia de competencias a las Entidades Locales y Entidades Intermunicipales”. El Decreto-Ley 21/2019 concreta esta transferencia de competencias en materia de educación en cuanto a planificación, gestión e inversión en el caso de los municipios, y planificación intermunicipal de la red de transporte escolar y oferta educativa de ámbito supramunicipal en el caso de las entidades intermunicipales. Para materializar estas competencias, el Decreto define y regula un conjunto de “instrumentos de planificación”: la “carta educativa”, la “planificación de la red educativa”, el “plan de transporte escolar”, las “ofertas educativas” y la “seguridad escolar”.

9.2.3. Programa de Autonomía y Flexibilidad Curricular (2017)

En 2017 se diseñó el Programa de Autonomía y Flexibilidad Curricular con el propósito de fomentar la autonomía de las escuelas, permitiendo que estas adapten el currículo a las necesidades locales y específicas de sus estudiantes. Este enfoque busca promover una enseñanza más contextualizada, relevante y alineada con los desafíos contemporáneos, tanto en términos educativos como sociales.

Uno de los principales aspectos de este programa es que permite a las escuelas gestionar de manera flexible hasta el 25% del tiempo curricular. Esto otorga a los centros educativos la capacidad de implementar proyectos interdisciplinarios y explorar métodos de enseñanza innovadores que promuevan el aprendizaje activo y la integración de diferentes áreas del conocimiento. Además, se introdujo la Estrategia Nacional de Educación para la Ciudadanía, que integra temas como los derechos humanos, la sostenibilidad, la igualdad de género y la ciudadanía global, con el fin de formar estudiantes más conscientes y comprometidos con su entorno social y político.

Este programa ha tenido un impacto significativo en los centros educativos, permitiéndoles diseñar programas educativos más personalizados, adaptados a las características y necesidades

específicas de sus estudiantes y comunidades. Se puede considerar que este enfoque ha estimulado la innovación pedagógica, fomentando la colaboración entre docentes de diferentes disciplinas para crear proyectos integrados y dinámicos. Asimismo, ha estimulado que los centros experimenten con nuevas metodologías de enseñanza y evaluación, promoviendo un aprendizaje más valioso y relevante para los alumnos.

9.2.4. Organización y gestión del plan de estudios de educación básica y secundaria

El Decreto-Ley 55/2018 introdujo una serie de importantes innovaciones en el sistema educativo portugués, al establecer el régimen jurídico para la organización y gestión del plan de estudios de educación básica y secundaria. Este decreto, alineado con los principios de flexibilidad curricular antes mencionados, trajo nuevos mecanismos para personalizar los procesos de enseñanza y aprendizaje, una mayor autonomía escolar y un enfoque en el desarrollo de habilidades consideradas fundamentales para la trayectoria escolar de los estudiantes. Entre los diversos aspectos que se destacan en esta legislación, se menciona la importancia de las tecnologías digitales en el proceso de enseñanza-aprendizaje, incentivando a las escuelas a adoptar herramientas tecnológicas para diversificar metodologías y hacer la enseñanza más interactiva y accesible. Este impulso responde a la necesidad de preparar a los estudiantes para el mundo digital, fomentando las habilidades de alfabetización digital y el uso responsable de la tecnología.

9.2.5. La educación inclusiva

El Decreto-Ley 54/2018 aportó varias características nuevas e innovaciones al sistema educativo portugués, al establecer un nuevo régimen legal para la educación inclusiva. Este Decreto representó un cambio estructural profundo en la forma en que las comunidades educativas en Portugal conciben la educación inclusiva. Así, el modelo de educación especial, que anteriormente estaba limitado a ciertos grupos, se amplió para abarcar a todos los estudiantes, priorizando la flexibilidad, la personalización y la eliminación de obstáculos al aprendizaje, aspectos fundamentales para asegurar el derecho de todos a una educación inclusiva y equitativa.

El Decreto refuerza la flexibilidad curricular, permitiendo que los centros educativos ajusten los planes de estudio y métodos de enseñanza para satisfacer las necesidades individuales de los estudiantes. Esto facilita el desarrollo de planes educativos personalizados, que respetan los ritmos y características de cada alumno, favoreciendo una educación más adaptada y un aprendizaje inclusivo. Además, subraya la necesidad de equipos multidisciplinarios de apoyo, integrados por docentes, psicólogos, terapeutas y otros profesionales, que tienen la responsabilidad de identificar las necesidades de los estudiantes, proponer y supervisar las medidas de apoyo, y coordinar con los servicios educativos, sanitarios y otros ámbitos.

Para los estudiantes que enfrentan mayores desafíos al finalizar la educación obligatoria, debido a la complejidad de sus necesidades, el Decreto sugiere la elaboración de un Plan Individual de Transición (PIT). Este plan tiene como objetivo preparar a los estudiantes para su vida posterior a la escuela, ayudándoles a desarrollar las habilidades necesarias para su inclusión en el mercado

laboral o la continuación de sus estudios, fomentando su autonomía y participación social. El modelo también pone énfasis en la eliminación de barreras, ya sean físicas, sociales o emocionales, que dificultan el aprendizaje y la participación, responsabilizando al sistema educativo de implementar los ajustes necesarios para garantizar que todos los estudiantes puedan tener éxito educativo.

9.2.6. La Formación Profesional

En los últimos años, numerosos países europeos han dado un impulso decisivo a la promoción de los itinerarios de formación profesional (FP), reconociendo su creciente relevancia como una vía clave tanto para el acceso al mercado laboral como para la continuidad en la educación superior. En este contexto, la Modernización de la Formación Profesional (2020-2021) en Portugal se centró en adaptar la formación de los estudiantes a las necesidades cambiantes del mercado laboral y en mejorar la empleabilidad de los jóvenes. Este proceso incluyó una serie de reformas que ampliaron la oferta de formación profesional y facilitaron la integración de los estudiantes en el mundo laboral y en la educación superior (CEDEFOP, 2021).

Uno de los cambios más significativos fue la ampliación de la oferta de cursos de formación profesional en las escuelas de la red pública, que hasta ese momento estaban restringidos principalmente a las escuelas de formación profesional. Esta y otras medidas tuvieron, como principal enfoque, aumentar la oferta y el atractivo de los cursos profesionales, potenciando las dimensiones inclusivas y flexibles de este tipo de itinerarios formativos. Asimismo, se implementó el Sistema Nacional de Créditos para la Formación Profesional, que facilitó la movilidad y el reconocimiento de competencias dentro del sistema educativo y laboral (Ordenanza 47/2017). Además, se creó una vía específica de acceso a la enseñanza superior para los estudiantes que completaran el 12.º grado en formación profesional, mediante concursos especiales (Decreto-Ley 11/2020), lo que permitió una mayor continuidad educativa y fomenta la igualdad de oportunidades para estos alumnos.

La modernización de la formación profesional también tuvo un impacto directo en los centros educativos, especialmente en las escuelas secundarias, donde se ampliaron los cursos y talleres técnicos, brindando a los estudiantes más oportunidades de formación profesional especializada. Se planteó la necesidad de innovar en la forma como se practica la formación profesional y de explorar estrategias de orientación para mejorar la permanencia y evitar el abandono (Olmos Rueda et al., 2023). Además, se promovió el desarrollo de nuevas alianzas entre los centros educativos y las empresas, con especial énfasis en la formación dual, un modelo que combina la enseñanza teórica en los centros educativos con la formación práctica en empresas (CEDEFOP, 2023).

Recientemente, al igual que otros países europeos, Portugal ha desarrollado Planes Nacionales de Implementación (PIN) que, alineados con las directrices de la Declaración de Osnabrück y adaptados a las características específicas de sus sistemas educativos, han establecido prioridades estratégicas para el período 2021-2024 (CEDEFOP, 2020). Estas reformas, que han tomado un carácter progresivo y sostenido, subrayan la importancia de fortalecer y diversificar la formación profesional, asegurando su integración plena en los procesos educativos y laborales del futuro, también con implicaciones desde el punto de vista pedagógico y de formación

docente. La continuidad de estas reformas no solo refleja un compromiso con el desarrollo de una educación más inclusiva y accesible, sino que también procura responder a las demandas cambiantes del mercado laboral y las necesidades de los estudiantes.

9.3. Los fundamentos de las reformas educativas realizadas o en desarrollo

A principios de la década de 2010, Portugal debatía importantes cuestiones relacionadas con la inclusión social, la calidad de la educación y la cualificación de los jóvenes para acceder al mercado laboral. En 2011, la información estadística (DGPIE, 2011) mostraba que más de seis millones de jóvenes europeos de entre 18 y 24 años no habían terminado la escuela. Como sabemos, el abandono temprano del sistema educativo puede conducir a situaciones menos favorables a nivel individual, como el desempleo, la exclusión social y la pobreza. Estas situaciones, caracterizadas por su complejidad, multidimensionalidad y multifactorialidad, pueden afectar diversas esferas de la vida de los jóvenes y sus comunidades, incluyendo la salud, el bienestar y la calidad de vida de las personas afectadas (Magalhães et al., 2015; Mateus et al., 2018). Además de este impacto en el ámbito individual y comunitario, existen factores de mayor escala que generan repercusiones sociales y económicas. Entre estos, destacan la baja cualificación de los recursos humanos, la disminución de la productividad y las consecuencias negativas para la competitividad tanto a nivel nacional como europeo (EACEA, 2014).

En este contexto, tanto a nivel nacional como europeo, la reforma educativa implementada en Portugal mediante el Decreto-Ley 139/2012, de reorganización curricular, junto con las reformas, acciones e iniciativas subsecuentes, se orientó a contrarrestar estos desafíos. Así, los principios fundamentales de las reformas educativas desarrolladas en Portugal durante este período, o aún en fase de aplicación, se han centrado en tres objetivos principales: la inclusión social, la mejora de la calidad educativa y la cualificación de los jóvenes para su inserción en el mercado laboral (Magalhães et al., 2015).

La reforma de reorganización curricular se implementó con el objetivo de optimizar la gestión de recursos en el ámbito educativo, respondiendo a las necesidades específicas de los estudiantes y fortaleciendo la autonomía de los centros educativos bajo las directrices generales del Ministerio de Educación. Esta iniciativa legislativa buscó mejorar la calidad de la enseñanza y el aprendizaje, así como promover la equidad y la igualdad de oportunidades mediante la introducción de diversas medidas. Además de estos aspectos, estas acciones hacen hincapié en la importancia de adaptar la educación a la diversidad de los alumnos, teniendo en cuenta sus capacidades, intereses y origen socioeconómico, con el fin de proporcionar una educación equitativa y pertinente.

El referido Decreto-Ley 55/2018 trajo cambios profundos al sistema educativo portugués, promoviendo un enfoque más flexible, inclusivo y adaptado a las necesidades del siglo XXI. La flexibilidad curricular, la autonomía escolar, el énfasis en el desarrollo de habilidades transversales y el fomento de la innovación pedagógica son algunos de los principales pilares de esta reforma.

Por lo tanto, uno de los enfoques centrales de las reformas educativas puede entenderse como un conjunto de estrategias para reducir las desigualdades, garantizando que todos los estudiantes tengan acceso a una educación de calidad, independientemente de su contexto socioeconómico. Estas respuestas a una creciente demanda social por un sistema educativo más inclusivo y equitativo se han materializado en el sistema educativo en 2018, concretamente con la implementación del Decreto-Ley 54/2018. Dicho decreto se fundamenta en los principios de inclusión y en la necesidad de que el sistema educativo ofrezca respuestas adecuadas a la diversidad del alumnado. Además, se alinea con la urgencia de desarrollar competencias clave que preparen a los estudiantes para enfrentar de manera efectiva y autónoma los desafíos de su futuro y que les permitan concretar sus aspiraciones personales y profesionales.

Las medidas presentadas para promover y consolidar la educación y formación profesional comparten principios clave de las reformas anteriores, destacando la formación profesional como una opción viable en los itinerarios educativos. Se busca que los estudiantes se integren, participen activamente y completen sus trayectorias formativas (Milhano et al., 2023a). Estas iniciativas abordan la equidad educativa y la construcción de sistemas más inclusivos, centradas en reducir el desempleo juvenil, fomentar la inclusión social y mejorar la empleabilidad. Pedagógicamente, valoran el aprendizaje práctico y experiencial, desarrollando habilidades técnicas y transversales adaptadas al mercado laboral.

Las reformas orientadas al fortalecimiento de la autonomía escolar, aplicadas a través de reglamentos y directrices gubernamentales, comparten estos principios. No solo se centran en la mejora de la calidad educativa, sino también en la promoción de la participación activa de los diversos actores del proceso educativo. En este sentido, la colaboración entre los centros educativos, el Ministerio de Educación y Ciencia, y la comunidad educativa en general — incluyendo a padres, alumnos y otras partes interesadas— es considerada esencial para la implementación eficaz de estas estrategias. La aplicación de estas normativas y directrices ha planteado nuevos desafíos, con el objetivo de promover una mayor participación y toma de decisiones compartida en diversos aspectos de la vida escolar, lo que se considera una contribución relevante para una gestión más eficiente y para mejorar los resultados educativos (Milhano et al., 2023b). No obstante, a pesar de la mayor autonomía otorgada, el Ministerio de Educación mantiene un rol central en la definición de orientaciones generales y en la supervisión del cumplimiento de los estándares educativos nacionales, garantizando así la coherencia del sistema y previniendo desigualdades entre las diferentes regiones y escuelas.

En términos pedagógicos, se destacan las directrices que conducen a un enfoque personalizado de los procesos de enseñanza y aprendizaje. Se basa en constructos pedagógicos que promueven un aprendizaje centrado en el alumno, adaptado a su ritmo y estilos de aprendizaje. Son planteamientos que encajan con las reformas que promueven la flexibilidad curricular, con vistas a personalizar el proceso educativo. El Plan Nacional de Promoción del Éxito Escolar (PNPSE) es un ejemplo del desarrollo de estos enfoques que incentivan el intercambio de buenas prácticas pedagógicas y el desarrollo de habilidades en el uso de metodologías diversificadas para promover la inclusión y el éxito, particularmente en temas como la gestión del aula, la diferenciación pedagógica y el uso de las nuevas tecnologías.

9.4. La aplicación de las reformas educativas

Las reformas implementadas buscaban una gestión escolar más eficiente y adaptada a las realidades locales, así como una mejor coordinación entre los diferentes niveles educativos, y mejorar los índices de fracaso escolar en algunas regiones. Estos desafíos evidenciaban la necesidad de cambios estructurales para garantizar una educación de calidad e inclusiva para todos los estudiantes. Como ya se ha mencionado, Portugal tenía retos significativos en la reducción de la retención y el abandono escolar y esfuerzos por mejorar la preparación de los estudiantes para la vida activa y su acceso a la educación superior (Milhano et al., 2021).

En este contexto, se destaca la aplicación, a partir de 2016, del Plan Nacional para la Promoción del Éxito Escolar (PNPEE). Este Plan otorgó a las escuelas la autonomía para desarrollar Planes de Acción Estratégicos, adaptados a sus realidades y necesidades específicas. Una de sus características es que fueron diseñados a partir de la identificación de los factores críticos que influyen en los resultados de sus estudiantes. El plan se alineó con la implementación de una mayor flexibilidad curricular, lo que permitió a las escuelas ajustar el currículo a las necesidades específicas de sus estudiantes. Además, se promovieron programas de apoyo individualizados para garantizar que cada alumno recibiera la ayuda necesaria para superar sus dificultades y lograr el éxito académico. El plan también destacó la importancia de involucrar a las familias y a la comunidad local en el proceso educativo, fomentando la colaboración entre las escuelas, los tutores y otras entidades locales.

Por fin, este Plan destacó la necesidad y la importancia de la formación y capacitación continua de los docentes, para que pudieran aplicar metodologías de enseñanza innovadoras y adaptadas a las necesidades de cada estudiante. La formación continua ofreció una ventaja clave al fomentar la actualización con las nuevas tendencias educativas y desarrollar competencias que mejoraran su desempeño en el aula. Para ello, se promovió el intercambio de buenas prácticas pedagógicas y el desarrollo de habilidades en el uso de diferentes metodologías que fomentaran la inclusión y el éxito académico, como la gestión eficaz del aula, la diferenciación pedagógica y el uso de nuevas tecnologías en el entorno escolar.

El PNPEE también estableció un sistema de seguimiento y evaluación continua de los resultados escolares y estudiantiles, con el apoyo de la Dirección General de Estadísticas de Educación y Ciencia (DGEEC), que ha permitido una evaluación constante del impacto de las medidas implementadas y la introducción de ajustes. Las escuelas fueron supervisadas para garantizar que las estrategias e intervenciones adoptadas dieran resultados positivos en términos de éxito académico. Cabe señalar que las escuelas que presentaban altos índices de fracaso escolar, generalmente ubicadas en zonas de mayor vulnerabilidad socioeconómica, recibieron apoyo adicional para implementar sus Planes de Acción Estratégicos. Estas escuelas también recibieron recursos adicionales, incluidos más maestros y técnicos especializados (como psicólogos y asistentes sociales).

La necesidad de crear un sistema más inclusivo, equitativo y centrado en las potencialidades de cada estudiante, reconociendo la diversidad como característica fundamental de la escuela y de la sociedad, ha tenido respuesta con el Decreto-Ley 54/2018. Este decreto supone:

- La plena inclusión en el sistema educativo y la garantía de que todos los estudiantes, independientemente de sus características o dificultades, tengan acceso a una educación de calidad
- Reducir la segregación dentro de las escuelas, poniendo fin a la distinción entre estudiantes con y sin NEE, promoviendo un entorno más inclusivo y diverso
- La personalización de las trayectorias de aprendizaje, que beneficie a todos los estudiantes y no solo a aquellos con necesidades especiales, a través de la flexibilidad curricular y la implementación de medidas universales, selectivas y adicionales.

De esta manera, representó un cambio estructural significativo en la forma en que se aborda la educación inclusiva en Portugal, yendo más allá del modelo de educación especial hacia un sistema inclusivo que cubre a todos los estudiantes. Su enfoque centrado en la flexibilidad, la personalización y la eliminación de barreras al aprendizaje fue fundamental para garantizar el derecho a una educación inclusiva y equitativa para todos. Sin embargo, también existieron y existen, aún, desafíos. Entre ellos se destacan la falta de recursos adecuados en algunas escuelas y la insuficiente formación docente para gestionar la diversidad en el aula, a pesar de los esfuerzos realizados. Además, la sobrecarga de trabajo para los profesores, concretamente en la dimensión administrativa asociada, y las dificultades inherentes al complejo proceso de integración social de algunos estudiantes, contribuyen para, por veces, limitar la efectividad de la inclusión. A pesar de estos obstáculos, el énfasis en la necesidad de crear un entorno educativo inclusivo es, sin duda, un aspecto positivo que debe resaltarse. No obstante, es considerable continuar trabajando e invirtiendo en esta dimensión para garantizar que las escuelas cuenten con los recursos adecuados y los docentes estén debidamente capacitados para gestionar la diversidad en el aula. Solo mediante un compromiso sostenido y un esfuerzo colectivo será posible superar los desafíos actuales y asegurar que todos los estudiantes, independientemente de sus capacidades, puedan acceder a una educación de calidad e inclusiva.

Otros aportes positivos provinieron del Decreto-Ley 55/2018, que aprobó la implementación de la Estrategia Nacional de Educación 2020, cuyos principales objetivos han sido promover una educación más inclusiva, flexible y orientada a las competencias. Las implicaciones de este decreto-ley incluyeron distintos ámbitos:

1. Personalizar el aprendizaje, ya que una mayor flexibilidad curricular y autonomía escolar permiten una enseñanza más adaptada a las características individuales de cada alumno, favoreciendo la personalización de los itinerarios educativos
2. Mejorar la calidad de la enseñanza a través de la innovación pedagógica y la reorganización de tiempos y planes de estudio, que prepararon mejor a los estudiantes para los desafíos actuales y futuros
3. La promoción de la inclusión, al permitir que los planes de estudio se han adaptado a las necesidades de todos los estudiantes, garantizando la igualdad de oportunidades para el éxito académico
4. La creación de una formación más orientada para el siglo XXI, ya que al centrarse en el desarrollo de habilidades transversales, como el pensamiento crítico, la creatividad, la

colaboración y la alfabetización digital, el objetivo fue preparar a los estudiantes para una sociedad y un mercado laboral en rápida transformación.

Por lo tanto, el Decreto-Ley 55/2018 trajo cambios profundos al sistema educativo portugués, promoviendo un enfoque más flexible, inclusivo y adaptado a las necesidades del siglo XXI. La flexibilidad curricular, la autonomía escolar, el énfasis en el desarrollo de habilidades transversales y el fomento de la innovación pedagógica son algunos de los principales pilares de esta reforma.

Estas medidas, formuladas de forma más o menos centralizada, se traducen, interpretan e implementan en y por las escuelas:

- Integradas en agrupaciones escolares (AE), cuya institución configuró radicalmente la red escolar
- Enmarcadas por un «nuevo modelo de gestión» consolidado en 2012
- Sometidas a la intensificación de procesos e iniciativas descentralizadoras, por un lado, basadas en la retórica de la autonomía escolar y, por otro, por la transferencia de competencias en materia educativa a los municipios

En 2012, el Decreto-ley n.º 137/2012 introdujo cambios en el denominado “régimen de autonomía, administración y gestión de los centros públicos de educación infantil, primaria y secundaria”, manteniendo esencialmente los principios y objetivos ya establecidos, así como la estructura organizativa de las AE y escuelas no agrupadas públicas. La revisión de este “régimen” se justificó oficialmente por garantizar y promover el progresivo fortalecimiento de la autonomía y una mayor flexibilidad organizativa y pedagógica de las escuelas con vistas a la mejora del sistema público de educación. Se asumió que, para lograrlo, sería necesario continuar con la reestructuración de la red escolar, “jerarquizar el ejercicio de los cargos directivos” y aumentar la red de escuelas con “contratos de autonomía”.

La reorganización de la red de escuelas mediante la “agregación” vertical de escuelas y ciclos de enseñanza contribuiría a la coherencia del proyecto educativo y a la calidad pedagógica de las escuelas de una misma agrupación, así como a garantizar una trayectoria secuencial y articulada para los alumnos de un mismo territorio en una misma agrupación. De esta forma, se favorece la transición de los alumnos entre ciclos. Junto a esta justificación pedagógica oficial, es importante tener en cuenta que esta profunda reconfiguración de la red de establecimientos, de su tipo y de su gestión forma parte de un “movimiento” de racionalización y modernización del sistema escolar portugués, siguiendo directrices políticas y mandatos administrativos de tipo centralizado liderados por los gobiernos (Lima y Torres, 2020), en los que los procesos de “concentración de la red” han dado lugar a la transición de una “red de escuelas” a una “red de agrupaciones” (Neto-Mendes, 2018). Los datos estadísticos muestran que entre 2011/2012 y 2016/2017 el número de agrupaciones de escuelas se redujo en un 24,21 %, pasando de 1070 a 811 (809 en 2024), como resultado de fusiones o “agregaciones” en estructuras organizativas de mayor dimensión. Por ejemplo, “entre 2011/2012 y 2014/2015 el número medio de alumnos por agrupación pasó de 1282 a 1563, lo que supone un aumento medio de casi el 22 %” (Lima y Torres, 2020, p.721). El análisis de la red de AE muestra, entre otras cosas, que la secuencialidad y la articulación entre los ciclos escolares aún no se han logrado plenamente y que, independientemente de su tipo y

tamaño, las agrupaciones no logran mitigar o revertir el peso de las condiciones socioculturales de las familias en la determinación de las trayectorias escolares de los alumnos (Lima y Torres, 2020).

Paralelamente a esta complejidad organizacional de la AE, y en respuesta a ella, la implementación del “régimen de autonomía, administración y gestión” no solo redujo formalmente los órganos de dirección en las escuelas agrupadas, sino que también concentró y dispersó las relaciones de poder y el sentido de participación de los actores en la vida escolar (Lima y Torres, 2020). El refuerzo de las competencias del Consejo General —asumido como el órgano de “gestión estratégica” encargado de definir (y aprobar) las directrices de la actividad de la escuela— se legitima por ser un foro de participación de representantes de toda la comunidad educativa y por elegir y evaluar al director. Así, se han introducido cambios significativos en el proceso electoral del Director, basados en el fortalecimiento de los requisitos para ocupar el cargo, lo que añade aún más legitimidad y autoridad formal. La derogación del derecho de representación de los padres, tutores y alumnos en el Consejo Pedagógico ha conferido a este órgano un carácter estrictamente profesional, dada la especialización de sus competencias en la coordinación y supervisión pedagógicas y en la orientación educativa. En cuanto a los cargos de gestión intermedia, teniendo en cuenta su importancia en la organización escolar y, en particular, en la evaluación del desempeño de los docentes, se han reforzado los requisitos de formación especializada y la legitimidad electoral del coordinador del departamento curricular. En virtud del ejercicio de la autonomía pedagógica y curricular, el Decreto permite a las agrupaciones de escuelas definir el número de departamentos curriculares.

Con el Decreto-Ley n.º 137/2012 y la legislación posterior (Ordenanzas n.º 265/2012 y n.º 44/2014) —con vistas a garantizar la profundización de la autonomía de los centros y aumentar la eficacia de los procedimientos y los resultados significativos—, se promueve firmemente la firma de “contratos de autonomía” con el Ministerio de Educación, en áreas como la diferenciación de la oferta educativa, la transferencia de competencias en la organización del currículo, la constitución de clases y la gestión de los recursos humanos. Es importante recordar que esta expansión también fue impulsada por el “Memorando de Entendimiento” firmado en mayo de 2011 entre el Estado portugués, el Banco Central Europeo, la Comisión Europea y el Fondo Monetario Internacional e incentivada por la Recomendación 7/2012 del Consejo Nacional de Educación (Tribunal de Contas, 2019). En dos años, el número de contratos firmados ha pasado de 43 (en 2012/2013) a 212 (en 2004/2005) y esta tendencia se mantendrá hasta 2018/2019, lo que corresponde solo alrededor de una cuarta parte de las agrupaciones escolares y de las escuelas no agrupadas. Como resultado de una “auditoría” de los contratos de autonomía, el informe del Tribunal de Cuentas presentado en 2019, que revela que el 60 % de los objetivos no se cumplen y que el sistema de control es ineficaz, apunta a la necesidad de reformular o rescindir los contratos, lo que dicta en cierto modo el fin de la continuidad de la medida.

Aunque de forma no lineal y con las salvedades necesarias, los contratos de autonomía dieron paso a los “Planes de Innovación” (PI) establecidos por la Ordenanza n.º 181/2019, de 11 de junio, que, en el marco del citado proyecto de “Autonomía y Flexibilidad Curricular”, permiten a las agrupaciones de escuelas y a las escuelas no agrupadas “beneficiarse de mayores niveles de autonomía (superiores al 25%) y dar respuestas curriculares y pedagógicas capaces de favorecer el éxito y la inclusión del alumnado” (Flores et al., 2023). Como ejemplo, el porcentaje de escuelas

con un PI aprobado en el ciclo escolar 2020-2021 fue de solo 9.4%, lo que revela un bajo nivel de adhesión por parte de las escuelas. Los resultados de un estudio realizado en este período "apuntan a una visión crítica por parte de los directores hacia la medida, a la que asocian con una innovación controlada e instrumentalista, cuyos parámetros son definidos desde arriba y sometidos a un escrutinio principalmente normativo y burocrático, que delimita a priori lo que puede y no puede constituir innovación" (Flores et al., 2023, p.1).

El viraje hacia una vinculación casi exclusiva entre la autonomía escolar y la dimensión curricular es prácticamente concomitante con las medidas de descentralización operacionalizadas a través de la transferencia de competencias en educación a los municipios (Decreto-Ley n.º 21/2019). El Decreto establece que esta transferencia debe atenerse a los principios y reglas establecidos en el mencionado "régimen de autonomía, administración y gestión de los establecimientos públicos". En este sentido, Batista (2024) señala la distinción entre las competencias municipales (inversiones financieras que se extienden desde la educación infantil hasta la secundaria, incluyendo la formación profesional, la gestión del personal no docente y otras áreas de acción social) y las cuestiones pedagógicas y curriculares que se centran en las escuelas.

Son los principios constitucionales de subsidiariedad, descentralización administrativa y autonomía del poder local los que teóricamente legitiman la transferencia de competencias, entre ellas las educativas, a las entidades locales (Ley n.º 50/2018). La ley confirma que corresponde a los entes municipales:

Participar en la planificación, gestión y realización de las inversiones relativas a la educación pública y a los establecimientos de enseñanza de todos los niveles y grados, incluida la formación profesional, concretamente en su construcción, equipamiento y mantenimiento y, en lo que se refiere a la red pública, garantizar la alimentación escolar y la gestión de los comedores; apoyar a los niños y alumnos en el ámbito de la acción social escolar:

- Participar en la gestión de los recursos educativos y en la adquisición de bienes y servicios relacionados con el funcionamiento de los centros y las actividades educativas
- Contratar, seleccionar y gestionar al personal no docente (auxiliares operativos y auxiliares técnicos)
- Garantizar el alojamiento como alternativa al transporte escolar
- Garantizar las actividades de enriquecimiento curricular, en colaboración con las AE
- Participar en la organización de la seguridad escolar
- Promover el cumplimiento de la escolaridad obligatoria

La necesidad de modernizar los sistemas educativos en respuesta a los cambios digitales (OCDE, 2022), para prepararlos para la era digital, abordando cuestiones como la alfabetización digital, la inclusión digital y la formación de habilidades para el futuro digital (Comisión Europea, 2020), así como la importancia atribuida por la UNESCO (2020) a la inclusión digital en la educación, alertando sobre la necesidad de políticas que garanticen el acceso equitativo a la tecnología para todos los estudiantes, motivó la presentación del Plan Nacional de Inclusión Digital (PNED) 2020-2025, por Ministerio de Educación portugués en 2020.

El PNED refleja una estrategia nacional para enfrentar los desafíos de un mundo cada vez más digital y asegurar que el sistema educativo sea inclusivo, innovador y sostenible en el largo plazo. Así, sus principales objetivos son:

- Promover la alfabetización digital y las habilidades tecnológicas
- Dotar a las escuelas de infraestructura tecnológica adecuada
- Promover la formación continua de docentes
- Desarrollar recursos educativos digitales
- Agilizar los entornos de aprendizaje digitales
- Garantizar la inclusión digital

Para lograr los objetivos del PNED, se tomaron iniciativas gubernamentales que han incluido:

- Dotar a las escuelas de equipamiento tecnológico, mejorar la conectividad a Internet y dotar a estudiantes y docentes de los medios para una educación digital más efectiva - Iniciativa Escuela Digital
- Implementar herramientas digitales para la gestión administrativa y pedagógica, facilitando la comunicación entre escuelas, estudiantes y familias - Plataforma de Gestión Escolar
- Poner en práctica una línea de actuación dirigida al desarrollo de habilidades en programación, robótica y otras áreas emergentes - Digital Skills for the Future.

Por ello, este plan ha pretendido modernizar el sistema educativo, formar al profesorado y garantizar el acceso a las tecnologías digitales a todos los estudiantes, con el fin de garantizar que alumnos, profesores y centros educativos estén preparados para las demandas de una sociedad cada vez más digital.

El PNED está en línea con la estrategia de la Unión Europea para la Década Digital, y los objetivos de Portugal también forman parte del compromiso de garantizar la transición digital en diferentes ámbitos de la sociedad, incluida la educación. Refleja una visión estratégica a largo plazo que apunta a preparar a la próxima generación para las nuevas demandas del mercado laboral y para la ciudadanía en una sociedad cada vez más digital. Cabe señalar que la pandemia aceleró la implementación del plan, destacando la urgencia de digitalizar la educación. Durante el confinamiento, muchas escuelas recurrieron a la educación a distancia, revelando la importancia de mejorar la infraestructura tecnológica y garantizar que todos los estudiantes tuvieran acceso a dispositivos digitales.

9.5. Resultados y efectos conseguidos

Las reformas educativas que se han llevado a cabo en Portugal entre 2010 y 2024 han tenido resultados y efectos significativos. Desde 2010, se han logrado avances fundamentales en los ámbitos del abandono escolar prematuro, el fracaso escolar, la inclusión, la mejora de la calidad de la enseñanza y la adaptación a las exigencias del siglo XXI.

En cuanto al abandono escolar temprano, en 2010 la tasa de abandono escolar temprano en Portugal era del 28,3%, una de las más altas de la Unión Europea, en 2015 era del 13,7% y en 2022 del 5,9% (INE, 2022; CE, 2022), lo que muestra una reducción efectiva en línea con el objetivo europeo del 10% fijado para Europa 2020.

En 2021/2022, la tasa real de escolarización mantuvo la tendencia al alza de los últimos años en todos los niveles educativos y en la educación preescolar. Sin embargo, en educación básica, alcanzó el 100,0% en el 1º ciclo, el 90,5% en el 2º ciclo y el 93,7% en el 3º ciclo. La enseñanza secundaria fue del 88,0%. Lo que respecta a la educación de los niños de 3 a 5 años, la tasa real de escolarización preescolar fue del 93,3% (+2,9 puntos porcentuales en comparación con el año anterior).

En educación secundaria, en 2021/2022, la mayoría de los alumnos optó por cursar enseñanzas científico-humanísticas (60,3%), quedando cada vez más lejos el objetivo de igualar el porcentaje de matriculados en esta oferta con las enseñanzas de doble titulación (37,8%). Este desequilibrio plantea cuestiones relacionadas con el interés que despierta la oferta profesional en los jóvenes y la necesidad de valorizarla, lo que podría implicar el refuerzo de los mecanismos de permeabilidad curricular y de flexibilidad entre itinerarios formativos.

En cuanto al fracaso escolar, los datos también muestran mejoras significativas, ya que en 2010 la tasa de retención y abandono en Educación Básica era del 10%, bajando al 6% en el 1º Ciclo y al 5,4% en el 2º Ciclo en 2015. En 2019, la tasa de retención volvió a caer al 4,5% en el 1º Ciclo y al 3,9% en el 2º Ciclo. En 2022, se registró una tasa global de retención en la enseñanza primaria y secundaria del 2-3% (CE, 2022; DGEEC, 2023). A esta reducción del fracaso escolar contribuyeron diversas medidas, entre ellas la publicación del Decreto-Ley 54/2018, que permitió a los alumnos con necesidades educativas especiales acceder a los apoyos necesarios para garantizar su éxito académico, así como programas de apoyo social como becas y comidas gratuitas, que contribuyeron a mantener a los alumnos en la escuela y a mejorar su aprendizaje. En 2010, solo alrededor del 4,8% de los alumnos en edad escolar con NEE estaban integrados en el sistema educativo ordinario. Esta cifra ha aumentado, alcanzando aproximadamente el 8% en 2021. Estas cifras reflejan una mejora apreciable en la inclusión de alumnos con dificultades específicas en el sistema general, así como un compromiso para adaptar los planes de estudio a las necesidades individuales de los alumnos.

Teniendo en cuenta la importancia de la titulación en educación secundaria para el retorno social de la educación, en el ámbito de la educación y formación de adultos, cabe destacar que en 2021/2022, en los diferentes tipos de oferta, las tasas de finalización fueron del 40,3% en educación secundaria. En los últimos cinco años las cifras han sido similares, fluctuando entre el 38,7% y el 46,6%. En la misma línea, cabe destacar que, en 2022, el 81,7% de la población entre 20 y 34 años, que completó un nivel educativo igual o superior a la educación secundaria, encontró empleo en el plazo de 1 a 3 años (+15,6 pp que en 2021). De este modo, se alcanzó el objetivo europeo de que al menos el 82% de las personas estuvieran empleadas (CNE, 2023).

Los datos presentados muestran el impacto de las reformas y medidas aplicadas entre 2010 y 2024 en la reducción del abandono escolar y del fracaso escolar en Portugal. La combinación de medidas como la ampliación de la escolaridad obligatoria, la flexibilización de los currículos, el refuerzo de la educación inclusiva y otras enumeradas, ha dado lugar a una mejora significativa

de las cualificaciones de los jóvenes, contribuyendo a una mayor equidad del sistema educativo y a la alineación con los objetivos de la Unión Europea. La oferta de educación y formación es diversa, completa e integradora. Atiende a la diversidad de públicos escolares, responde a diferentes objetivos y se bifurca, sin sectorizarse, en la continuación de estudios y el acceso al mercado laboral. Además, incluye modalidades que proporcionan itinerarios alternativos, especialmente diseñados para garantizar el cumplimiento de la escolaridad obligatoria o una segunda oportunidad para adquirir o profundizar cualificaciones (CNE, 2023).

9.6. Reflexiones finales

En Portugal, la mayoría de los indicadores relativos a la conclusión y certificación de los estudiantes muestran una tendencia positiva, en constante aumento en la enseñanza básica y secundaria. Se puede afirmar que el sistema educativo está titulando a más personas y con mayores niveles de cualificación, en todos los programas educativos y de formación, incluidas las modalidades profesionalmente cualificadas.

Sin embargo, a pesar de las reformas implementadas y de los resultados alcanzados, no todos los jóvenes permanecen en el sistema educativo y logran completar su formación, con un porcentaje considerable que no logra terminar la educación obligatoria. Es importante señalar que el abandono temprano del sistema educativo puede tener consecuencias negativas, a nivel individual, como el desempleo, la exclusión social y la pobreza, con efectos en su salud, bienestar y calidad de vida (Magalhães et al., 2015; Mateus et al., 2018), y a nivel social y económico más amplio, con repercusiones como la baja cualificación de la mano de obra, su menor productividad y el impacto que esto tiene en la competitividad de cada país y de Europa en su conjunto (EACEA, 2014).

En particular, las tasas de retención de los estudiantes más vulnerables socioeconómicamente y de los estudiantes extranjeros señalan la necesidad de salvaguardar estrategias orientadas a su éxito y permanencia en el sistema educativo (CNE, 2023). Por lo tanto, es necesario que las políticas públicas continúen orientadas a enfrentar el reto de disolver las diferencias de rendimiento derivadas de la condición socioeconómica, el origen o la nacionalidad. Esto implica el fortalecimiento de la acción social en todos los niveles de la educación, incluyendo la concesión de becas, la ampliación de la oferta de portugués como lengua no materna y como lengua de acogida y el fortalecimiento del seguimiento de datos junto con el diseño y desarrollo de políticas públicas que conduzcan a la plena inclusión de todos y cada uno de los estudiantes en los diversos sectores de intervención social y educativa (CNE, 2023).

En cuanto a la educación de adultos en Portugal, a pesar de los avances realizados en las políticas de cualificación de adultos, todavía existen lagunas en la escolarización de la población adulta. En 2022, el 33,1% de la población entre 18 y 64 años tenía estudios hasta la enseñanza secundaria, 9 puntos porcentuales más que en 2013 y por debajo de la media de la UE del 47,1% (CE, 2023). Por ello, es importante reforzar el apoyo a la educación y formación continua, a través de cursos de educación y formación de adultos, en la formación de cualificación básica dirigida especialmente a personas con muy baja cualificación, cuyo objetivo es formar a las personas para trabajar en una profesión o acceder a la educación superior (CE, 2023).

En cuanto a los recursos humanos de la educación - educadores, maestros, auxiliares, técnicos y operativos y técnicos especializados —, cabe destacar su envejecimiento y la dificultad para contratar nuevos profesionales. En Portugal, en 2013, el 28% de los profesores tenían al menos 50 años. En 2018, esta tasa era del 47%, mientras que la media de los países de la OCDE era del 34%. En 2021/2022, se situaba entre el 56,5% y el 59,0%, excepto en el 1.º ciclo, donde representaban el 43,9%. Es necesario, por tanto, invertir en medidas que hagan más atractiva la carrera docente, que pasan por una definición clara de las etapas y niveles de realización profesional, la inversión en formación en el puesto de trabajo, la credibilidad del sistema de evaluación y el reconocimiento social de la profesión (CNE, 2023).

Además de estos desafíos, el Consejo Nacional de Educación, en su informe 2023 (CNE, 2023), también señaló cinco áreas problemáticas que constituyen otros desafíos a tener en cuenta en la definición de las políticas públicas, ya que pueden tener un impacto significativo en la mejora de la calidad del sistema de educación y formación:

- **La existencia del segundo ciclo de la enseñanza básica.** En Portugal, el segundo ciclo (dos años escolares) viene después de cuatro años de enseñanza básica y, en muchos sistemas educativos, se ha unificado en un continuo de seis años. Parece necesario reconfigurar la estructura de la enseñanza básica para eliminar una transición que perjudica el desarrollo más integrado y coherente del currículo.
- **La inteligencia artificial y sus retos subyacentes.** En el mundo en que vivimos, la inteligencia artificial (IA) es inevitable e implica una profunda transformación del contexto y de los modos de educación, que requiere una sólida alfabetización digital por parte de alumnos y profesores, una reconfiguración de los procesos de enseñanza, aprendizaje y evaluación, y un compromiso por parte de los agentes educativos con el uso de la IA guiado por un conjunto ineludible de principios éticos, respetando las bases humanistas de nuestro sistema de educación y formación.
- **Enseñanzas artísticas especializadas.** Combinan el desarrollo de la sensibilidad estética y artística con el desarrollo de habilidades o talentos artísticos. Es importante promover su desarrollo a través de una oferta adecuada de enseñanzas artísticas especializadas, en el contexto de la escolarización obligatoria, la actualización de un marco de referencia para las enseñanzas artísticas, así como la consolidación de una red nacional de escuelas de arte públicas de referencia, entre otros.
- **La nueva demografía.** Las sociedades son multiculturales y la escuela tiene la tarea de favorecer la inclusión de todos los alumnos y aprovechar el patrimonio que cada uno lleva consigo, fomentando una diversidad intercultural y enriquecedora y garantizando el aprendizaje de todos los alumnos. Para ello es necesario conocer la realidad de la inmigración y sus problemas y reforzar las medidas encaminadas a la inclusión, haciendo especial hincapié en el aprendizaje de la lengua portuguesa, la integración de las cuestiones de inclusión en la formación del profesorado y la posibilidad de contratar a profesores inmigrantes.
- **Formación profesional.** La sociedad actual, incierta y volátil, hace que los futuros sean aún más imponderables, lo que exige la articulación de una cultura humanista y nuevas alfabetizaciones. La formación profesional aúna estas dimensiones, tendiendo un puente

entre la educación y el trabajo. Una reconfiguración de la enseñanza secundaria con vistas a redefinir su identidad pasa por capitalizar el paradigma de la formación profesional. Por ello, es importante llevar a cabo políticas públicas de modernización de la formación profesional, de formación del profesorado y de refuerzo de los servicios de psicología y orientación, así como de mejora de las condiciones de acceso a la enseñanza superior.

Independientemente del éxito alcanzado por muchas de las reformas implementadas o en desarrollo, es fundamental continuar invirtiendo en la construcción de un sistema educativo más inclusivo, flexible y orientado a las necesidades del mercado laboral. Esto implica ampliar las oportunidades para todos los jóvenes, tanto en términos de acceso a la educación y formación, al empleo como a la educación superior, garantizando además una educación de calidad que contribuya a mejorar su calidad de vida. Es necesario que este sistema educativo evolucione para responder a los desafíos contemporáneos, fomentando la equidad y asegurando que todos los estudiantes, independientemente de su origen o circunstancias personales, sociales, económicas, culturales y geográficas, puedan desarrollar plenamente su potencial y acceder a oportunidades significativas en la sociedad y el mundo laboral.

9.7. Referencias

- Batista, S. (2024). O desenvolvimento do sistema de ensino: centralização e descentralização. Em D. Justino (Coord.), *O ensino em Portugal antes e depois do 25 de abril: um século em análise* (65-81). Fundação Belmiro de Azevedo.
- CEDEFOP. (2021). *Vocational education and training in Portugal: short description*. Luxembourg: Publications Office. <http://data.europa.eu/doi/10.2801/251891>
- CEDEFOP. (2023). *Working Together Towards Attractive Inclusive, Innovative, Agile and Flexible Vet*. https://www.cedefop.europa.eu/files/9180_en.pdf
- CEDEFOP. (2020). *Osnabrück Declaration on vocational education and training as an enabler of recovery and just transitions to digital and green economies*. https://www.cedefop.europa.eu/files/osnabrueck_declaration_eu2020.pdf
- Comisión Europea (CE). (2020). *Plan de Acción para la Educación Digital 2021-2027*. <https://pontodigital.pt/initiative/plano-de-acao-para-a-educacao-digital-2021-2027/>
- Comisión Europea (CE). (2022). *Monitor de Educação y Formación: Portugal 2022*. <https://op.europa.eu/pt/publication-detail/-/publication/84da4174-66f5-11ed-b14f-01aa75ed71a1/language-pt>
- Comisión Europea (CE). (2023). *Monitor de Educação y Formación 2023. Informe sobre Portugal*. Unión Europea. <https://pessoas2030.gov.pt/2024/01/05/monitor-de-educacao-e-formacao-2023-relatorio-sobre-portugal/>
- Conselho Nacional de Educação (CNE). (2023). *Estado da Educação 2022*. https://www.cnedu.pt/content/EE_2022/Seccoes/EE2022_0-inicio.pdf

- Decreto-Lei 11/2020. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/11-2020-131016733>
- Decreto-Lei 137/2012. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/137-2012-178527>
- Decreto-Lei 139/2012. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/139-2012-17854>
- Decreto-Lei 21/2019. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/21-2019-118748848>
- Decreto-Lei 54/2018. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/54-2018-115652961>
- Decreto-Lei 55/2018. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/55-2018-115652962>
- DGPIE (2011). *Redução do abandono escolar precoce na União Europeia. Estudo sumário executivo*. Parlamento Europeu. <http://www.europarl.europa.eu/studies>
- Dirección General de Estadísticas de Educación y Ciencia (DGEEC). (2023). Educación en números. https://pessoas2030.gov.pt/wp-content/uploads/sites/19/2023/08/EducacaoEmNumeros_2023.pdf
- European Education and Culture Executive Agency (EACEA): Eurydice. (2014). *Tackling Early Leaving from Education and Training in Europe: Strategies, Policies and Measures*. Eurydice and Cedefop Report, Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2797/33979>
- Flores, M. A., Machado, E. A. y Fernandes, E. L. (2023). Inovação controlada ou autónoma? A visão dos diretores sobre os planos de inovação. *Revista Portuguesa de Investigação Educativa*, (24), 1-28.
- Instituto Nacional de Estatística (INE). (2022). Taxa de abandono precoce de educação e formação (Série 2021 - %) por Local de residência (NUTS – 2013) e Sexo; Anual. https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0011298&contexto=bd&selTab=tab2
- Lima, L. C. y Torres, L. L. (2020). Políticas, dinâmicas e perfis dos agrupamentos de escolas em Portugal. *Análise Social*, 237, 748-774.
- Magalhães, A., Macedo, H., Araújo, E. y Rocha, C. (2015). EARLY SCHOOL LEAVING IN PORTUGAL. Policies and actors' interpretations. *Educação Sociedade e Culturas*, 45, 97-119.
- Mateus, S., Pinho, F. y Amaral, P. (2018). O Projeto Below 10 – prevenir e combater o abandono escolar. *Jornal de Sociologia da Educação*, 2(5), 1-10. <https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/17216/1/jse-n2-projetos.pdf>
- Milhano, S., Cadima, R., Jerónimo, M. y Pinto, H. (2023b). La participación de los diferentes actores en la gestión educativa de Portugal. En Gairín Sallán, J., y Galdames Calderón, M. (Coords.), *La participación de los diferentes actores en la gestión educativa en Iberoamérica* (182-200). RedAGE-Red de Apoyo a la Gestión Educativa.
- Milhano, S., Cadima, R. y Olmos Rueda, P. (2023a). Estrategias para prevenir el abandono en la formación profesional: contribuciones desde la orientación en el contexto portugués. En E. Álvarez-Arregui (coord.), *Organización y gestión de edusistemas en transformación: retos, visiones y propuestas de mejora* (124-128). Universidad de Oviedo.

- Milhano, S., Reis, S. y Mangas, C. (2021). Inclusion and innovation in schools: contributions of an intermunicipal project to promote the successful learning. *Millenium - Journal of Education, Technologies, and Health*, 2(9), 261–269. <https://doi.org/10.29352/mill029e.23767>
- Neto-Mendes, A. (2018). A rede escolar em Portugal: apontamentos histórico-políticos e desafios pedagógicos. En A. Neto-Mendes, J. A. Costa, M. Gonçalves, y D. Fonseca (orgs.), *Rede Escolar: (re)configurações, tensões e desafios* (pp. 57-83). Universidade de Aveiro.
- OCDE. (2022). *Panorama de la educación 2022: un retrato portugués*. <https://blogue.rbe.mec.pt/ocde-education-at-a-glance-2022-um-2652659>
- Olmos Rueda, P., Gairin Sallan, J., Muñoz Moreno, J. L., Díaz-Vicario, A., Milhano, S., Cadima, R. y Harberts, V. (2023). Innovar en la forma como se practica la formación profesional: Explorando estrategias de orientación para mejorar la permanencia y evitar el abandono. En E. Álvarez-Arregui (Ed.), *Organización y Gestión de Edusistemas en Transformación: retos, visiones y propuestas de mejora* (109-136).
- Orden del Ministerio de Ciencia e Innovación y Resolución de la Presidencia de la Agencia estatal de Investigación, por la que se conceden ayudas correspondientes a la convocatoria de tramitación anticipada de retos colaboración 2019, del Programa Estatal de Investigación, Desarrollo e Innovación Orientada a los Retos de la Sociedad, en el marco del plan estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación, 2017-2020 (2019). https://www.aei.gob.es/sites/default/files/stfls/MICINN/Ayudas/PE_2017_2020/PE_Orientada_Retos_Sociedad/FICHEROS/Retos_Colaboracion/RC_RTC2019_f.pdf
- Ordenanza nº 256/2012. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/portaria/265-2012-174807>
- Ordenanza nº 47/2017. <https://dre.pt/home/-/dre/106380301/details/maximized>
- Tribunal de Contas (2019). *Auditoria de Resultados – contratos de autonomia entre o Ministério da Educação e as escolas*, Relatório n.º 9/2019, 2.ª Secção. Tribunal de Contas.

CAPÍTULO 10

Las últimas reformas educativas no universitarias de Uruguay



Mariela Questa-Torterolo
Andrea Tejera Techera

Universidad ORT Uruguay

Eliana Díaz Bruschi

Instituto Universitario ACJ

CAPÍTULO 10.

Las últimas reformas educativas no universitarias de Uruguay

Mariela Questa-Tortero 

Andrea Tejera Techera 

Universidad ORT Uruguay

Eliana Díaz Bruschi 

Instituto Universitario ACJ

10.1. Introducción

El sistema educativo uruguayo ha sido escenario de profundas transformaciones en las últimas dos décadas, enmarcadas en un contexto de globalización y cambios tecnológicos acelerados. Estas reformas se han impulsado con el objetivo de mejorar la calidad educativa, reducir las brechas de inequidad y actualizar los enfoques pedagógicos, respondiendo a las demandas de la sociedad del conocimiento del siglo XXI. La promulgación de la Ley General de Educación (Ley N.º 18.437) en 2008 constituyó un paso fundamental al establecer la educación como un derecho fundamental, universal y gratuito, lo que sentó las bases para una serie de reformas significativas en los años posteriores.

Entre los procesos de cambio más destacados se encuentran la Transformación Curricular Integral (TCI) y el Marco Curricular Nacional (MCN) de 2022, que buscan articular una educación basada en competencias, con una estructura que facilite la cohesión entre los distintos niveles educativos, desde la educación inicial hasta la media superior. Estas reformas han generado un impacto tanto en la gestión pedagógica como en la administrativa de los centros educativos, con énfasis en la descentralización y la autonomía escolar, aspectos claves para la adaptación del currículo a las realidades locales.

No obstante, el proceso de implementación de estas reformas ha enfrentado desafíos importantes. A pesar de los esfuerzos por democratizar el acceso a una educación de calidad, se han evidenciado tensiones entre los diferentes actores del sistema educativo, aspecto que se manifiesta en lo que respecta a la formación docente y la resistencia al cambio por parte de algunos sectores. Adicionalmente, la falta de recursos en los contextos más vulnerables ha dificultado la aplicación efectiva de los nuevos enfoques pedagógicos, incrementando las desigualdades en ciertos sectores del país.

El presente trabajo procura analizar las reformas educativas implementadas en Uruguay durante el período 2010-2024, evaluando su grado de desarrollo, las ventajas e inconvenientes que han surgido en su aplicación y las medidas correctivas que se han adoptado para superar los obstáculos identificados. Este análisis busca ofrecer una visión comprensiva de los avances logrados y de los desafíos que persisten en el sistema educativo uruguayo.

10.2. Reformas educativas significativas en el período 2010-2024

Las reformas impulsadas en el período 2010-2024 se centran en modernizar el currículo, mejorar los resultados de aprendizaje, reducir desigualdades y fortalecer la gestión de los centros educativos.

10.2.1. La Ley General de Educación (Ley N.º 18.437) y sus modificaciones

La promulgación de la Ley N.º 18.437 en 2008 introdujo un marco normativo para la educación pública no universitaria en Uruguay (Ley N.º 18.437/2009). Aunque precede al período analizado en esta aportación, su impacto ha sido decisivo en las reformas posteriores, especialmente en cuanto a la extensión de la obligatoriedad educativa desde los 4 años hasta la finalización de la educación media superior (Art. 7). Este marco también definió la educación como un derecho humano fundamental, promoviendo la universalización del acceso y la participación social activa en los procesos educativos.

Uno de los principios esenciales de la ley es el reconocimiento de la educación como un derecho humano fundamental. El Artículo 1 establece que la educación es un derecho universal que debe garantizarse en condiciones de igualdad, promoviendo el desarrollo integral de las personas y fortaleciendo la justicia social y la democracia Ley N.º 18.437/2009. Esta definición se alinea con las recomendaciones internacionales, como las establecidas por la UNESCO, subrayando el acceso universal a la educación como un factor irrenunciable para el bienestar social y el desarrollo sostenible (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO], 2015).

La educación pública estatal se define como la oferta prioritaria del sistema, según el Artículo 2. Esto implica que el Estado tiene la responsabilidad principal de garantizar la gratuidad y la calidad en todos los niveles de la educación inicial, primaria, media y técnico-tecnológica. La política educativa refuerza la participación de toda la ciudadanía, fomentando la universalización del acceso y la permanencia en el sistema (Instituto Nacional de Evaluación Educativa [INEEd], 2014). Esta priorización refleja el compromiso de Uruguay con un sistema educativo que promueve la cohesión social y el interés colectivo (Maldonado et al., 2021; Schwartzman, 2011).

Asimismo, el Artículo 3 de la ley define la educación como un bien público y social, lo que implica que sus beneficios no se limitan al desarrollo individual, sino que contribuyen al bienestar general de la sociedad. Este enfoque ha orientado las políticas públicas hacia la construcción de un sistema educativo inclusivo, en consonancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), especialmente el ODS 4, que promueve una educación de calidad e inclusiva para todos (UNESCO, 2017).

No obstante, el estancamiento en algunos de los objetivos planteados llevó a la promulgación de la Ley N.º 19.889/2020 para introducir cambios estructurales en la gobernanza del sistema educativo. Entre las modificaciones más destacadas se encuentra la sustitución de los Consejos

Desconcentrados por Direcciones Generales y el fortalecimiento de la autonomía de los centros educativos (Ministerio de Educación y Cultura [MEC], 2020). Sin embargo, estos cambios han generado controversia, con críticas sobre la centralización del poder en la toma de decisiones y una posible reducción en la participación de los actores educativos (Adinolfi y Franco, 2021).

10.2.2. Plan Nacional de Educación 2010-2030

En el año de 2010, fruto de un trabajo conjunto entre la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y UNESCO (2010), se presenta el documento Plan Nacional de Educación 2010-2030, estructurado en torno a la necesidad de un enfoque a largo plazo para abordar los desafíos educativos del país. Entre sus principales ideas se encuentran:

1. Partiendo del diagnóstico de que el país necesita un plan educativo a largo plazo debido a la creciente importancia de la educación en el desarrollo nacional, la integración social y el acceso a la cultura en una "sociedad del conocimiento" y en un mundo globalizado, el plan busca asegurar un sistema educativo que esté a la altura de estos desafíos y que pueda proyectar soluciones estratégicas en el tiempo.
2. Se enmarca en la Ley General de Educación (2009), que establece principios como la obligatoriedad de la enseñanza media y la extensión del tiempo pedagógico. Además, se conecta con la Estrategia Uruguay III Siglo (Oficina de Planeamiento y Presupuesto [OPP], 2009) que agrupa prioridades nacionales en torno a cinco áreas: productiva, social, democrática, innovadora e integrada.
3. Se identifican problemas claves en el sistema educativo, como la cobertura limitada, las disparidades en el aprendizaje según el contexto social, el estatus de los docentes y la evaluación del sistema.
4. El plan reafirma la educación como un derecho humano fundamental, lo que implica garantizar su asequibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad (calidad). Estas "4A" son clave para asegurar una educación inclusiva, de calidad y centrada en los derechos de los estudiantes.
5. Se proponen estrategias para fortalecer el diseño institucional de ANEP, promover un modelo educativo democrático, y mejorar la gestión institucional. Se destacan temas como la universalización de la educación obligatoria, la inclusión educativa y el desarrollo profesional docente.
6. Se identifica la necesidad de un modelo de seguimiento y evaluación que incluya tanto evaluaciones externas como autoevaluaciones en las instituciones educativas, con el fin de garantizar una mejora continua basada en información contextualizada y participativa.

En conjunto, el Plan Nacional de Educación 2010-2030 busca responder a las demandas sociales y políticas del momento, promoviendo una educación inclusiva, equitativa y de calidad, que prepare a los ciudadanos para los desafíos del futuro.

10.2.3. Plan de Desarrollo Educativo 2020-2024

En línea con las reformas estructurales introducidas por la Ley, la Administración Nacional de Educación Pública lanzó el Plan de Desarrollo Educativo 2020-2024 como una estrategia integral para transformar el sistema educativo (ANEP, 2020). Este plan se articula en torno a cinco objetivos fundamentales que surgen de evidencias y recomendaciones previas:

1. Mejorar los aprendizajes de todos los estudiantes mediante la implementación de nuevas metodologías pedagógicas (INEEd, 2019).
2. Reducir las inequidades internas del sistema, lo que garantiza el acceso equitativo y la permanencia en los niveles medio y superior (MEC, 2020).
3. Fortalecer la profesión docente mediante la formación continua y mejores condiciones laborales, alineando la carrera docente con el nivel universitario (Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe [OREALC/UNESCO], 2015; UNESCO, 2024).
4. Transformar la gobernanza educativa mediante la descentralización, otorgando mayor autonomía a los centros educativos (ANEP, 2020).
5. Implementar un currículo basado en competencias para preparar a los estudiantes para los desafíos sociales, tecnológicos y laborales del siglo XXI (OREALC/UNESCO, 2017).

La ejecución de este plan quinquenal se ha enfocado en reforzar la educación inicial y en la mejora de las trayectorias educativas, especialmente en educación media, con programas de tutorías y apoyo individualizado para estudiantes en riesgo de abandono (Comisión Económica para América Latina [CEPAL], 2024). Sin embargo, la autonomía administrativa de los centros ha planteado desafíos, ya que muchos de ellos carecen de recursos y capacitación adecuada para gestionar esta nueva responsabilidad (Questa-Tortero y Tejera Techera, 2024).

10.2.4. Transformación Curricular y políticas de inclusión

La transformación curricular promovida por el Plan de Desarrollo Educativo 2020-2024 busca adaptar el sistema educativo del país mediante la adopción de un enfoque interdisciplinario y por competencias. Esta transformación tiene como objetivo desarrollar habilidades cognitivas, sociales y emocionales en los estudiantes, preparándolos tanto para el entorno laboral como para la vida en sociedad. De forma complementaria, las políticas de inclusión han sido fortalecidas para garantizar que todos los estudiantes puedan acceder y mantenerse en el sistema educativo, con énfasis en los sectores más vulnerables.

10.2.4.1. Transformación Curricular

La reforma curricular se ha articulado según la idea de que los estudiantes deben adquirir conocimientos académicos tanto como habilidades transversales que les permitan enfrentar problemas complejos y adaptarse a contextos cambiantes. El enfoque por competencias incluye el desarrollo de pensamiento crítico, creatividad, resolución de problemas y trabajo colaborativo, habilidades fundamentales en la sociedad del conocimiento (OREALC/UNESCO, 2017). Un

aspecto destacado de esta transformación es la incorporación de áreas emergentes en el currículo. Entre estas áreas se encuentran:

- Programación y pensamiento computacional, que buscan introducir a los estudiantes en el mundo de la tecnología desde edades tempranas.
- Educación financiera, orientada a fomentar competencias para la toma de decisiones económicas responsables.
- Habilidades socioemocionales, como la empatía, la autorregulación y la capacidad de trabajar en equipo, esenciales para la convivencia y el bienestar personal (UNESCO, 2021).

El enfoque interdisciplinario se refleja en la integración de diversas áreas del conocimiento en proyectos y actividades pedagógicas, fomentando un aprendizaje más contextualizado. Por ejemplo, un proyecto puede combinar aspectos de ciencia, tecnología y matemáticas con habilidades de comunicación y trabajo en equipo, preparando a los estudiantes para situaciones de la vida real. La flexibilidad curricular con que se dota a los centros educativos también permite que adapten los contenidos a las necesidades y características de sus comunidades, lo que fortalece la pertinencia del aprendizaje situado.

10.2.4.2. Políticas de inclusión y continuidad educativa

En paralelo a la transformación curricular, se han reforzado diversas políticas de inclusión con el objetivo de asegurar que todos los estudiantes puedan acceder a una educación de calidad y completar sus trayectorias educativas sin interrupciones. La investigación demuestra que la educación en la primera infancia tiene un impacto positivo en el desarrollo cognitivo y socioemocional de los niños y contribuye a reducir las desigualdades sociales (INEEd, 2019). Uruguay ha avanzado significativamente en este aspecto, logrando una mayor cobertura en educación inicial, especialmente en zonas rurales y contextos vulnerables (INEEd, 2023).

Otra estrategia es la profundización de programas de transición entre niveles educativos, diseñados para acompañar a los estudiantes en los momentos críticos de cambio entre primaria, secundaria y educación superior. Por ejemplo, se han desarrollado programas de apoyo al tránsito entre ciclos, brindando soporte pedagógico y emocional a los estudiantes que enfrentan dificultades en estos procesos de transición (ANEP, 2021). Asimismo, las políticas de retención escolar han incluido programas de tutorías personalizadas y becas para estudiantes en riesgo de abandono. Estos esfuerzos buscan garantizar la continuidad en las trayectorias educativas y reducir las tasas de deserción, especialmente en educación media, donde persisten las mayores dificultades.

10.2.4.3. El Plan Ceibal y la inclusión digital

Un componente de las políticas de inclusión ha sido la incorporación de tecnologías digitales mediante el Plan Ceibal, un proyecto iniciado en 2007 que ha evolucionado para integrar la tecnología en el aprendizaje de manera más profunda. En el contexto del sistema educativo,

Ceibal ha contribuido a reducir la brecha digital mediante la distribución de dispositivos tecnológicos (tablets, laptops) y el desarrollo de plataformas educativas en línea, especialmente en los contextos más vulnerables (Ceibal, 2024). Durante la pandemia, Ceibal buscó asegurar la continuidad de la enseñanza a distancia, fortaleciendo las infraestructuras digitales y desarrollando contenidos educativos para medios de comunicación masiva, como televisión y radio. Este esfuerzo permitió mitigar los efectos de la suspensión de las clases presenciales, asegurando que todos los estudiantes pudieran mantener su proceso de aprendizaje en condiciones inciertas debido a la evolución de la pandemia (Ripani y Muñoz, 2020).

10.3. Fundamentos de las reformas educativas realizadas o en desarrollo

Las reformas educativas en Uruguay se basan en un conjunto de principios filosóficos, pedagógicos, sociales y organizativos que buscan construir un sistema que promueva la calidad y equidad educativa. Estas reformas se han orientado a fortalecer el desarrollo integral del individuo, preparando a los estudiantes para los retos futuros y contribuyendo a la cohesión social. Asimismo, las reformas han sido moldeadas por influencias internacionales, aunque siempre adaptadas al contexto local.

10.3.1. Marco filosófico y pedagógico

El constructivismo es uno de los principios filosóficos y pedagógicos que orientan las reformas educativas descritas. Bajo este enfoque, el aprendizaje se concibe como un proceso activo y significativo en el que los estudiantes construyen su propio conocimiento a partir de sus experiencias (ANEP, 2022). La educación se centra en el estudiante como protagonista, lo que implica que los docentes asuman un rol de facilitadores que promuevan el desarrollo tanto cognitivo como emocional y social de los aprendices. Otro pilar es el concepto de educación permanente, alineado con los marcos internacionales promovidos por la UNESCO, que aboga por el aprendizaje a lo largo de toda la vida como una vía para enfrentar los cambios continuos de la sociedad contemporánea (UNESCO, 2020).

La inclusión de habilidades socioemocionales y competencias transversales como la resolución de problemas, la creatividad y el trabajo colaborativo refleja el compromiso pedagógico del Marco Curricular Nacional (ANEP, 2022) orientado hacia el desarrollo integral de cada estudiante. Por otro lado, la adopción de enfoques pedagógicos modernos también responde a la necesidad de fomentar la alfabetización digital y la competencia tecnológica desde los primeros años de educación (UNESCO, 2023). Esto ha impulsado cambios curriculares en los que las nuevas tecnologías se integran como parte esencial en el aprendizaje, en línea con las demandas del contexto global.

10.3.2. Fundamentos sociales y económicos

Las reformas educativas han respondido, mayormente, a la necesidad de utilizar la educación como instrumento para reducir desigualdades y fomentar la movilidad social, en consonancia con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 (UNESCO, 2017). En una sociedad democrática como la uruguaya, la educación tiene la función de transmitir conocimientos, y también debe formar ciudadanos informados y que participen plenamente de los espacios de decisión. Esto resulta una pieza clave para el fortalecimiento de la cohesión social y el esfuerzo continuado en la consolidación de los valores democráticos que caracterizan al país. A su vez, las reformas están alineadas con el concepto de economía del conocimiento, que resalta la importancia de desarrollar habilidades para que los estudiantes puedan insertarse en un mercado laboral dinámico y en constante evolución (OCDE, 2019).

En este contexto internacional, el sistema educativo se enfoca en promover competencias vinculadas con el pensamiento crítico, la innovación y la alfabetización digital, con el objetivo de preparar a los estudiantes para los desafíos del futuro que hoy se visualizan en la irrupción de la inteligencia artificial y vienen marcados por las experiencias del período de la pandemia. Adicionalmente, la expansión de la educación inicial y los programas de transición entre ciclos educativos muestran los esfuerzos para con la inclusión educativa, apoyando a que los estudiantes puedan completar sus trayectorias escolares con el menor impacto en la continuidad. Estas políticas ayudan a reducir las brechas sociales y a mejorar las oportunidades para todos los sectores de la población, pero con claro foco en los grupos en situación de vulnerabilidad (INEED, 2019).

10.3.3. Bases organizativas y de gestión

En las reformas educativas relacionadas con la educación no universitaria, la descentralización y la autonomía de los centros educativos ha sido un tema clave en la agenda política del país en los últimos años. Las medidas implementadas han buscado dotar a las instituciones de capacidades y competencias para adaptar sus estrategias pedagógicas y administrativas a las características y necesidades de sus comunidades, fomentando una gestión más eficiente y contextualizada (ANEP, 2020). La Ley N.º 19.889/2020 ha reforzado este proceso, otorgando mayor independencia a los centros en la gestión de sus recursos y la planificación pedagógica (Questa-Tortero y Tejera Techera, 2024).

La participación de la comunidad educativa es otro eje organizativo articulador de los procesos educativos. Se ha fomentado la colaboración entre docentes, familias, estudiantes y otros actores sociales en la toma de decisiones, lo que fortalece la transparencia y el compromiso con los procesos educativos (Tejera Techera et al., 2023). Los Consejos de Participación, establecidos por la Ley General de Educación (Ley N.º 18.437/2009), fueron plataformas para promover esta gestión democrática y garantizar que las políticas educativas respondan a las necesidades locales. Sin embargo, la descentralización también ha planteado desafíos. Por ejemplo, en la capacitación del personal administrativo y en la coordinación entre los niveles central y local del sistema educativo. Asegurar la supervisión adecuada y el apoyo técnico es esencial para que los centros educativos puedan gestionar su autonomía de manera eficiente y equitativa (Instituto

Internacional de Planeamiento de la Educación [IIPE], 2023), por lo que, parte de las medidas implementadas en el Plan de Desarrollo Educativo han estado abocadas a la formación especializada de equipos directivos y supervisión.

10.4. La aplicación de las reformas educativas

La implementación de las reformas educativas en Uruguay, particularmente en el marco del Marco Curricular Nacional (MCN) de 2022, ha sido un proceso dinámico y complejo, que actualmente busca transformar el sistema educativo del país. Estas reformas se han diseñado para atender a una progresión curricular y garantizar una mayor equidad en los aprendizajes a través de un enfoque por competencias. No obstante, su aplicación ha revelado tanto avances, como importantes desafíos derivados de las desigualdades estructurales y las resistencias al cambio dentro del sistema educativo. A continuación, se examinan el grado de desarrollo de estas reformas, sus ventajas, los inconvenientes que han surgido y las medidas adoptadas al respecto.

10.4.1. Desarrollo y desafíos en la implementación

El MCN ha sido diseñado como una iniciativa central para la transformación del sistema educativo en Uruguay, con el fin de lograr una mayor articulación entre los distintos niveles educativos, desde la educación inicial hasta la media superior. El objetivo fundamental radica en atender las barreras estructurales históricas y abordar problemas críticos como la alta tasa de desvinculación estudiantil, las desigualdades en los logros de aprendizaje y la necesidad de actualizar los enfoques pedagógicos. Según lo establecido por la ANEP esta reforma busca modernizar el sistema educativo uruguayo, alineando sus objetivos con las necesidades contemporáneas de los estudiantes y del mercado laboral (ANEP, 2022).

En este sentido, uno de los pilares centrales del MCN es el enfoque por competencias, cuyo objetivo es promover el desarrollo de habilidades transversales, conocimientos y actitudes que preparen a los estudiantes para enfrentar con éxito los distintos desafíos (Questa-Torterolo y Tejera Techera, 2024). A pesar de los esfuerzos conceptuales detrás de esta reforma, la implementación ha presentado varios desafíos importantes, como la disparidad en la calidad de los recursos y la capacidad de los centros educativos para aplicar las nuevas estrategias. Muchos centros educativos, particularmente los que se encuentran en zonas rurales, los considerados en contextos socioeconómicos vulnerables o centros con recursos limitados, no cuentan con la infraestructura necesaria para implementar las reformas de manera efectiva. Asimismo, la falta de liderazgo pedagógico en algunos centros ha obstaculizado la aplicación práctica del enfoque competencial, acentuando las desigualdades preexistentes (ANEP, 2022; INEE, 2023).

10.4.2. Ventajas y avances

El nuevo marco curricular ha traído importantes avances, entre los cuales, un aspecto a destacar corresponde a su enfoque centrado en el estudiante. Este aspecto permite personalizar la enseñanza según las necesidades, requerimientos y características de cada estudiante (Questa-

Tortero y Tejera Techera, 2024). De esta manera, se considera al estudiante como un agente activo en su proceso de aprendizaje, hecho que promueve una mayor equidad e inclusión en el sistema educativo. A su vez, la flexibilidad curricular permite a los docentes adaptar sus estrategias pedagógicas a los contextos específicos de los estudiantes, favoreciendo un aprendizaje más integral y personalizado (ANEP, 2022).

Como ya se ha mencionado, otro de los aspectos considerados de relevancia en la presente reforma corresponde a la introducción de competencias transversales, que abordan tanto las habilidades académicas tradicionales como las competencias digitales, el pensamiento crítico y la resolución de problemas. Esto supone un avance significativo en correlación con los enfoques anteriores, los cuales tendían a compartimentar el conocimiento. Las progresiones de aprendizaje sistematizadas también han facilitado un monitoreo continuo del progreso de los estudiantes, aspecto que permite abordar intervenciones pedagógicas mayormente adecuadas según los requerimientos individuales (ANEP, 2022).

10.4.3. Inconvenientes y obstáculos

En virtud de lo anteriormente expresado, también se considera de suma relevancia tener en cuenta en este análisis que la implementación del MCN ha enfrentado varios obstáculos. La falta de formación adecuada del personal docente ha sido uno de los principales desafíos identificados. A pesar de que el MCN contempla la formación continua como un eje fundamental para su correcta aplicación, muchos docentes no han recibido la preparación necesaria para adoptar las nuevas metodologías en sus clases (Questa-Tortero y Tejera Techera, 2024).

Además, se ha observado cierta resistencia al cambio por parte de algunos actores educativos que se han visto afectados por la transición desde los enfoques curriculares tradicionales hacia el enfoque por competencias. Esta resistencia se ha visto reforzada por la carencia de recursos tecnológicos y financieros, lo que ha dificultado la implementación completa de las reformas en algunos contextos. Las escuelas ubicadas en zonas de mayor vulnerabilidad han sido las más perjudicadas por esta desigual implementación, incrementando las disparidades en la calidad educativa entre distintos sectores de la población (ANEP, 2022; INEE, 2023).

Por otro lado, la descentralización, que debía otorgar mayor autonomía a los centros educativos, ha sido aplicada de manera desigual. Mientras que algunos centros han logrado adaptar el currículo a sus realidades locales, integrando estrategias pedagógicas que responden a las necesidades específicas de sus comunidades, otros han enfrentado serias dificultades. Estas dificultades no solo se derivan de la falta de recursos financieros y tecnológicos, sino también de la ausencia de liderazgo adecuado en la gestión de la autonomía, lo que ha afectado su capacidad para tomar decisiones educativas eficaces y ajustadas a sus contextos (ANEP, 2022).

En los centros que han logrado implementar la descentralización de manera exitosa, se ha observado una mayor capacidad de innovación, flexibilidad en los métodos de enseñanza y una mejor adecuación del currículo a los intereses, necesidades, requerimientos y características de los estudiantes. No obstante, en aquellos centros que carecen de liderazgo formativo o de recursos suficientes, la descentralización no ha logrado atender a mejoras sustanciales, aspecto que genera una fragmentación en la calidad educativa a nivel nacional, donde los centros con

más recursos pueden beneficiarse de las oportunidades que brinda la autonomía, mientras que los centros más vulnerables ven acentuadas sus dificultades y desafíos. Por esta situación es que se vislumbra un incremento de las disparidades entre instituciones educativas, reforzando las inequidades preexistentes en el sistema y repercutiendo en la capacidad de algunos centros para cumplir con los objetivos de las reformas educativas planteadas (INEEd, 2023).

Para que la descentralización funcione como una verdadera herramienta de mejora, es imprescindible establecer mecanismos sólidos de apoyo y supervisión que ofrezcan a los centros educativos los recursos y la formación necesarios para gestionar su autonomía de manera eficiente. De lo contrario, sin este respaldo, la descentralización corre el riesgo de perpetuar, e incluso aumentar, las desigualdades en el acceso y la calidad educativa (Gairín y Muñoz, 2008; Gómez et al., 2022; Hernández, 2020).

Por su parte, la implementación de la Transformación Curricular Integral (TCI) en Uruguay enfrenta dificultades, particularmente en lo que respecta a la adopción de un enfoque basado en competencias. Si bien esta transición es vista como necesaria para actualizar el sistema educativo y alinearlos con las demandas contemporáneas, su ejecución ha revelado diversas barreras. Atendiendo a los aportes de Aristimuño (2023), uno de los problemas recurrentes del sistema ha sido la escasa flexibilidad curricular, un factor que ha contribuido sustancialmente al abandono escolar y a las tasas de repetición. La TCI intenta remediar estas deficiencias mediante la adaptación de los planes y programas a las necesidades específicas de los estudiantes. No obstante, el cambio de paradigma no se logra de manera inmediata, ya que la autonomía que se busca otorgar a los centros educativos para aplicar esta flexibilidad es un concepto relativamente nuevo en el contexto uruguayo, lo que añade complejidad a su implementación efectiva (Franco, 2022).

10.4.4. Medidas correctivas adoptadas

Ante los desafíos anteriormente identificados, la ANEP ha implementado diversas medidas correctivas para asegurar una correcta implementación de los ajustes propuestos. Una de las principales iniciativas es el fortalecimiento de los programas de formación docente continua, con un enfoque específico en el desarrollo de competencias pedagógicas y digitales. Estos programas tienen como objetivo capacitar a los docentes para que puedan integrar eficazmente el enfoque competencial en sus aulas y mejorar la calidad de la enseñanza (ANEP, 2022).

Con el fin de mitigar la resistencia al cambio, es necesario promover instancias de participación, comunicación, intercambio y negociación con actores clave, permitiendo avanzar en los propósitos del cambio y del desarrollo organizacional. Asimismo, estas actuaciones deben ser tratadas como hipótesis a contrastar y verificar mediante una evaluación y regulación continua que genere respuestas adecuadas a las necesidades del proceso (Gairín y Muñoz, 2008; Gómez et al., 2022; Hernández, 2020).

Además, es de suma relevancia atender a programas de tutorías y apoyo personalizado para los estudiantes en riesgo de abandono escolar, con el fin de mejorar sus trayectorias educativas y reducir la tasa de deserción (INEEd, 2023). Estos programas, es preciso que estén alineados con

las progresiones de aprendizaje, lo que permite un seguimiento continuo de los logros educativos y facilita la implementación de medidas de apoyo cuando se detectan dificultades.

A nivel institucional, se han destinado recursos adicionales para mejorar la infraestructura tecnológica de los centros educativos más vulnerables, lo que garantiza que todos los estudiantes tengan acceso a las herramientas necesarias para desarrollar las competencias establecidas. Además, se ha fomentado la creación de redes de apoyo entre los centros educativos para intercambiar buenas prácticas y experiencias exitosas en la implementación de las reformas, fortaleciendo así la cooperación entre instituciones (INEEd, 2021; ANEP, 2022).

10.5. Los resultados y efectos conseguidos

Las reformas educativas implementadas en Uruguay durante el período 2010-2024 han impulsado transformaciones en diversas áreas del sistema educativo con diferente impacto, tal como se ha descrito en los apartados precedentes. Si bien se han registrado progresos relevantes, persisten desafíos en términos de equidad, retención y calidad de los aprendizajes, especialmente en los niveles de educación media. A continuación, se analizan los principales resultados alcanzados, con énfasis en cobertura educativa, desarrollo de competencias, inclusión, y gobernanza del sistema, sustentados en informes nacionales e internacionales.

10.5.1. Cobertura educativa y acceso igualitario

Uno de los mayores logros del período estudiado ha sido la expansión de la cobertura en educación inicial, con la universalización del acceso temprano a la enseñanza. Según datos del INEEEd (2023), Uruguay ha alcanzado una cobertura superior al 95% en la educación de niños de 4 y 5 años, posicionándose como un referente en la región en esta área. La educación en la primera infancia es reconocida por organismos internacionales, como la UNESCO (Mattioli, 2019), como un factor fundamental para la reducción de desigualdades y para mejorar el rendimiento académico futuro de los estudiantes. Este organismo destaca que la inversión en educación inicial beneficia a los niños directamente, a la vez que tiene un impacto positivo en sus familias y comunidades, contribuyendo a un desarrollo social más equitativo.

A pesar de estos logros, la educación media superior sigue enfrentando desafíos significativos. Las tasas de abandono son preocupantes, especialmente en zonas rurales y entre estudiantes de sectores socioeconómicos más vulnerables (INEEd, 2023). Esta situación subraya la necesidad urgente de implementar estrategias adicionales o más efectivas para garantizar la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo hasta la culminación de sus estudios secundarios.

La evidencia sugiere que las transiciones entre niveles educativos representan momentos críticos para la continuidad escolar. Por ejemplo, el programa de tránsito entre ciclos educativos ha demostrado ser efectivo para facilitar la continuidad entre primaria y secundaria, evitando rupturas en las trayectorias educativas (ANEP, 2021). Sin embargo, aún se requiere fortalecer programas relacionados con las alertas tempranas para identificar y apoyar a los estudiantes en riesgo de abandono. Un estudio realizado por el INEEEd (2023) señala que las brechas en el

rendimiento académico son más pronunciadas en educación media, donde los estudiantes provenientes de contextos socioeconómicos desfavorecidos muestran un desempeño significativamente inferior.

Además, es fundamental considerar que las desigualdades en el acceso a la educación no solo se deben a factores económicos, también se identifican aspectos culturales y sociales que afectan a las familias. Un análisis reciente del sistema educativo uruguayo revela que los sectores menos favorecidos tienen sistemáticamente menores niveles de acceso a la educación que los más favorecidos (Menese, 2020). Esto resalta la importancia de políticas integrales que aborden estas desigualdades desde múltiples frentes.

10.5.2. Resultados en competencias y aprendizajes

El enfoque curricular por competencias, introducido en el Plan de Desarrollo Educativo 2020-2024, ha marcado una serie de progresos en el desarrollo de habilidades transversales, como el pensamiento crítico, la resolución de problemas y la creatividad. Esta incorporación de competencias responde a la necesidad de preparar a los estudiantes para un entorno laboral dinámico y un mundo interconectado, tal como señala la UNESCO (2023), que enfatiza la importancia de formar individuos capaces de adaptarse a los cambios y desafíos contemporáneos. Si bien el nuevo enfoque curricular está comenzando a dar algunos resultados, todavía resulta poco el tiempo de implementación como para llegar a conclusiones sobre su eficacia, en tanto como se ha apuntado, persisten aún desigualdades en los niveles de aprendizaje entre los estudiantes de diferentes contextos socioeconómicos (INEEd, 2023).

Por otra parte, Ceibal ha contribuido a la alfabetización digital, permitiendo que los estudiantes desarrollen competencias tecnológicas desde primaria en todos los centros de enseñanza pública del país. Este programa busca garantizar que todos los estudiantes tengan acceso a dispositivos y conectividad. Sin embargo, aunque la distribución de dispositivos y la conectividad han sido exitosas, estudios señalan que persisten dificultades en la integración pedagógica de la tecnología en las prácticas de enseñanza cotidiana (Vaillant et al., 2022). Además, es de destacar que, si bien muchos estudiantes tienen acceso a tecnología, su uso efectivo en el aula no siempre se traduce en mejoras en los resultados de los aprendizajes.

Diversas investigaciones han mostrado que la formación docente es una condición sine qua non para maximizar el impacto de las tecnologías en el aprendizaje. Por ejemplo, un informe del Ministerio de Educación y Cultura (Gómez, 2023) sugiere que es preciso fortalecer la formación docente en competencias digitales para asegurar que los educadores puedan integrar efectivamente estas herramientas en su práctica diaria. Esto es corroborado por estudios que indican que una capacitación insuficiente puede limitar el potencial del uso de tecnologías digitales en el aula (Coitinho y González, 2024). A esto se suma la incipiente regulación del uso de la inteligencia artificial en el ámbito educativo y la necesidad de implementar políticas que aborden la implementación de esta herramienta en los centros educativos, la gestión y a nivel organizativo (Questa-Tortero et al., 2024).

Además, el nuevo marco curricular establece diez competencias fundamentales que deben ser desarrolladas por los estudiantes a lo largo de su trayectoria educativa. Estas competencias

incluyen habilidades como el pensamiento crítico, la comunicación efectiva y la competencia digital (ANEP, 2022). La reforma educativa busca que estas competencias sean evaluadas junto con los contenidos académicos tradicionales, promoviendo un aprendizaje más integral y aplicable a situaciones reales.

10.5.3. Inclusión y reducción de desigualdades

Las políticas de inclusión implementadas durante el período en estudio han logrado ciertos avances en la reducción de desigualdades estructurales en el acceso a la educación. La expansión de la educación inicial ha facilitado que niños de sectores vulnerables tengan mejores oportunidades de preparación temprana, contribuyendo a disminuir las brechas de origen socioeconómico (INEEd, 2019). Según un informe del INEEEd (2019), los programas de educación inicial han demostrado ser efectivos para mejorar el rendimiento académico posterior. Esta evidencia resalta la importancia de invertir en la primera infancia como un medio para promover la equidad educativa.

Además, la implementación de programas como el programa de transición entre ciclos ha ayudado a evitar rupturas en las trayectorias educativas, facilitando la transición entre niveles y disminuyendo las tasas de abandono temprano (ANEP, 2021). Este tipo de programa ha sido clave para asegurar que los estudiantes completen su educación básica y accedan a la educación secundaria, especialmente en contextos donde las interrupciones son más frecuentes debido a factores sociales y económicos, pero también territoriales, como el medio rural.

Ceibal ha sido un programa fundamental para reducir la brecha digital al proporcionar dispositivos tecnológicos y conectividad a estudiantes y docentes, muy especialmente en zonas rurales y contextos vulnerables. Desde su implementación en 2007, el Plan Ceibal ha permitido que cada estudiante del sistema educativo público tenga acceso a una computadora portátil y a internet. Puede considerarse que esta inclusión digital ha transformado el panorama educativo en Uruguay, siendo un modelo para seguir en la región (Ceibal, 2024). Sin embargo, estudios recientes advierten que, aunque el acceso a la tecnología ha mejorado, persiste desigualdad en su uso efectivo dentro de las aulas (Gómez, 2023). Esto sugiere que, para lograr una verdadera inclusión digital, es imprescindible fortalecer la capacitación de los docentes y desarrollar estrategias pedagógicas innovadoras que aprovechen al máximo los recursos tecnológicos disponibles.

La formación docente es un factor indispensable para maximizar el impacto de las tecnologías en el aprendizaje. Sin embargo, docentes necesitan apoyo adicional para integrar efectivamente las tecnologías digitales en su enseñanza (Gómez, 2023). Esto se alinea con hallazgos que proponen que una capacitación insuficiente puede limitar el potencial del uso de tecnologías digitales en el aula (Coitinho y González, 2024).

10.5.4. Gobernanza y autonomía escolar

Las reformas introducidas por la Ley N.º 19.889/2020 han buscado modernizar la gestión educativa, otorgando mayor autonomía a los centros escolares. Esta autonomía ha permitido que

las instituciones adapten sus estrategias pedagógicas y administrativas a las necesidades específicas de sus comunidades, favoreciendo una gestión más contextualizada y eficiente (Questa-Tortero y Tejera Techera, 2024). La Ley N.º 19.889 ha promovido un modelo donde las escuelas pueden tomar decisiones sobre su currículo y gestión interna, lo que se considera esencial para responder adecuadamente a las realidades locales.

Sin embargo, la autonomía escolar también ha planteado desafíos. Algunos centros con recursos limitados han tenido dificultades para gestionar eficazmente esta independencia. Por lo general, se ha señalado la necesidad de mayor apoyo técnico y administrativo por parte de las autoridades para poder implementar cambios de manera efectiva (Conde, 2024). Esto subraya que es imperativo encontrar un equilibrio entre autonomía y supervisión, asegurando que los centros educativos puedan cumplir con sus objetivos sin comprometer la calidad ni la equidad del sistema (Dolyenko, 2023).

La participación de la comunidad educativa en la toma de decisiones ha sido una pieza del nuevo modelo de gobernanza. La promoción de consejos de participación en los centros escolares ha permitido involucrar a familias, estudiantes y docentes en los procesos de gestión, fomentando una mayor transparencia y compromiso con los objetivos educativos (MEC, 2009). Estos consejos fueron fundamentales para garantizar que las decisiones se alineasen con las necesidades locales y fomentasen un sentido de pertenencia entre todos los actores involucrados. La participación activa puede ser un motor fuerte para mejorar la calidad educativa y asegurar que todos los estudiantes tengan acceso a una educación equitativa y relevante. La eficacia de los mecanismos implementados depende de las posibilidades reales de participación y, sobre todo, del grado de compromiso del sistema y de los centros para implementar mecanismos de participación que resulten efectivos y no solamente un espacio institucionalizado pero estéril en cuanto a toma de decisiones.

10.6. Reflexiones finales

Las reformas educativas en Uruguay representan un esfuerzo del país y del sistema educativo por modernizar la enseñanza y alinearla con las demandas sociales, tecnológicas y económicas del presente, previendo en ocasiones los desafíos a futuro. Si bien se han logrado avances importantes, los resultados obtenidos han sido mixtos, lo que impone la necesidad de ajustar y consolidar algunas políticas para garantizar su sostenibilidad e impacto a largo plazo. Sin dudas, las transformaciones realizadas han sentado las bases para un sistema más inclusivo y eficiente. No obstante, persisten desafíos en áreas clave como la retención de estudiantes, la formación docente y la gestión de la autonomía escolar.

10.6.1. Éxitos y logros

Uno de los logros más destacados ha sido la universalización de la educación inicial, alcanzando niveles de cobertura superiores al 95 % en niños de 4 y 5 años (INEEd, 2019, 2023). Esta expansión ha demostrado ser una estrategia efectiva para mejorar la preparación temprana de los estudiantes y reducir desigualdades desde los primeros años de vida, alineándose con las

recomendaciones de la UNESCO y la CEPAL sobre la importancia de la educación en la primera infancia (Mattioli, 2019). Asimismo, la consolidación del Plan Ceibal como un referente internacional en alfabetización digital ha facilitado el acceso a dispositivos y conectividad para miles de estudiantes en todo el país. Este programa ha reducido la brecha digital entre sectores sociales, y también ha permitido integrar competencias tecnológicas en el currículo desde edades tempranas (Ceibal, 2024). La experiencia de Ceibal es reconocida como un modelo innovador de inclusión digital, especialmente en contextos rurales y vulnerables, sentando las bases para una educación más equitativa y adaptada a las demandas actuales.

Como se ha explicado, otro logro relevante es la transformación curricular basada en competencias, que procura que los estudiantes desarrollen habilidades transversales. Esta reforma busca preparar a los estudiantes para enfrentar los desafíos del mercado laboral y la vida en sociedad, garantizando que las competencias adquiridas sean fundamentales tanto para su desarrollo personal como profesional (UNESCO, 2023). Esta actualización del currículo refleja una visión moderna de la educación, en la que el aprendizaje significativo y contextualizado ocupa un lugar central.

10.6.2. Desafíos pendientes

A pesar de los logros alcanzados, perduran desafíos que limitan el impacto completo de las reformas educativas. Uno de los problemas que resultan más críticos es la retención en educación media, donde las tasas de deserción siguen siendo preocupantes, especialmente en sectores socioeconómicos vulnerables. Los datos disponibles (INEEd, 2023) muestran que aún muchos estudiantes abandonan el sistema antes de completar su trayectoria, lo que refleja la necesidad de reforzar las estrategias de acompañamiento y tutorías personalizadas. Sin una intervención más eficaz en este nivel, las brechas educativas se mantendrán, limitando las oportunidades de los jóvenes más vulnerables, aunque no exclusivamente.

Otro desafío importante es la gestión de la autonomía escolar, introducida como parte de las reformas impulsadas por la Ley N.º 19.889. Si bien esta autonomía ha permitido una mayor adaptación de los centros educativos a sus contextos locales, se percibe que no todos los centros disponen de los recursos o la capacitación necesaria para gestionar esta independencia de manera eficiente (Questa-Tortero y Tejera Techera, 2024). La falta de supervisión adecuada y apoyo especializado puede aumentar las desigualdades entre los centros. Esta situación sugiere que es necesario encontrar un equilibrio entre autonomía y apoyo institucional para asegurar la calidad del sistema en su conjunto.

Otro reto decisivo es la formación docente, especialmente en relación con competencias digitales y metodologías innovadoras. Si bien ha habido avances en la profesionalización de la carrera docente, se requiere fortalecer la formación continua para que los educadores puedan integrar de manera efectiva la tecnología en las prácticas pedagógicas. La experiencia del Plan Ceibal ha demostrado que el simple acceso a dispositivos no es suficiente; es imprescindible contar con docentes capacitados que sepan utilizar la tecnología para potenciar el aprendizaje (Ripani y Muñoz, 2020). La falta de formación específica en competencias digitales podría limitar el impacto positivo de la alfabetización tecnológica promovida por Ceibal, en consonancia con otras agencias gubernamentales.

10.6.3. Ideas para el futuro

Para consolidar los logros alcanzados y enfrentar los desafíos pendientes, se requiere trabajar en varias líneas estratégicas que fortalezcan las políticas educativas y garanticen una educación de calidad para el estudiantado. Primero, se requiere fortalecer las políticas de retención escolar mediante el afianzamiento de estrategias de tutorías personalizadas y programas de apoyo integral, especialmente en educación media, donde también es necesario poner especial atención a las condiciones contextuales de los estudiantes. Estas políticas deberían enfocarse en aquellos estudiantes en riesgo de abandono, brindándoles acompañamiento emocional y académico que garantice su permanencia en el sistema y promueva su éxito educativo (OREALC/UNESCO, 2021).

En segundo lugar, se debería ampliar la formación docente continua, con énfasis en competencias digitales y metodologías innovadoras. La capacitación de los docentes es un elemento que garantiza que la tecnología se integre de manera efectiva en el aula, permitiendo que los estudiantes aprovechen al máximo los recursos de Ceibal y otras herramientas educativas digitales (UNESCO, 2024). Otro aspecto prioritario es promover una supervisión más cercana en la gestión de la autonomía escolar. Las autoridades educativas deberían proporcionar apoyo técnico y administrativo a los centros educativos, especialmente a aquellos con menos recursos, para asegurar que la autonomía se traduzca en mejoras reales en la gestión y en los resultados educativos (Questa-Tortero y Tejera Techera, 2024).

Asimismo, es esencial asegurar la sostenibilidad del ecosistema digital de Ceibal, evaluando constantemente su impacto y ajustando las políticas según sea necesario para maximizar su efectividad en todos los niveles del sistema educativo. La experiencia de este programa ha demostrado que la innovación tecnológica puede ser un factor para lograr la inclusión educativa, pero también ha subrayado la importancia de monitorear y adaptar las políticas a las necesidades cambiantes del sistema. Finalmente, se debe fomentar la colaboración entre los diferentes actores educativos y fortalecer la participación comunitaria en la gestión de los centros. La participación activa de familias, docentes y estudiantes en la toma de decisiones garantiza que las políticas educativas respondan a las necesidades locales y promuevan la cohesión social (Questa-Tortero et al., 2024).

En definitiva, el futuro del sistema educativo uruguayo dependerá de su capacidad para ajustarse a los cambios sociales, tecnológicos y económicos de manera ágil y eficiente. La combinación de innovación pedagógica, inclusión social y gestión eficiente será clave para construir un sistema educativo que prepare a los estudiantes para los desafíos actuales y futuros, a la vez que contribuya al desarrollo sostenible del país y las reformas deben atender estos emergentes con celeridad.

10.7. Referencias

Adinolfi, E. y Franco, F. (6 de octubre de 2021). Gobierno advierte que reinstalación de consejos con participación docente en subsistemas de la ANEP pondrá en riesgo la reforma educativa. *La Diaria*. <https://ladiaria.com.uy/educacion/articulo/2021/10/gobierno->

[advierte-que-reinstalacion-de-consejos-con-participacion-docente-en-subsistemas-de-la-anep-pondra-en-riesgo-la-reforma-educativa/](#)

Administración Nacional de Educación Pública (ANEP). (2020). *Plan de Desarrollo Educativo 2020-2024*. Tomo 1.

<https://www.anep.edu.uy/sites/default/files/images/2020/noticias/setiembre/200910/TOMO%201%20MOTIVOS%20Presupuesto%202020-2024%20v12%20WEB.pdf>

Administración Nacional de Educación Pública (ANEP). (2021). *Transición y trayectorias en la Educación Media Básica en Uruguay. Análisis Longitudinal a partir del Panel TERCE*. https://observatorio.anep.edu.uy/sites/default/files/arch/ANEP2021_Transicion_y_trayectorias_EMB.pdf

Administración Nacional de Educación Pública (ANEP). (2022). *Marco curricular nacional*. <https://www.anep.edu.uy/sites/default/files/images/Archivos/publicaciones/Marco-Curricular-Nacional-2022/MCN%202%20Agosto%202022%20v13.pdf>

Administración Nacional de Educación Pública (ANEP). y Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). (2010). *Plan nacional de educación 2010-2030 (Componente ANEP): aportes para su elaboración*.

Aristimuño, A. (23 de agosto 2023). Los docentes son los que van a sacar adelante o no los cambios curriculares. *La Diaria*. <https://ladiaria.com.uy/educacion/articulo/2023/8/adriana-aristimuno-los-docentes-son-los-que-van-a-sacar-adelante-o-no-los-cambios-curriculares/>

Ceibal. (2024). *Aprendiendo del futuro*. <https://ceibal.edu.uy/>

Coitinho, V. y González, G. (2024). La alfabetización digital de los docentes de enseñanza media en Uruguay. Una mirada desde la pandemia. *Perfiles Educativos*, 46(183), 39-56. <https://doi.org/10.22201/iisue.24486167>

Comisión Económica para América Latina (CEPAL). (2024). Prevención y reducción del abandono escolar en América Latina y el Caribe. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/68814>

Conde, R. (2024). *Las percepciones docentes sobre la transformación curricular integral para educación secundaria en el primer año de su implementación en dos contextos: un liceo urbano y uno rural de un departamento del interior del país* [Tesis de maestría, Flacso Uruguay]. Flacso Andes. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/21358>

Franco, F. (12 de diciembre de 2022). La reforma curricular supone un cambio de paradigma que difícilmente se procese en los plazos definidos por la ANEP, según especialista. *La Diaria*. <https://ladiaria.com.uy/educacion/articulo/2022/12/la-reforma-curricular-supone-un-cambio-de-paradigma-que-dificilmente-se-procese-en-los-plazos-definidos-por-la-anep-segun-especialista/>

Gairín, J. y Muñoz, J. (2008). El agente de cambio en el desarrollo de las organizaciones. *Enseñanza*, 26, 187-206.

Gómez, G. (2023). Las competencias digitales de los docentes de educación superior en Uruguay. Aportes para su reflexión. Ministerio de Educación y Cultura.

<https://www.gub.uy/ministerio-educacion-cultura/sites/ministerio-educacion-cultura/files/documentos/publicaciones/METARED%20Las%20competencias%20digitales%20-%20Informe%202023%20-%20202.pdf>

- Gómez, Y., Betancourth, S., Chalpartar, L. y Fernández, A. (2022). Desvinculación en la población estudiantil universitaria durante la pandemia, una mirada cualitativa. *Revista Virtual Universidad Católica del Norte*, (66), 37-62. <https://doi.org/10.35575/rvucn.n66a3>
- Hernández, R. (2020). COVID-19: el efecto en la gestión educativa. *Revista Latinoamericana de Investigación Social*, 3(1), 37-41.
- INEEd (2021). Informe sobre el estado de la educación 2021-2022. <https://www.ineed.edu.uy/informe-sobre-el-estado-de-la-educacion-2021-2022/>
- Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE). (2023). Sistemas de inspección, acreditación y supervisión. IIEP Learning Portal.
- Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd). (2014). El estado de la educación en Uruguay 2014. <https://www.ineed.edu.uy/images/pdf/informe-educacion-2014.pdf>
- Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd). (2019). El estado de la educación en Uruguay 2017-2018. <https://www.ineed.edu.uy/images/ieeuy/2017-2018/pdf/Informe-sobre-el-estado-de-la-educacion-en-Uruguay-2017-2018.pdf>
- Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd). (2023). El estado de la educación en Uruguay 2021-2022. Tomo I. <https://www.ineed.edu.uy/images/ieeuy/2021-2022/Informe-estado-educacion-Uruguay-2021-2022-Tomo1.pdf>
- Ley N.º 18.437. (16 de enero de 2009). Ley General de Educación. Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18437-2008>
- Ley N.º 19.889. (14 de julio de 2020). Ley de Urgente Consideración. Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/19889-2020>
- Maldonado, C., Marinho, M., Robles, C. y Tromben, V. (2021). Cohesión social y desarrollo social inclusivo en América Latina: una propuesta para una era de incertidumbres. CEPAL - AECID.
- Mattioli, M. (2019). *Los Servicios de atención y educación de la primera infancia en América Latina*. UNESCO.
- MEC (2009). Marco de estadísticas culturales (MEC) de la UNESCO 2009. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000191063>
- Menese, P. (2020). La desigualdad educativa en la Educación Media uruguaya. *Páginas de Educación*, 13(2), 34-58. <https://doi.org/10.22235/pe.v13i2.2177>
- Ministerio de Educación y Cultura (MEC). (2020). *Plan de Política Educativa Nacional 2020-2025*. <https://www.gub.uy/ministerio-educacion-cultura/sites/ministerio-educacion-cultura/files/documentos/noticias/Plan%20de%20Pol%C3%ADtica%20Educativa%20Nacional%202020-2025.pdf>

- Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). (2009). *Estrategia Uruguay III Siglo*. Aspectos productivos. Área estrategia de desarrollo y planificación.
- Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO Santiago). (2015). *Las carreras docentes en América Latina: la acción meritocrática para el desarrollo profesional*. UNESCO.
- Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO Santiago). (2017). *Reporte: Educación y habilidades para el siglo XXI*. Reunión Regional de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe, Buenos Aires, Argentina, 24 y 25 de enero 2017. UNESCO.
- Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO Santiago). (2021). *Los sistemas de alerta temprana para prevenir el abandono escolar en América Latina y el Caribe*. UNESCO.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). (2015). *La Educación para Todos, 2000-2015: Logros y desafíos*. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000232435>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). (2017). *Educación para los Objetivos de Desarrollo Sostenible: objetivos de aprendizaje*. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000252423>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). (2020). *El enfoque de Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida: Implicaciones para la política educativa en América Latina y el Caribe*. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000373632_spa
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). (2021). *Habilidades socioemocionales en América Latina y el Caribe: Estudio Regional Comparativo y Explicativo (ERCE 2019)*. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000380240>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). (2023). *Los futuros que construimos: habilidades y competencias para los futuros de la educación y el trabajo*. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000386933>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). (2024). *Decálogo de condiciones para transformar la educación bajo el impulso de los equipos docentes*. UNESCO; Equipo Internacional de Tareas sobre Docentes para la Educación 2030; Fundación SM. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000391436>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2019). *Estrategia de Competencias de la OCDE 2019. Competencias para construir un futuro mejor*. <https://doi.org/10.1787/e3527cfb-es>
- Questa-Tortero, M., Tejera Techera, A., Vázquez, M., Díaz, E. y Núñez, S. (2024). *Experiencias y propuestas sobre la organización y gestión universitaria de la IA en Uruguay*. En J. Gairín

y L. Aguacil (Coords.), *La gestión de la Inteligencia Artificial en los contextos universitarios iberoamericanos* (239-254). EDO Serveis-Universitat Autònoma de Barcelona.

Questa-Tortero, M. y Tejera Techera, A. (2024). Transformación educativa en Uruguay: Análisis de documentos marco para la educación básica. *Práxis Educativa*, 19, 1-18. <https://doi.org/10.5212/PraxEduc.v.19.22864.020>

Ripani, M. y Muñoz, M. (Eds.). (2020). *Plan Ceibal 2020: Desafíos de innovación educativa en Uruguay*. Fundación Ceibal.

Schwartzman, S. (2011). Educación y cohesión social en América Latina. En A. Bárcena y N. Serra (Eds.), *Educación, desarrollo y ciudadanía en América Latina. Propuestas para el debate* (91-118). CEPAL; Fundación CIDOB.

Tejera Techera, A., Questa-Tortero, M., Vázquez, M., Boragno, P., Díaz, E. y Núñez, S. (2023). La participación de los diferentes actores en la gestión educativa en Uruguay. En J. Gairín y M. Galdames (Coords.), *La participación de los diferentes actores en la gestión educativa en Iberoamérica* (223-239). EDO Serveis- Universitat Autònoma de Barcelona.

Vaillant, D., Rodríguez Zidán, E. y Questa-Tortero, M. (2022). Pandemia y percepciones docentes acerca de la enseñanza remota de emergencia: El caso de Uruguay. *Revista Electrónica Educare*, 26(1), 64-84.

La **Red de Apoyo a la Gestión Educativa (RedAGE)** fue creada en 2008 y, en la actualidad, es una asociación internacional sin ánimo de lucro conformada por 35 instituciones de Educación Superior y Ministerios de Educación pertenecientes a 17 países iberoamericanos (organizaciones miembros), junto con más de 500 instituciones colaboradoras. Su objetivo principal es apoyar a las instituciones universitarias iberoamericanas, así como a las administraciones educativas e instituciones de formación interesadas en temas de organización, dirección y gestión de la educación.

Los participantes de la **RedAGE** intercambian y difunden informaciones y conocimientos sobre las temáticas propias de la organización, dirección y gestión de instituciones educativas, promoviendo formación, investigaciones y publicaciones conjuntas. Paralelamente realiza encuentros presenciales anualmente (Montevideo, 2009; Santiago de Chile, 2010; Lima, 2011; Ciudad de Panamá, 2012; La Paz, 2013; La Habana, 2014; Ciudad de Panamá, 2015; Leiria [Portugal], 2016; Sao Paulo, 2017; Santiago de Chile, 2018; Barcelona, 2019; Villahermosa [México], 2022; Ibagué, 2023 [Colombia]) y virtuales durante la pandemia (2020 y 2021), para debatir problemas específicos y conformar grupos de creación y gestión del conocimiento sobre asuntos de su competencia e interés.

La **RedAGE** está abierta a cualquier universidad, institución, asociación, comunidad o foro que disponga de líneas de trabajo en el ámbito de la organización, dirección y gestión de instituciones educativas. Se organiza en forma de red, con organizaciones miembro y colaboradoras por país. Su sistema de trabajo contempla comisiones permanentes (de formación, de investigación, de política educativa, de economía y administración) y también comisiones específicas centradas en temas de actualidad científica y profesional.

<https://www.redage.org>



Suscripción a la Newsletter gratuita de RedAGE en:

<https://www.redage.org/newsletter>



Síguenos en X: [@redage_ibe](https://twitter.com/redage_ibe)

SEDE:

Universitat Autònoma de Barcelona
Dpto. de Pedagogía Aplicada
Red de Apoyo a la Gestión Educativa RedAGE
Edificio G6 – 247 (Campus de Bellaterra)
08193, Cerdanyola del Vallès (España)
Telf.: (+34) 935811619
Correo: info@redage.org