



**UNIVERSITAS**  
*Miguel Hernández*

## Universidad Miguel Hernández

Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de Orihuela

Grado en Ciencias Políticas y Gestión Pública

Trabajo Fin de Grado:

*“Implementación de las políticas educativas en España, con especial incidencia en la LOMCE”*

Curso Académico: 2019-2020

Alumna: María Martos Sánchez

Tutor: Enrique Conejero Paz

IAN GIBSON, EN UNA ENTREVISTA REPETÍA ESTAS AFIRMACIONES CON UN INNEGABLE DOLOR Y UNA CIERTA RESIGNACIÓN:

*“ESPAÑA, ES UN PAÍS CON UN POTENCIAL FABULOSO QUE SE QUEDA A MEDIO CAMINO, LASTRADO POR LA FALTA DE ACUERDO DE LOS DOS PARTIDOS PRINCIPALES EN COSAS QUE DEBERÍAN SER INTOCABLES, COMO LA EDUCACIÓN, LOS DERECHOS DEL TRABAJADOR O LA SANIDAD. NO SE PUEDE ESTAR CAMBIANDO LA LEY DE EDUCACIÓN UN DÍA SÍ Y OTRO TAMBIÉN, NI ECHÁNDOSE MUTUAMENTE LA CULPA DE TODO, EN UNA ESPIRAL QUE PARECE NO TENER FIN” (Rodríguez, 2015, pág.62)*



## **RESUMEN:**

En el presente trabajo se pretende, en un principio, dar a conocer una acción fundamental de todo gobierno como es la puesta en práctica de su política en favor del bien común, y cómo dicha acción supone un proceso sucesivo de superación de fases o etapas en las que la interacción y el consenso que se produce, especialmente en la fase intermedia o de “implementación”, resultan aspectos determinantes para el éxito o fracaso de una política pública.

A continuación, se fija la atención en una política pública concreta, “la política educativa”, y en su incierto devenir tras más de cuarenta años de implementar leyes y reformas.

A través de este trabajo se intenta dilucidar los motivos que han dificultado el logro de un consenso en materia educativa por parte de las fuerzas políticas gobernantes, que permita la formación integral de los alumnos y el libre desarrollo de su personalidad, en aras a la construcción de una sociedad moderna, preparada, próspera, formada por ciudadanos con capacidad crítica y conciencia social.

**PALABRAS CLAVE:** implementación, consenso, política, educación

## CONTENIDO:

Introducción.....	5-9
Justificación del trabajo.....	5
Objetivos e hipótesis.....	8
Metodología.....	9
I. Las políticas públicas.....	10-23
1. Origen y evolución.....	10
2. Concepto.....	11
3. Los instrumentos de las políticas públicas.....	13
4. Los modelos de elaboración de políticas.....	13
5. Ciclo de las políticas públicas.....	14
5.1 La formulación.....	15
5.2 La implementación.....	17
5.2.1 Concepto.....	17
5.2.2 El proceso de implementación.....	18
5.3 La evaluación de las políticas públicas y sus efectos.....	20
II. Las políticas educativas.....	23-76
1. Educación y política, ¿una misma realidad?.....	23
2. La política educativa en España.....	26
3. Implementación de las políticas educativas en democracia. Intervencionismo público en la educación española.....	32
4. La LOMCE.....	32
4.1 Contexto social, político y económico.....	32
4.2 Una comparativa crítica: LOMCE vs LOE.....	33
4.3 Implementación de la LOMCE.....	63
4.4 Una nueva ley educativa: la LOMLOE.....	71
5. Conclusiones.....	74
III. Fuentes consultadas.....	77-84
Bibliografía, Legislación, Enlaces web.....	77

# INTRODUCCIÓN

## JUSTIFICACIÓN DEL TRABAJO

El motivo que me ha conducido a elegir este tema para mi trabajo es comprender las causas de los cambios en las leyes educativas cada vez que se constituye un Gobierno.

A través del estudio no sólo he satisfecho esa curiosidad sino que me ha servido para conocer con más detalle la complejidad del proceso de implementación de una política pública y la importancia de la participación de los diferentes actores interesados, las relaciones de poder que surgen entre los grupos objetivo de una política pública con el objeto de intentar beneficiarse de los recursos o las medidas de esa política, los beneficiarios reales de la política en cuestión y el espontáneo surgimiento de unos terceros implicados que pueden ser beneficiados o perjudicados por una política concreta sin estar directamente implicados (las llamadas “externalidades positivas y negativas”).

En el primer curso del grado de CCPP y GP me llamó la atención el estudio de los filósofos griegos. La preocupación de estos por la educación y su estrecha vinculación con la política era un hecho ya en la época griega clásica, en la que era una obligación de la comunidad política trabajar para que el ciudadano tuviera acceso y alcanzara la verdadera meta de su vida, el saber y la práctica de la virtud. Toda la vida social estaba orientada hacia la educación y ello se manifestaba a través de la participación en las diferentes actividades de la polis, como, las competiciones deportivas, las representaciones culturales, los juegos, las fiestas religiosas, el ejercicio de la retórica. En este sentido se expresó Aristóteles, *“el fin del Estado es crear las condiciones para que los individuos puedan vivir virtuosamente”*.

La condición virtuosa del individuo que inspira a la ciudad-Estado como meta para la supervivencia y el futuro de la comunidad a que hace referencia Aristóteles queda desdibujada en las sociedades contemporáneas, cuyos sistemas institucionales y leyes educativas apuntan, tal y como nos referimos en determinado espacio de este trabajo, a un fin competitivo y al servicio del crecimiento económico, relegando a un segundo plano el sentido de la educación desde el punto de vista de la calidad humana.

No obstante, sobre este último aspecto se han pronunciado algunos autores, quienes han alzado sus voces e invocado una visión distinta que valore otros beneficios de la educación aparte del capital humano, el incremento de la productividad, el puesto alcanzado en calidad de la educación según los informes elaborados por la OCDE, como el informe PISA, el PIRLS..., que expresan la necesidad de profundizar en la educación misma para descubrir su verdadero fin y construir una sociedad más humana, que debe ser el verdadero objetivo de un consenso entre fuerzas políticas.

En consonancia con estos valores se sitúan, entre otros autores, Conill (2004) para quien el fin de la educación debe ser la calidad de la vida humana en términos éticos y no sólo el crecimiento económico. Para Reboul (1989) citado por Vázquez Gómez (2015, págs.11-35), el mayor peligro que amenaza la educación en las sociedades democráticas es la indiferencia y la dimisión de todos los que deberían educar, padres y profesores.

Mientras tanto en España la política educativa queda anudada en torno a relaciones conflictivas, conducida por razones ideológicas y relaciones de poder y dominio que la alejan del verdadero fin que la envuelve, como es el poner a disposición del individuo los conocimientos y habilidades que le permitan el libre y pleno desarrollo de su personalidad. Un individuo instruido para ser capaz de elegir y decidir de forma autónoma e independiente el ejercicio de su propia acción de vida.

Lejos de producir estas opiniones efectos en el poder político, lo que ha venido sucediendo en España ha sido un incansable intervencionismo político en los sistemas educativos, disputándose la organización y regulación del currículo, la implementación de sucesivas y polémicas leyes educativas con claros y marcados tintes ideológicos característicos del partido dominante, de efecto cortoplacista hasta la siguiente alternancia política, y por tanto de escaso bagaje, incapaces de aportar información sobre el resultado o evaluación de la implementación de las políticas.

Es difícil entender que desde la aprobación de la Constitución de 1978, durante cuarenta y dos años, en los que se han sucedido seis alternancias de gobierno y se han aprobado en España once leyes de educación, ocho dedicadas a la enseñanza escolar - nueve con la nueva propuesta del actual Gobierno - y tres a la enseñanza universitaria, en total doce

leyes; los partidos políticos en el Gobierno y en la oposición sean absolutamente incapaces de ponerse de acuerdo para promover un sistema educativo que fomente el desarrollo personal y social. Este desencuentro no puede ser sino visto como una demostración de la manipulación a la que los ciudadanos están sometidos. Cada partido político piensa que la educación le pertenece, es la plasmación de su ideología, es la respuesta a las demandas de sus votantes y de sus afiliados, es la expresión de su manera de concebir el mundo, es la prueba de su validez y de sus proyectos sociales.

Y para la imposición de su política todo vale, condenas sin paliativos y sin ninguna concesión, opiniones extremadas y contundentes. Ello ocurrió con la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa, la LOMCE, “la ley Wert” (BOE. Martes 10 de diciembre de 2013), estudiada en el presente trabajo, que con independencia de los fallos que pudiera tener, que ciertamente los tenía, antes de ser aceptada, concitó a todos los partidos políticos del arco parlamentario contra ella y por ende contra el partido en el Gobierno que la promovió. Todos se conjuraron para derogarla. No encontrando en ella nada que se pudiera salvar o que mereciera ser aceptado o admitido.

De lo dicho se desprende que no hay acuerdos en temas educativos. La exasperación política en España permite sospechar que nunca lo habrá. “Los frenéticos e injustificados cambios curriculares a los que se somete al sistema educativo español, escribía Molinas (2013, pág. 250), citado por Rodríguez Neira (2015, pág. 65), son tremendamente perjudiciales”.

Quizás, como decía Ortega y Gasset en “Democracia morbosa” citado por Vázquez Gómez (2015, pág. 20), la política no debe elevarse a la categoría de empresa decisiva y última, sino penúltima, de nuestra vida (1988, Págs. 120-121). Este juicio se adecua al del propio Aristóteles, quien apunta al carácter subordinado de la política respecto de la ética y quien estipula que el gobierno de la comunidad debe orientarse a ser capaz de hacer a los ciudadanos “buenos y justos” de modo que la preocupación fundamental de la ciudad debe ser el logro de la virtud cívica (Política, III, 1280b8) citado por Vázquez Gómez (2015, pág. 20).

## **OBJETIVOS E HIPÓTESIS**

A continuación, se exponen las hipótesis que intentaremos contrastar a lo largo del presente trabajo, para alcanzar algún tipo de certidumbre sobre los objetivos que se proponen.

### **Objetivos:**

- Realizar una aproximación al estudio de la implementación de las políticas públicas en general.
- Conocer el proceso de implementación de las leyes educativas.
- Estudiar la última ley educativa, la LOMCE, indagar sobre los motivos de su fracaso y la enorme controversia que generó.

### **Hipótesis:**

- El conocimiento acumulado en el diseño e implementación de las sucesivas leyes educativas, las dificultades encontradas y los errores cometidos han ido reflejándose en las leyes posteriores y contribuido a la mejora progresiva de las mismas.
- La praxis de la democracia en España y la experiencia acumulada tras la promulgación de numerosas leyes educativas en este periodo permiten albergar esperanzas de llegar a un gran pacto por la educación en este país.

## **METODOLOGÍA**

La metodología seguida para realizar este trabajo de investigación ha tenido dos partes diferenciadas, al igual que el trabajo.

En primer lugar, para la parte más teórica ha sido necesario localizar textos en los que se abordara lo relativo a las políticas públicas y el ciclo de las mismas, para ello he acudido principalmente a manuales, también publicaciones extraídas de internet, así como a los apuntes facilitados por el profesor de la asignatura “Políticas Públicas” durante el segundo curso del grado de CCPP y GP, D. Enrique Conejero Paz. Estudiadas las distintas exposiciones, he ido haciendo una selección, y de lo seleccionado diferentes resúmenes de lo expresado en los textos. Paralelamente he ido tomando nota de algunas frases literales de los autores consideradas de interés.

La segunda parte del trabajo constituye la parte central del mismo y en mi opinión la más interesante. Para su estudio he procedido a la recogida y lectura de todo tipo de material, desde prensa a revistas especializadas y manuales, todos ellos puestos a disposición del alumnado en la administración electrónica de la UMH; así como a la recopilación de opiniones a través de diversos diarios, y de estudios especializados interdisciplinares a través de internet - filosóficos, políticos, jurídicos – y a la descarga de las diferentes leyes educativas promulgadas en este país, con particular atención a dos ellas: LOE y LOMCE. Se ha prestado especial atención al preámbulo de cada una de ellas, al objeto de captar y sentir el espíritu de las leyes.

Para conocer el puesto que ocupa la calidad de la educación española respecto al resto de los países de la UE, he acudido a determinados informes publicados por el Ministerio de Educación sobre el panorama de la educación y a indicadores de la OCDE de los años 2015 y 2019.

# I. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

## 1. ORIGEN Y EVOLUCIÓN

Seguimos a Nelson cuando afirma que, “*El campo de las políticas públicas es de origen norteamericano en sus antecedentes intelectuales y, en lo referente en sus aspectos concretos, esta circunstancia es importante para comprender su trayectoria y contribuciones*” (Nelson, 2001, pág. 748).

La teoría de las políticas públicas tiene un origen relativamente reciente, estando sus primeros planteamientos enmarcados en el surgimiento del Estado de Bienestar o *welfare state*, cuando tras la Segunda Guerra Mundial el gobierno norteamericano implementó una serie de programas sociales, en educación, salud y servicios públicos, entre otros.

Como indica Francesc Pallarés (1988), en este contexto surge la temprana propuesta de Harold Lasswell, quien, en 1951, junto con Daniel Lerner, crean las denominadas *Policy Sciences* - “Ciencias de las Políticas”- con el convencimiento de que la aportación del conocimiento técnico mejoraría el desempeño administrativo y la acción gubernamental del Estado, generando un buen gobierno o gobierno ilustrado, capaz de encontrar una solución a los problemas sociales mediante el estudio complementario multidisciplinar.

Citando a Francesc Pallarés (1988, pág. 142), “..., en la década de los sesenta aparecen los trabajos realizados por Simon y Lindblom sobre los modelos de elaboración de las políticas, y en la década de los setenta surgen ya los planteamientos sobre el conjunto del proceso de las políticas públicas.”

Esta nueva dirección de las políticas públicas se expresa en los trabajos de Y. Dror (1971) y sobre todo de T. Dye (1976), citados por Pallarés (1988, pág. 142), cuando plantea que se trata de “analizar qué hacen los gobiernos, cómo y por qué lo hacen y qué efecto produce”.

A partir de la década de 1980, el estudio de las políticas públicas surge como subdisciplina de la Ciencia Política tomando mayor protagonismo; ya no se basa únicamente en la descripción de la realidad, sino que busca mejorar las condiciones de vida de la sociedad

a través del saber. Pasa, por tanto, de ser una ciencia que describe y analiza de forma positiva, a una que paralelamente prescribe y evalúa. Su objetivo es analizar las acciones del Estado como ente dotado de poder, en su relación con la sociedad, buscando la forma de intervenir en la sociedad.

## 2. CONCEPTO

Si bien, existe consenso en cuanto al objetivo de analizar las políticas públicas en relación con la política, no ocurre lo mismo a la hora de elaborar un concepto único que defina las políticas públicas, a pesar de que se dan elementos comunes entre ellas, tales como acción, gobierno y sociedad.

De entre los conceptos de políticas públicas se reseñan los siguientes:

Según Dye (1976), una política pública es *“todo aquello que los gobiernos deciden hacer o no hacer”*, mientras que Peters (1982) citado por Pallarés (1988, págs. 142-143) la define como: *“el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno actuando directamente o a través de agentes y que van dirigidas a tener una influencia directa sobre la vida de los ciudadanos”*.

Para Meny y Thoening (1992) son *“un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico”*.

En opinión de Thayamayo (1997) son el *“conjunto de decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento dado los ciudadanos y los gobiernos consideran prioritarios”*.

Según Baena del Alcázar (2000), son *“toda decisión conformadora, en principio de carácter innovador, que va acompañada de las medidas necesarias para su seguimiento y ejecución”*.

Finalmente, pero sin olvidar que hay más definiciones, Vallés (2000) indica que son “*un conjunto interrelacionado de decisiones y no decisiones que tienen como foco un área determinada de conflicto o tensión social. Se trata de decisiones adoptadas formalmente en el marco de instituciones públicas*”.

En opinión de Pallarés (1988, pág. 143), las políticas públicas son un proceso de toma de decisiones a lo largo de un periodo de tiempo, y como dice Hecló (1972) citado por Pallarés (1988, pág. 143) pueden consistir “en lo que no se está haciendo”, es decir en no actuar sobre un determinado problema debido a diferentes motivos.

Una política pública se realiza mediante una acción estatal o gubernamental hacia fuera dirigida a la sociedad sobre la que trata de intervenir para transformar o modificar un estado de cosas dentro de la misma, generando así efectos positivos o negativos.

Como bien señala Pallarés (1988, pág. 144), las políticas públicas se implementan en la práctica en los *outputs*, que es lo que concretamente hace el gobierno en un sitio y momento determinado, que producen unos resultados, *outcomes*, en la sociedad. Como ejemplo en el ámbito educativo, serían *outputs* de una política pública la construcción de escuelas, la concesión de becas, actos de formación del profesorado, etc; y *outcomes* la elevación de la alfabetización de la población o la reducción de la tasa de absentismo escolar.

Tal como indica Pallarés (1988, pág. 144), la comparación de los *outcomes* con los objetivos de la política permite evaluar el rendimiento (*performance*), mientras que analizando los *outputs* podemos ver los problemas encontrados durante la implementación de la política.

Hay que añadir que, si bien las instituciones y organizaciones gubernamentales desempeñan un papel clave en la configuración de las políticas públicas, la participación no es exclusiva de éstas, pues, en la implementación intervienen organizaciones privadas u otros actores.

### **3. LOS INSTRUMENTOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

En cuanto a los instrumentos de que disponen las instituciones de gobierno para obtener estos resultados, es decir para producir determinados cambios en las vidas de los ciudadanos son, siguiendo a Peters (1982), citado por Pallarés (1988, págs. 144-145):

1. Las normas jurídicas. Son el único recurso propio y exclusivo del Estado. Es a través de estas normas que se fijan las actividades que forman parte de las políticas públicas.
2. Personal. Para elaborar e implementar las políticas públicas hacen falta personas, que se apoyan en una infraestructura material y organizativa para poder hacer su trabajo. Estas personas actúan de acuerdo con unas normas de discrecionalidad, para ajustar su actuación en cada política concreta.
3. Recursos materiales. Hace falta recursos económicos para diseñar e implementar cualquier política. Estos recursos se recaudan a través de los impuestos, cuya recaudación es una política más.
4. La persuasión. Tiene la finalidad de que los ciudadanos acepten como útil o necesaria una política determinada.

### **4. LOS MODELOS DE ELABORACIÓN DE POLÍTICAS**

En torno a la cuestión de cómo se elaboran o deben elaborarse las políticas públicas y entendiendo que se trata de un proceso decisonal o de toma de decisiones, Pallarés (1988, pág. 146) apunta dos enfoques: el modelo “racional” de H. Simon (1947, 1960, 1983) y el “incremental” de Ch. Lindblom (1959, 1968 y 1989).

El modelo racional se basa en una perspectiva lógica consistente en analizar primero el problema, a continuación, definir las alternativas posibles para terminar con la toma de decisión de la solución que se considera más correcta previo análisis de todas las posibles opciones soluciones y sus consecuencias.

El modelo incrementalista tiene en cuenta los problemas del modelo racional y las limitaciones en cuanto al enorme coste del análisis racional, la capacidad para evaluar las diferentes soluciones posibles a un problema, los conflictos de intereses etc. Por ello, según Pallarés (198, págs. 147-148), plantea que las políticas no parten de un cero ideal sino de la situación existente y que aquéllas a considerar serán las que supongan pequeños cambios “incrementales” en relación con la situación precedente, tratando de ajustar los objetivos a los medios disponibles.

Tanto Simon como Lindblom reconocen las dificultades de la aplicación de sus modelos, lo que les lleva a flexibilizarlos convergiendo en sus planteamientos con el paso de los años y la evolución de la sociedad.

Para Etzioni (1967), citado por Pallarés (1988, pág. 148), el gradualismo del modelo incremental de Lindblom no permite innovaciones importantes ni sobre cuestiones básicas, y el proceso de ajuste mutuo favorece siempre a los actores mejor organizados y más poderosos.

Por ello, Etzioni (1967) plantea otro modelo de elaboración de políticas públicas, el *mixed scanning*, como crítica al incrementalismo. Este modelo diferencia entre “decisiones fundamentales” y “decisiones incrementales”. Las primeras marcan las direcciones básicas de la política, permiten realizar una amplia revisión que posibilita la previsión a medio y largo plazo y establecen el marco sobre el que tomar las decisiones incrementales.

## **5. CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

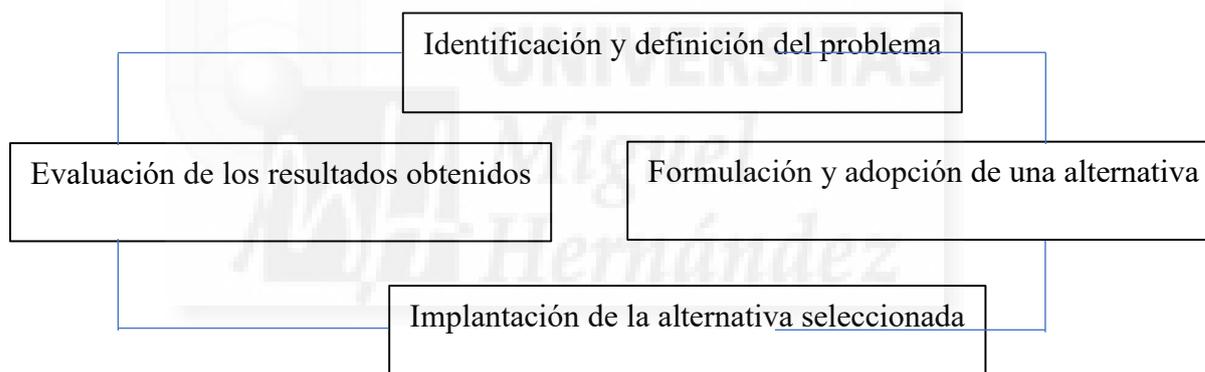
Como señala von Beyme (1985) citado por Pallarés (1988, pág. 150), a partir de la crisis de los años 70 se empieza a prestar más atención a los problemas de implementación y evaluación de las políticas públicas y se desarrolla el esquema cíclico, que intenta analizar la política pública en todas sus fases estudiando los diferentes factores que intervienen en cada una de ellas. En esta línea se basa el esquema del “ciclo vital” de Lasswell (1956 y

1971) en el que se apoyan también otros autores como Wildavsky (1974), T. Dye (1976) o Peters (1982), citados por Pallarés (1988, pág. 150).

Bajo este enfoque, como señala Pallarés (1988, pág. 150) las fases del proceso no se entienden como una secuencia rígida sino como un marco en el que desarrollar el análisis, no se intenta ofrecer un modelo de cómo tiene que ser una política pública sino ofrecer un sistema que permita plantear cuestiones, anticipar, prever, ya que según este enfoque las políticas públicas se redefinen continuamente durante su proceso de aplicación.

Según este modelo, Pallarés (1988, pág. 150), siguiendo a Lasswell, Hogwood y Gun (1984) distingue 9 fases en las políticas públicas que sintetiza en tres grandes momentos del proceso: formulación, implementación y evaluación.

Figura 1: El ciclo de las Políticas Públicas. Fuente: Elaboración propia



## 5.1. La formulación.

a) Establecimiento de la agenda política. Las demandas de la sociedad llegan a través de diversos mecanismos (partidos políticos, asociaciones, grupos de presión) a los núcleos de poder, parlamentos y administraciones, que son los que deciden si el problema en cuestión merece ser considerado, es decir si entra o no en la agenda política.

En esta fase se realiza una primera selección. Aquí, según Pallarés (1988, págs. 151-152), es pertinente preguntarse qué hace que determinados problemas pasen a la agenda política y otros no. Aunque se han señalado diferentes factores, se pueden señalar los siguientes: Si el problema ha alcanzado dimensiones de crisis, si tiene un componente altamente

emotivo, si afecta a un alto número de personas, o que afecte a cuestiones de poder y legitimidad. La respuesta es, según el autor, una cuestión política relacionada con el poder de los distintos actores sociales y su capacidad de movilizar demandas, más que de un proceso racional de toma de decisiones en base a análisis de datos y necesidades.

b) La definición de los problemas. Una vez un problema entra en la agenda, hay que estudiarlo, ver sus componentes, causas y consecuencias. Esto puede significar su abandono o su reformulación. Como señala Pallarés (1988, pág. 153), en general la definición del problema nunca es completamente objetiva porque entran en juego factores subjetivos por parte de individuos, grupos de presión, partidos políticos, etc.

c) La previsión. Toda política está orientada hacia el futuro. Esto justifica según Pallarés (1988, págs. 153-154), la previsión en la elaboración de políticas, pues los problemas cambian en función de la evolución de las distintas variables consideradas importantes; lo que requiere conocimiento del problema y de las técnicas adecuadas.

d) Establecimiento de objetivos. Una vez seleccionado el problema, definido, y con una previsión de escenarios futuros, se formulan los objetivos de la política, es decir, como queremos que sea el futuro.

A la hora de fijar los objetivos, según Pallarés (1988, pág. 155), hay que tener en cuenta los siguientes elementos:

- Si se tienen los recursos necesarios para alcanzarlos.
- El contenido concreto de los objetivos debido a cambios en la política pública.
- La relación entre los objetivos de la política y los de las organizaciones encargados de implementarla, pues en el interior de una estructura organizativa siempre hay conflictos.
- Los condicionamientos derivados del entorno interorganizacional, sobre todo entre diferentes niveles de gobierno.

e) La selección de la opción. Como dice Pallarés (1988, pág. 155), normalmente en las estructuras institucionales suelen considerarse diferentes políticas opcionales en relación con los objetivos establecidos. Finalmente se elige una.

## 5.2. La implementación

### 5.2.1. Concepto

Son muchas las definiciones de implementación de políticas públicas que los estudiosos han dado desde los años 70 del siglo XX, momento en el que este procedimiento del ciclo de políticas públicas comienza a cobrar importancia. Estas definiciones han ido evolucionando con el paso del tiempo, intentando englobar todos los elementos que implica.

Revuelta Vaquero (2007, pág. 179) indica que la definición de implementación de políticas públicas que ofrecen Pressman y Wildavsky (1973) y otros autores, no incluye la fase de deliberación y aprobación legislativa, sino sólo la mera ejecución, el conjunto de procesos que, tras la fase de programación, tienden a la realización concreta de los objetivos de una política pública.

Se observa que no es tarea fácil separar dónde empieza la implementación y termina la elaboración de una política pública, pues hay veces que decisiones propias de la fase de diseño se dejan para la fase de implementación. Por lo que para llegar a definir la implementación de políticas públicas es preciso previamente delimitar el concepto. Ello ha llevado a Barrett y Fudge (1981), citados por Pallarés (1988, pág. 157), a considerar la implementación como un *“continuum de elaboración y acción en el cual tiene lugar un proceso negociador entre aquellos que quieren llevar la política a la práctica y aquellos de los que depende la acción”*.

Dicho esto, Revuelta Vaquero (2007, pág. 138), ofrece una definición más amplia de implementación de políticas públicas y, simplificando sus palabras, la define como un conjunto de decisiones y acciones llevadas a cabo por actores públicos, paraestatales y privados, enmarcadas en un conjunto de normas más o menos flexibles realizadas con el fin de influir sobre, diseñar, o crear, por un lado una red de acción pública (*policy network*) que regule el contacto entre las diferentes administraciones implicadas, los grupos

objetivo, los beneficiarios así como cualesquiera otros actores implicados; por otro, planes de acción que tengan en cuenta la información actualizada del problema a resolver; y finalmente decisiones o acciones concretas destinadas directamente a los grupos objetivo.

### **5.2.2. El Proceso de implementación.**

Fueron Wildawsky y Pressmann (1973), citado por Revuelta Vaquero (2007, pág. 138), los que expusieron la importancia de la implementación -considerado hasta entonces un proceso sencillo entre la toma de decisiones y el resultado de éstas- tras observar el modesto resultado de las políticas públicas en USA y en Reino Unido en los años 60 y 70. Se puede decir que, se empieza a estudiar cuando se observa una diferencia entre lo pretendido por una política pública y la realidad de su aplicación posterior.

La implementación es por tanto todo el proceso que sucede entre las declaraciones formales de la política y el resultado final que se obtiene, como se indicó en un principio se trata de un “continuum”. En ese proceso una serie de variables entrarán en juego influyendo en el desarrollo de la implementación y haciendo que el resultado final sea uno u otro.

Durante ese proceso se produce una interacción entre actores públicos y privados, así como se generan negociaciones entre ellos que, con frecuencia son asumidas por organizaciones sociales y grupos de presión. En opinión de Revuelta Vaquero (2007, pág. 181), esta interacción sirve para medir la adecuación de la política pública diseñada, al tiempo que la introducción de una nueva legislación puede introducir nuevos actores en un asunto, reorganizar la relación entre los ya existentes o dar o quitar peso a unos u otros, pero rara vez crea una red de relaciones desde cero, sino que debe encontrar su hueco en las estructuras, procedimientos y actores ya existentes y sus relaciones.

Además de los “actores”, otras variables juegan su papel en el proceso de implementación, como son los “recursos”, “las instituciones”, también el “tipo de política pública” objeto de estudio es un factor a tener en cuenta, y este último se va a tratar porque aunque algunos autores no le den mayor importancia, el proceso de

implementación es diferente si se trata de un plan o programa elaborado por el ejecutivo o por uno de los ministros, un decreto administrativo, si se trata de un instrumento más formal, expedido también por el ejecutivo, o una ley, en cuyo caso se requiere formalmente la aprobación del legislativo.

Como señala Revuelta Vaquero (2007, pág. 140), algunos autores, como Van Meter y Van Horn (1975), o Dolbeare y Hammond (1971), al estudiar la implementación de políticas públicas, no dan importancia al tipo de política pública que es objeto del estudio. Por el contrario, otros como Weatherley y Lipsky (1977), Pressmann y Wildavsky (1973) o Sabatier y Mazmanian (1981), defensores del enfoque *top-down*, se centran en el estudio de los actos normativos, es decir, lo que se conoce como leyes. Rein y Rabinowitz (1978) reconocen la centralidad de la ley original, pero dan importancia al desarrollo posterior, administrativo, de esa ley, que es lo que da operatividad a la misma.

En opinión de Revuelta Vaquero (2007, págs. 141-142), estas distinciones del tipo política son importantes, porque, por ejemplo, en el caso de la ley, se trata de un acto formal que queda fijado por el poder legislativo, por tanto, algo bastante permanente. Ahora bien, cómo se aplica luego depende en buena medida de las disposiciones administrativas del Gobierno de turno y su verdadera voluntad de ponerla en práctica, es decir de la política, y con ello de todo lo que la envuelve. Y añade apoyándose en Seidman (1994) y en Roscoe Pound (1942) que, la ley es en principio el instrumento principal que tiene la política para poder influir en el comportamiento social y que estos cambios perduren en el tiempo.

Un factor más a tener en cuenta en el proceso de implementación es el rol de la burocracia, conocer cómo influye en el proceso y qué importancia le dan los autores clásicos a esta variable.

Los primeros estudios sobre la implementación de políticas públicas (Scheff 1961, Crozier 1964, Mechanic 1962, Elmore 1978, Bailey y Mosher 1968, Van Meter y Van Horn 1975), se centraron en estudiar el papel de la burocracia de la administración; reconocieron su importancia y cómo ésta influye en el éxito o fracaso de la implementación. Otros autores más modernos como Whitford (2002) ven en los temas burocráticos el principal problema a la hora de aplicar políticas públicas.

En opinión de Weatherly y Lipsky (1977), un cambio normativo acarrea para los burócratas de primer nivel una serie de demandas, con lo que, con el objetivo de simplificarse la vida, tienden a distorsionar los objetivos iniciales de la norma. Para Elmore (1978), cuanto más rígido sea el sistema legal y mayor el uso de instrumentos de política legal, menos exitosa será la implementación.

Sin embargo, para Sabatier y Mazmanian (1981), defensores del enfoque *top-down*, la burocracia es un factor más, realzando la importancia de del aspecto legal. Otros, como Hjern y Hull (1982), representantes del enfoque *bottom-up*, defienden que la investigación de la implementación de políticas públicas debe centrarse en cómo los diferentes actores sociales involucrados, entre los cuales se encuentra la política formal, abordan el problema.

No obstante, Revuelta Vaquero (2007, pág. 143) considera que la implementación depende de la combinación de varios factores. De hecho, Rein y Rabinowitz (1978) nombran tres fuerzas básicas que influyen en la implementación de las políticas públicas: el *imperativo legal*, que se refiere a la ley, la cual una vez aprobada es de obligado cumplimiento por todos los actores y burócratas; el *imperativo burocrático racional*, que quiere decir que la ley será aplicable en la medida en que aparezca como viable y razonable a ojos del cuerpo administrativo. Por último, el *imperativo consensual*, indica que la implementación debe estar sometida a las preferencias de los grupos de interés, quedando sometida a estos últimos el imperativo legal y el burocrático racional.

### **5.3. La evaluación de las políticas públicas y de sus efectos**

La evaluación es la última fase del ciclo de políticas públicas, si bien, ésta puede llevarse a cabo en diferentes momentos: “ex ante” si se realiza antes de la implementación; “concomitante” durante la implementación o “ex post” si se produce tras la implementación.

Las evaluaciones pueden servir para muchos fines, ya que generan conocimientos que pueden ser usados por otros, si bien, su fin real es validar una política, mejorarla,

controlarla o en su defecto dejarla sin efecto, en cuyo caso puede servir de base para la siguiente.

Los efectos que produce son diversos, deseados o no, directos o indirectos, políticos... y además, como cualquier otra parte de las políticas públicas, están sujetas a reformulación.

Siguiendo a Pallarés (1988, pág. 159), la evaluación de las políticas públicas no consiste en saber si la política pública acometió todas las tareas que tenía previstas y lo hizo correctamente, sino esclarecer si su diseño era correcto para obtener los resultados deseados y plantear los cambios necesarios para que así sea.

Señala Revuelta Vaquero (2007, pág. 207) que el objetivo de una política pública es resolver un problema definido políticamente como un tema que es competencia de la esfera pública, y tras su diseño e implementación, la política pública debe ser evaluada de forma sistemática, para comprobar si los grupos-objetivo modificaron su conducta y si se consiguió el efecto deseado para los beneficiarios.

La implementación de una política produce unos impactos en los grupos objetivo. De acuerdo con Revuelta Vaquero (2007, pág. 208), los impactos de una política pública son *“el conjunto de cambios de los grupos-objetivo que pueden imputarse directamente a la entrada en vigor de los programas de Actuación Político-Administrativa (PPA), de los Acuerdos de Actuación Político-Administrativa (APA) de los planes de acción y de los actos formales de implementación (outputs)”*.

Siguiendo a Revuelta Vaquero (2007, pág. 210-211), el análisis de los impactos sirve para saber en qué medida la implementación de la política pública produce los objetivos buscados en la misma. Para ello, es necesario analizar no sólo los efectos finales sino toda la serie de concatenaciones de causas y efectos que han tenido lugar durante el proceso de implementación. Entre ellos, conviene también recoger datos de comportamiento de los grupos-objetivo antes y después de la aplicación de la política, así como tras la aplicación de otras políticas o de determinados factores coyunturales políticos, económicos, culturales, etc. Puede ocurrir también que un acto de implementación no genere absolutamente ningún impacto, lo que puede ser debido a que el grupo-objetivo no acepte el acto de implementación, generándose así, un déficit de implementación.

Superada la fase de los impactos que produce la implementación de las políticas públicas en los grupos objetivos, se producen los efectos observables en los beneficiarios finales o *outcomes*.

Estudiando la relación entre los impactos y los efectos (*outcomes*), se puede observar si los impactos conducen a los efectos deseados, lo cual no siempre es así. También como resalta Revuelta Vaquero (2007, pág. 213), al tratarse de temas sociales, los resultados son a menudo difíciles de evaluar y apreciar, porque hay muchos aspectos que influyen, como son factores socioculturales, coyunturales, etc.

No obstante, como indica Revuelta Vaquero (2007, pág. 214), los efectos de una política pública pueden evaluarse de acuerdo con los siguientes parámetros y criterios:

Parámetros: Existencia o en su defecto ausencia de efectos; perímetro de distribución en el tiempo, espacio y según grupos sociales; duración o permanencia; coherencia con los objetivos planteados en esa política y con los de otras posibles políticas públicas.

Criterios:

- Eficacia. Consiste en verificar la hipótesis “a objetivos previstos, comportamiento de los grupos-objetivo esperados”. Lo consigue midiendo aspectos cuantitativos y cualitativos, resultando más fácil cuando la política pública está normativamente muy estructurada, y más difícil cuando las autoridades a cargo de la implementación tienen un margen más amplio para su ejecución. Se da una relación causa-efecto, pues si la política pública está bien diseñada, debe dar como resultado unos cambios determinados en la población-objetivo, independientemente de si la política pública llegó a realizar los *outputs* previstos en la misma.
- Eficiencia. Compara los objetivos planteados con los efectos esperados entre los beneficiarios de la política pública, mediante los análisis:
  - Coste-beneficio, que expresa en términos monetarios ambos parámetros para a continuación compararlos.

- Coste-utilidad, que compara la eficiencia de las diferentes medidas adoptadas en función de los efectos deseados que han producido, para centrarse después en la comparación de los costes.
- Pertinencia. Es la coherencia entre los objetivos de una política pública con la naturaleza y la distribución social, temporal y espacial del problema a resolver.

## II. LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS

### 1. EDUCACIÓN Y POLÍTICA, ¿UNA MISMA REALIDAD?

En la Grecia Clásica no se entendía la *paideia* - “educación”- separada de la *politeia* - “política”-, aunque a diferencia de la actualidad, por “política” se entendía el sistema social en su conjunto. Para Sócrates, “la esencia de la *paideia* consiste en crear las condiciones que le permitan al hombre alcanzar la verdadera meta de su vida, a saber, el acceso y la práctica de la virtud” (Jaeger, 1982, pág. 450).

Como dice Gonzalo Vázquez Gómez (2015, pág. 12), para los griegos, sólo en la polis es posible llegar a esa realización superior, porque, como planteó Aristóteles, el ser humano es esencialmente un *Zoon politikón*, un “animal político”, es decir un ser social en su sentido amplio. No se puede entender al ser humano si no es como formando parte de una comunidad social, política. Por ello, como dice Vázquez Gómez (2015, pág. 12) es obligación de la comunidad política el trabajar para que el ciudadano alcance el ideal de la *paideia*. En la época griega clásica, toda la vida social, la *politeia*, estaba orientada hacia la educación a través de la participación en las diferentes actividades de la *polis*, como las competiciones deportivas, las representaciones culturales, los juegos, las fiestas religiosas, en el ejercicio de la retórica, etc.

De esta forma, como señala Vázquez Gómez (2015, pág. 13), en el pensamiento clásico la política y la educación y con ello la ética, en cuanto que la *paideia* busca un ideal humano, están indisolublemente unidas.

Podemos decir por tanto que existe una relación estrecha entre educación y política, en cuanto que, sin comunidad, que precede al individuo, no hay educación.

Vázquez Gómez (2015, pág. 13) concluye que “toda educación es política”, en cuanto que la educación actúa no sólo sobre el individuo, sino también sobre la sociedad a través del individuo.

Como recuerda Vázquez Gómez (2015, pág. 14), para Aristóteles, el fin del Estado es crear las condiciones para que los individuos puedan vivir virtuosamente. Según el autor, esta idea marca el fundamento y los límites de la acción educativa del Estado, en cuanto que éste tiene que educar, pero no puede extralimitarse en sus funciones.

Por esto, según el autor, podemos decir que la educación como sistema hunde sus raíces en la Antigüedad clásica. Sin embargo, los sistemas educativos como tales son una invención de la modernidad, y sólo existen desde la Ilustración y la formación de los estados nación de los últimos 200 años, y van impregnados de la racionalidad e instrumentalidad propias de esa época.

Como señala Vázquez Gómez (2015, págs. 15-16), los sistemas educativos actuales siguen reflejando dos tensiones, entre homogeneidad y diferenciación, y entre centralidad y localidad. Los Estados han tenido siempre esa tentación de instaurar una educación homogeneizadora y centralizada.

Otra tensión que han vivido los sistemas educativos, como también señala Vázquez Gómez (2015, págs. 18-19) es la de los partidarios de la “escuela única”, esto es, una educación igual para todos, y los de las escuelas separadas, es decir distintos tipos de centros según una orientación más académica o profesional, lo cual ha ido aparejado a una diferenciación y segmentación de los alumnos por clase socioeconómica y cultural. Como bien sabemos, esta discusión continúa hoy en día en el diseño de los sistemas educativos modernos.

Igualmente, uno de los principios de todos los sistemas educativos desde sus inicios ha sido la idea de la extensión de la alfabetización, es decir de la educación básica.

Para Dewey (1929) citado por Vázquez Gómez (2015, págs. 17-18), el sistema educativo tiene que desarrollar tres dimensiones del ser humano: cognitiva, social y moral. Para Vázquez Gómez esta concepción choca con la visión actual de la educación como competición entre alumnos, escuelas, regiones y Estados para ver quién queda mejor en el *ranking* PISA.

Desde los años 60 del siglo XX la educación es vista como factor de productividad económica. Es la visión de la educación al servicio del crecimiento económico, como “capital humano”. Como indica Gracia Calandín (2018, pág. 55), este término se extrajo de la obra de Gary Becker (1983), quien considera la inversión en educación como una inversión en un factor productivo más, que va a traer un aumento de productividad que incluso puede ser calculado en términos económicos. Ésta es la visión prevalente en organismos como el Banco Mundial. Otros autores como George Psacharopoulos (1973) han remarcado también el valor económico de la educación.

Sin embargo, han surgido voces que invocan una visión de la educación que valore otros beneficios de la educación aparte del capital humano y el incremento de la productividad. Es el caso de Conill (2004), citado por Gracia Calandín (2018, pág. 61), para quien el fin de la educación debe ser la calidad de la vida humana en términos éticos, y no el crecimiento económico, aunque esto también hay que tenerlo en cuenta.

En opinión de Gracia Calandín (2018, pág. 71) hay que plantearse siempre la pregunta en torno a los fines de la educación, ya que esta búsqueda nos sirve para profundizar en qué es la educación misma, y que todo esto sirve a la construcción de una sociedad más humana. De lo contrario, se corre el riesgo de que la escuela sea guiada por intereses externos a ella, como las ideologías o el mercado. Indica que no se puede renunciar al ideal ético de la educación, ya que si se renuncia a él pierde su dimensión crítica y puede caer pasto de los intereses de determinados grupos de la sociedad.

## 2. LA POLÍTICA EDUCATIVA EN ESPAÑA

Como señala de Puelles Benítez (2017), la política educativa o *Politics* (término anglosajón) hace referencia a la actividad, esto es, a las políticas educativas concretas que se realizan en un marco espacial determinado, así como las relaciones que esa actividad anuda en torno de sí, relaciones por naturaleza conflictivas, ya que, como apuntó Max Weber, son siempre relaciones de dominación.

María Ester Mancebo (2001, pág. 3) define las políticas educativas como “*un conjunto de líneas de actuación diseñadas, decididas y efectivamente seguidas por la autoridad educativa en el marco de su competencia*”.

Desde la aprobación de la Constitución en 1978 se han aprobado en España once leyes de educación, ocho dedicadas a la enseñanza escolar y tres a la universitaria o superior. Hasta el momento, en casi 42 años de democracia ningún gobierno ha sido capaz de lograr un acuerdo general de las fuerzas políticas y sociales a fin de buscar un texto que pueda dar mayor solidez al sistema.

¿Qué nos impide llegar a un acuerdo? Partimos de dos presupuestos: primero, toda educación es política (mejor dicho, social o cívica); segundo, todo diálogo sobre la educación arranca de la existencia y reconocimiento del conflicto entre las visiones, diferentes, si no contrapuestas, acerca de ella.

De acuerdo con Vázquez Gómez (2015, pág. 28), en España el conflicto educativo se manifiesta en dos problemas principales; por un lado, la tensión entre el derecho a la educación y el derecho a la libertad de enseñanza; por otro, el provocado por la tensión entre centro y periferia.

El primer problema tiene su génesis histórica en la CE78, en su artículo 27.1: “Todos tienen el derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza”. Por lo que el autor se pregunta si el supuesto consenso al que se llegó con el artículo mencionado no fue un falso consenso, pues no ha evitado la promulgación de ocho leyes educativas diferentes desde 1978.

En cuanto al segundo conflicto, siguiendo a Vázquez Gómez (2015, págs. 28-29), la mayor o menor descentralización del sistema educativo, en España se manifiesta en dos aspectos; por un lado, el control sobre el currículo, en cuanto que se le considera como constructor de identidades; por el otro el de la mayor o menor autonomía de las Comunidades Autónomas, de los centros y de los profesores.

En opinión de Vázquez Gómez (2015, págs. 29-32) habría que llegar a un consenso que partiera en primer lugar del reconocimiento de las diferencias, e incluir en ese consenso los dos principios básicos de igualdad y libertad. Además, indica que tanto los centros creados por el Estado como los creados por la iniciativa privada deben guiarse por esos dos principios irrenunciables y deben estar impregnados de una idea mínimamente común de lo que es el mundo, la vida y la contribución de la escuela a la formación cognitiva y moral. Para el autor, esta búsqueda de consenso consistiría en asentar el sistema educativo en torno a un “sentido común”, el conjunto de elementos que nos unen.

Vázquez Gómez (2015, pág. 31) aboga por el diálogo y el consenso, centrar el proceso de entendimiento en torno al sentido común, el “common sense”, poner la atención en lo que nos une como base para configurar el sistema educativo.

Este autor (Vázquez, 2015, págs. 29-31) señala que el deseable consenso se ve dificultado por la pugna entre sistemas contrapuestos de creencias:

El que se deriva del pensamiento neoliberal, que parte de la libertad individual como valor extremo y que rechaza cualquier asomo de intervencionismo del Estado en la educación. Una posición contraria al derecho del Estado. En la actualidad, la posición neoliberal se hace oír manifestando que los resultados escolares (excelencia y equidad) siguen mejorando a partir de un mínimo necesario de dotación económica.

En el otro extremo está la escuela única, la de la escuela estatal real o pretendidamente neutra y laica con pretensiones hegemónicas sobre toda la oferta educativa. Esta segunda entra en contradicción con dos principios básicos: el de la imposibilidad de la neutralidad en la educación y el principio de la subsidiariedad en la iniciativa educativa dentro de una sociedad plural.

Otra dificultad para llegar al consenso se origina en la asunción o tentación totalitaria de la educación desde la política. En sentido se expresa también Vázquez Gómez (2015, págs. 30-32), para quien el Estado sigue teniendo una tentación totalitaria en el ámbito educativo en cuanto al control excesivo sobre los currículos, los objetivos, la evaluación, etc. Esto nos lleva a otra de las tensiones de los sistemas educativos entre homogeneización social y desarrollo de la individualidad, de la capacidad de pensar por sí mismos y el sentido crítico.

### **3. IMPLEMENTACIÓN DE LEYES EDUCATIVAS EN LA DEMOCRACIA. INTERVENCIONISMO POLÍTICO EN LA EDUCACIÓN ESPAÑOLA.**

Aunque el objeto de este trabajo se centra en las leyes educativas aprobadas durante el periodo democrático, es importante mencionar la Ley 14/1970, de 4 de marzo, General de Educación del ministro Villar Palasí, ya que supuso una de las reformas más importantes del sistema educativo español. Fue la primera vez que en España se democratiza la educación al garantizarse por ley la educación gratuita de ocho años de duración (EGB). Regula la escolarización obligatoria de seis a catorce años para toda la población y la Formación Profesional destinada a los alumnos que no obtuvieran el Graduado Escolar, o bien que les interesase una cualificación profesional para el mundo del trabajo.

Posteriormente en la democracia actual, el gobierno de la UCD con Adolfo Suárez aprueba la primera ley educativa que se basa en el artículo 27 de la CE, la LOECE (LO 5/1980, de 19 de junio) pero que nunca entró en vigor debido a la victoria electoral, poco tiempo tras su promulgación, del Partido Socialista Obrero Español (PSOE).

A continuación, con Felipe González en el Gobierno, el ministro José María Maravall aprobó la Ley orgánica 8/1985, del Derecho a la Educación (LODE). Los socialistas hicieron del derecho a la educación el eje de su política. Este objetivo se implementó mediante un constante incremento de la oferta de centros públicos, de tal manera que al

abandonar el poder en 1996 el 100% de los niños y adolescentes para el tramo de edad de los 4 a los 16 años estaban escolarizados.

La implementación de la ley respecto a la política de la oferta educativa sucedió de forma pacífica. Como indica de Puelles Benítez (2017, págs. 180-181), no ocurrió lo mismo respecto al difícil equilibrio a que obligaba el artículo 27 de respetar el pacto escolar de la Constitución. Por un lado, el temor a la desaparición de la enseñanza privada; por el otro la existencia de una sentencia del Tribunal Constitucional 5/981, de 13 febrero sobre la libertad de enseñanza con motivo de la impugnación de la LOECE ante el Tribunal Constitucional por parte del PSOE.

Como elementos importantes de esa ley se destaca: Libertad de crear y dirigir centros, ejercer el derecho al ideario y optar a la elección del centro; así como el derecho a la libertad de cátedra, o la libertad de elegir entre religión o ética.

En 1990 se aprobó la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE, 1990), que se centró en mejorar la calidad educativa y realizó una reestructuración del sistema educativo.

Entre los aspectos de esta ley destacan que establece la educación infantil de 0 a 6 años, así como la Educación Primaria de 6 a 12 años dividida en tres ciclos de dos cursos cada uno; introduce la Educación Secundaria Obligatoria, de cuatro cursos, hasta los 16 años, obligatoria, y el bachillerato de dos años con cinco opciones para elegir. Al finalizar se estableció la Prueba de Acceso a la Universidad (PAU). Además, intenta fomentar la Formación Profesional y la divide en dos ramas (López, 2019, pag.559).

La implementación de la LOGSE se planteó desde la vía experimental, lo que despertó mucho entusiasmo en los profesores. Paralelamente y también con carácter experimental se emprendió la reforma de la Educación General Básica. El gobierno socialista aplicó numerosas reformas hasta que en 1987 Maravall publicó “Proyecto para la reforma de la enseñanza”. Hubo varias evaluaciones externas y recomendaciones de la OCDE. El documento se sometió a debate público, cuya consecuencia fue una oposición crítica casi unánime al proyecto de reforma de la formación profesional.

Con posterioridad, siendo ministro Javier Solana y siguiendo la tradición marcada por la reforma de 1970, se publicó un libro blanco que recogía un diagnóstico de la situación de la que se partía y por otra, las aportaciones de las reformas experimentales y del debate público, a la vez que trazaba las grandes líneas de reformas a acometer. En 1990 el Parlamento, sin el apoyo del principal partido de la oposición (Partido Popular), aprobó la LOGSE y aunque en el proceso de tramitación se introdujeron importantes cambios, las líneas maestras seguidas fueron las que proyectó Maravall.

No obstante, conforme avanzaba la implantación de la LOGSE, se hizo evidente la existencia de una serie de disfunciones y errores que necesitaban rectificación. La comunidad escolar, las fuerzas sociales y políticas, los medios de comunicación pusieron en evidencia que determinados aspectos de la LOGSE no estaban funcionando adecuadamente.

En el año 2000, con la mayoría absoluta de José María Aznar, el Partido Popular intentó un cambio importante de la educación y presentó la LOCE.

Son muchas las modificaciones que introdujo esta ley respecto de las anteriores leyes escolares del PSOE (LOE, LOGSE, LOPEG) de las que vamos a destacar aquellas que produjeron cierta controversia. Los primeros años, de 0 a 3, se consideraron como objeto de una educación preescolar, y pasaron a ser considerados como “atención educativa y asistencial”. La educación primaria pasó a ser como preparatoria de la educación secundaria, ambas obligatorias e integrantes de una educación de 10 años de escolaridad. En la educación secundaria se introdujo itinerarios basados en el interés que pudieran tener los alumnos, así como la formación profesional para aquellos que no tuvieran interés en alguno en estos itinerarios. Para finalizar, se organizó la asignatura de religión con dos opciones para los alumnos (confesional y no confesional).

Según de Puelles Benítez (2017, págs. 204-212) la LOCE era agresivamente ideológica. En su implementación, no obtuvo el consenso con la comunidad escolar, invitada solamente a escuchar las líneas de la reforma; así como tampoco contó con el consenso con las comunidades autónomas a las que simplemente se les envió el borrador de la ley. En cuanto a su tramitación en el Parlamento, obtuvo la oposición de todas las fuerzas parlamentarias.

La LOCE fue aprobada y publicada en el BOE el día 23 de diciembre de 2002, pero no llegó a aplicarse al ser derogada por el PSOE al llegar al poder en 2004. Un Real Decreto aprobado en Consejo de Ministros el 28 de mayo de 2004 paralizó el calendario de aplicación de la ley.

En 2004 el PSOE forma gobierno y fruto del programa electoral surge la LOE que se configura como un marco básico común que pretende garantizar la estabilidad y vertebración del sistema educativo, mediante el máximo consenso.

Entre sus características, reseñar la recuperación del carácter “plenamente educativo” de los primeros años de la infancia, la incorporación de la asignatura de Educación para la Ciudadanía, así como la enseñanza de las religiones obligatoria para los centros docentes y voluntaria para el alumnado.

Durante la implementación de la ley y con el fin de lograr el máximo de apoyos sociales y políticos, se produjeron diversos actos públicos, seminarios, mesas redondas, conferencias etc. promovidos por el Consejo Escolar del Estado y los Consejos Escolares de las Comunidades Autónomas, las universidades, las asociaciones profesionales y los sindicatos de educación, así como por el propio Ministerio de Educación. Finalmente la LOE fue aprobada en 2006, si bien logró un amplio apoyo al contar con la mayoría de los grupos parlamentarios y de algunas de las organizaciones sociales, no pudo lograr el apoyo del Partido Popular ni de otras organizaciones educativas como la CONCAPA, ni de otras federaciones.

En noviembre de 2013, de nuevo con el PP en el gobierno se aprueba la LOMCE, con la intención según el ministro Wert, de mejorar los resultados de España en las evaluaciones internacionales y acabar con el alto abandono escolar.

La implementación de la LOMCE es tratada en el apartado 4.3. de este trabajo.

## 4. LA LOMCE

### 4.1. CONTEXTO SOCIAL, POLÍTICO Y ECONÓMICO.

El 28 de noviembre de 2013 el Parlamento español aprobó la Ley Orgánica 8/2013, para la Mejora de la Calidad Educativa, LOMCE. Esta ley fue sancionada el 9 de diciembre y publicada el 10 de diciembre de 2013 en el Boletín Oficial del Estado.

Así entraba en vigor la que posiblemente haya sido hasta la fecha la ley más polémica y controvertida de la Democracia, la ley más contestada en el Parlamento, en las instituciones y en la sociedad, la que ha conseguido recabar más consenso en su contra y consiguió que el Ministro que la promovió y sacó adelante, José Ignacio Wert, fuera calificado como el Ministro más impopular de la historia de la Democracia española, reprobado dos veces en el Parlamento y finalmente relevado de su cargo en junio de 2015 por Mariano Rajoy, pasando a ser a partir de ese momento Embajador jefe de la Delegación Permanente de España ante la OCDE en París.

Para entender tanto esta ley, las modificaciones que introduce en el sistema educativo, como las reacciones tan intensas que suscitó, es indispensable analizar y entender el marco social, político y económico en que fue gestada y aprobada.

España, noviembre de 2011. El Partido Popular, gana las elecciones generales por mayoría absoluta tras casi dos legislaturas de gobierno socialista. En ese momento, la economía española se encontraba sumida en una profunda crisis económica causada por la quiebra del sistema financiero en octubre de 2008, originado en la crisis de las llamadas hipotecas *subprime* en Estados Unidos, que se propagó enseguida al resto de sectores económicos, causando el hundimiento del sector inmobiliario español, que arrastró con él a buena parte de la economía española y especialmente al sector bancario, prestamista de los créditos que habían hecho posible la llamada “burbuja inmobiliaria”, el incremento desorbitado de la construcción de viviendas y de los precios del suelo y de los inmuebles desde fines de los años 90 hasta el inicio de la crisis.

Esta crisis económica generó altos niveles de paro, un endeudamiento creciente del Estado, grandes dificultades para financiar la deuda pública en los mercados internacionales debido a la llamada “crisis de la prima de riesgo”, fuga de capitales, fuga de mano de obra cualificada, etc.

Algo más de un año antes, en agosto de 2010, los dos partidos políticos principales, PSOE y PP, se habían puesto rápidamente de acuerdo para modificar la Constitución e introducir el famoso Artículo 135, que daba prioridad al pago de la deuda pública frente a cualquier otro gasto del Estado. Con la firma de este artículo y las políticas aplicadas por el Gobierno socialista en aquellos meses, el Partido Socialista abjuraba de facto de su vena social y se aprestaba a aplicar las recetas neoliberales que le eran dictadas desde la Comisión Europea, consistentes en contención del gasto público y recortes presupuestarios que afectaban especialmente a los servicios públicos, contención salarial, rebaja del sueldo de los empleados públicos, priorización del pago de la deuda a los acreedores internacionales frente a los gastos domésticos, privatizaciones, rescate bancario para evitar la quiebra del sistema financiero. .... Posteriormente, este conjunto de políticas recibía el rechazo mayoritario y espontáneo de la sociedad a través del “Movimiento 15M”, llamado así por la acampada permanente de manifestantes en la Puerta del Sol de Madrid a partir del 15 de mayo de 2011.

Durante todo este tiempo, el PSOE fue perdiendo apoyo social y político y las sucesivas encuestas iban inclinando la balanza de la opinión pública hacia el voto al Partido Popular, hasta llegar a las elecciones de noviembre de 2011 y su victoria en las urnas.

Lo que inicialmente empezó como una crisis financiera y se convirtió en una crisis económica, acabó transformándose en una profunda crisis social, política y cultural de la cual la sociedad española, y tampoco la mundial, aún no se ha recuperado.

#### **4.2.UNA COMPARATIVA CRÍTICA, LOMCE VS LOE**

La LOMCE no instaura un nuevo sistema educativo. De hecho, esta ley es una modificación de la ley vigente anterior, la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo de Educación, LOE, de la cual modifica cuarenta y ocho artículos, cinco disposiciones

adicionales, dos transitorias y tres finales. Pero los cambios afectan a los pilares esenciales del sistema educativo, y son de tal calado, que en ese sentido bien puede considerarse una ley que instaure de pleno un nuevo modelo de sistema educativo.

A continuación, vamos a reseñar los cambios principales que introduce la LOMCE, agrupándolos por ámbitos, junto con una revisión crítica de los mismos.

### **A. Cambios en el currículo.**

- Ordenación de las asignaturas en tres grupos: troncales, específicas y de libre configuración. Las troncales (Biología y Geología, Física y Química, Geografía e Historia, Lengua, Matemáticas, Idioma extranjero) ganan importancia y ocupan más del 50% del horario escolar. Las Ciencias Humanas, Sociales y las Artes se quedan relegadas a asignaturas de segunda clase, a excepción de la Historia, cuyos contenidos se controlan en mayor medida.
- Introducción en el primer ciclo de ESO de una asignatura llamada *Iniciación a la actividad emprendedora y empresarial*, así como *Economía y Economía de la Empresa*, en Bachiller.
- Debilitamiento de las asignaturas artísticas (Música y Expresión Plástica y Visual) y humanísticas, cuya nota ya no contará para las evaluaciones. Música deja de ser obligatoria. Filosofía pasa de ser obligatoria a convertirse en una optativa en 2º de Bachillerato.
- Eliminación de la asignatura de *Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos*. Ésta pasa de ser una asignatura obligatoria a convertirse en unos contenidos a trabajar de forma transversal durante la ESO y el Bachiller.
- La asignatura de Educación Primaria *Conocimiento del Medio*, en la LOMCE se vuelve a separar en *Ciencias Sociales* y *Ciencias de la Naturaleza*, siguiendo el modelo de la LGE.

### **Críticas relacionadas con los cambios en las asignaturas del currículo**

En relación con los cambios que realiza la LOMCE en las materias de enseñanza y su reordenación dentro del el currículum escolar, se ha acusado a la LOMCE de representar una reforma economicista de la educación, en cuanto que da gran importancia a las

asignaturas instrumentales, matemáticas, ciencias y lenguaje, idiomas y tecnologías de la información y comunicación, relega a un segundo orden las asignaturas humanísticas y artísticas e introduce una nueva relacionada con el fomento de la emprendeduría. La intención manifestada con esto por la LOMCE es elevar la empleabilidad de los alumnos y su mejor inserción en el mercado laboral.

Para Gracia Calandín (2018, pág. 55) la LOMCE no es un caso aislado de instrumentalización de la educación en favor del mercado. Como señala este autor, en los años 70, de la mano del llamado “Informe Fauré”, *Learning to Be*, de Edgar Faure (1973) de la UNESCO, se impuso el llamado “humanismo científico” que venía a decir que, para potenciar el desarrollo social y personal, había que desarrollar todas las potencialidades del conocimiento, especialmente las científicas y técnicas.

El Informe Faure se centra en el problema del desempleo, y concluye que la persona no debe nunca dejar de formarse o estudiar, para así tener movilidad profesional y laboral. Algunos autores han visto en esta recomendación un antecedente de lo que luego se ha llamado “educación para toda la vida”.

Pero como señala igualmente Gracia Calandín, en el año 2015, la UNESCO ha reafirmado la necesidad de una visión humanista y ha revisado críticamente el “humanismo científico” citado. El autor se pregunta también si es correcto que el desarrollo humano consista principalmente en el desarrollo científico-técnico y en la preocupación por el empleo.

Para Gracia Calandín (2018, pág. 61) se trata de dilucidar claramente el fin verdadero de la educación, que para el autor debe ser la calidad de la vida humana en términos éticos, y no el crecimiento económico, aunque esto también hay que tenerlo en cuenta.

Martha C. Nussbaum (2011), en su libro *Sin ánimo de lucro. Por qué la democracia necesita de las humanidades*, citado por Gracia Calandín (2018, pág. 62), plantea que no se trata de generar una disyuntiva entre educación para el crecimiento económico o educación para el desarrollo humano como polos contrapuestos, sino que la enseñanza de las Humanidades y las Artes desarrolla facetas del ser humano como el pensamiento crítico, capacidad de argumentar posiciones diferentes, respeto al contrario, cultura de la

responsabilidad individual, del disenso, la imaginación narrativa, el pensamiento independiente y creativo, etc; que también son útiles en las empresas, pueden ser motor de innovación y contribuir al desarrollo económico. Por ello piensa Nussbaum que incluso aunque el fin último siguiera siendo el desarrollo económico, conviene seguir enseñando las disciplinas humanísticas.

Por contra, Mallada Bolea (2016), desde una perspectiva más práctica como inspector de educación, valora positivamente la preocupación por mejorar la empleabilidad de los jóvenes que muestra la LOMCE, porque el paro juvenil en 2013 era del 55%. Este autor ve también interesante que la LOMCE dé relevancia a las lenguas extranjeras, (inglés y una segunda lengua extranjera), y a las tecnologías de la información y comunicación (TICs). Además, ve positivo, si queremos preparar un mejor futuro económico, que se haya incluido una asignatura de fomento de la actividad emprendedora.

Por el contrario, Antonio Viñao (2016, pág. 154), señala respecto a la introducción en ESO, como asignatura específica, de *Iniciación a la Actividad Emprendedora y empresarial*, así como *Economía y Economía de la Empresa*, en Bachiller, que estas asignaturas ofrecen una visión muy determinada, “ideológicamente sesgada”, de la vida social y económica, alejada de cualquier estudio de las mismas desde el punto de vista de las Ciencias Sociales.

En opinión de Jurjo Torres (2017), la LOMCE intenta configurar un tipo de personalidad que encaje en el modelo de sociedad neoliberal que se está implantando: individualista, materialista, consumista, que asume sola todas las responsabilidades porque no cuenta con el Estado. La nueva jerarquía en la importancia de las asignaturas del currículum es una de las maneras de introducir ese nuevo modelo. Añade que, la LOMCE intenta ofrecer una visión cerrada de la Historia, que evite pensar en otras posibilidades de organizar el mundo distintas al existente, y que no problematice los temas sociales, de forma que todo quede reducido a problemas *técnicos* solucionables con medidas tecnológicas o tecnocráticas.

En esta línea, opina este autor, se explica la eliminación de la asignatura de *Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos (ECI)* o el debilitamiento de las asignaturas

de humanidades, que son las que mejor pueden ayudar a educar en valores democráticos, pues fomentan la conversación, el debate, el razonamiento, pensamiento crítico, etc.

En relación con la ECI, apunta Celador Angón (2016, págs. 185-214) que los valores que esta asignatura defiende han estado presentes de forma transversal en todas las normas educativas desde el inicio de la Democracia de 1978. A partir de la LOE, esos valores se explicitan en una asignatura de curso obligatorio.

Celador Angón (2016, pág. 195) añade que la introducción de la ECI generó un gran debate y la asignatura fue recurrida al Tribunal Constitucional (sentencia TC al recurso de amparo núm. 9192-2009), que falló en contra de los recurrentes y la declaró como ajustada a derecho y no objetable a nivel de conciencia.

Para Mario Bedera Bravo (2018), la eliminación de ECI se debe a la aceptación de los postulados del sector más conservador del PP, mientras que Mallada Bolea (2016, págs. 7-8) ve bien los cambios en la ECI, pero que esto sólo funcionará si los profesores y equipos directivos se empeñan en trabajar estos temas.

## **B. Cambios relacionados con la recentralización y el reparto de competencias con las Comunidades Autónomas**

- La LOMCE establece un nuevo sistema de reparto de competencias en el que el Gobierno central fija todos los contenidos de las materias troncales de primaria, secundaria y bachiller.
- EL Gobierno controla la redacción de las reválidas necesarias para obtener el título de ESO y bachillerato, dejando la preparación del Examen de final de ciclo de Educación Primaria para las Comunidades Autónomas.
- Con la LOMCE, las Comunidades Autónomas sólo pueden decidir los contenidos y horarios de las asignaturas específicas y de las lenguas cooficiales.
- Obligatoriedad de impartir, sostenido con fondos públicos, todas las asignaturas en español como lengua vehicular en las Comunidades Autónomas con lengua propia, para todos aquellos alumnos que así lo soliciten.
- El Estado, no las Comunidades Autónomas, fija los estándares de aprendizaje, los criterios de evaluación y los horarios.

## **Críticas relacionadas con el reparto de competencias educativas**

Como vemos, con la LOMCE se produce una recentralización parcial de estas competencias que causó fuerte rechazo entre las Comunidades Autónomas, especialmente en algunas de ellas, y que fue la causa, entre otros elementos de la ley, que dio lugar a la interposición de hasta cinco recursos de inconstitucionalidad (sin contar el interpuesto por el PSOE) por parte de las Comunidades Autónomas: uno por el Gobierno de Cataluña, otro por el Parlamento de Cataluña, así como por los Gobiernos de Andalucía, Asturias y Canarias. Como señala Bedera Bravo (2018, pág. 22), las tachas de inconstitucionalidad alegadas por las Comunidades Autónomas se referían a invasiones competenciales en cuanto a la regulación de las evaluaciones finales o al reparto de competencias sobre el currículo.

En efecto, con la LOMCE el Gobierno Central, mediante Reales Decretos, fija el currículo básico para Primaria, Secundaria Obligatoria y Bachillerato, en los cuales se concretan los estándares de aprendizaje. Y estas normas son válidas para todo el Estado.

Para Jurjo Torres (2017), esto significa una imposición sin debate previo democrático de contenidos obligatorios del currículum, que pasa a estar decidido exclusivamente por el partido gobernante y los grupos económicos, sociales y culturales que le apoyan.

Los cambios que la LOMCE introduce en este ámbito obedecen a dos ideas motrices en el PP. Por un lado, el interés de fijar unos estándares de aprendizaje homogéneos para todo el Estado, independientemente de la Comunidad Autónoma en que se encuentre el alumno. Estos estándares van a servir al Ministerio para realizar posteriormente las evaluaciones externas, cuyo diseño se reserva el propio Ministerio. Por este motivo, en cuanto que el Ministerio va a ser el que diseñe las evaluaciones en base a los estándares de aprendizaje, le interesa controlar lo más posible el currículum que se imparte en todo el Estado. Esas evaluaciones, además, van a asemejarse en grado alto a las pruebas de la OCDE en las que participa nuestro país y en cuyos resultados y recomendaciones se apoya el diseño de la LOMCE.

La otra fuerza, y principal, que mueve al PP a recentralizar el currículum es su visión centralista del Estado. El PP nunca ha asentido plenamente con la descentralización del Estado en forma de Comunidades Autónomas y menos aún con el grado de autonomía alcanzado por algunas de ellas, especialmente las consideradas como “nacionalidades históricas” con lengua propia, Cataluña, País Vasco y Galicia. Su actuación política ha ido siempre encaminada a intentar contener o recortar ese grado de autonomía. Esto se ha expresado claramente en el intento de hacer prevalecer el castellano como lengua vehicular en las Comunidades Autónomas con lengua propia, o en el recurso de inconstitucionalidad contra el Estatuto de Cataluña, una de las causas del conflicto político en esta Comunidad Autónoma, la llamada “crisis catalana” aún sin resolver.

Como señala Antonio Viñao (2016, pág. 155) el PP tenía entre sus aspiraciones principales en materia educativa una recentralización basada en dos pilares. Por un lado, establecer el español como lengua vehicular en todo el Estado; por el otro la garantía de unas enseñanzas comunes para todo el país, y establecer un sistema nacional de evaluación y rendición de cuentas, que se basan en estándares que fija el Ministerio y las pruebas son organizadas por el Ministerio de Educación,

Como indica López Serrano (2019, pág. 571) tres Comunidades Autónomas, Andalucía, País Vasco y Cataluña, se negaron a aplicar la LOMCE aduciendo para ello imposibilidad de alcanzar los plazos previstos, y por el recorte de presupuesto. En el fondo, sobre todo en el caso de Cataluña, latía la disconformidad con la recentralización impuesta por la LOMCE y la disputa en torno al castellano como lengua vehicular.

Para Celador Angón (2016, págs. 192-193), con la LOMCE, las Comunidades Autónomas sólo pueden decidir los contenidos y horarios de las asignaturas específicas, con lo que se produce, indica el autor apoyándose en Leturia (2015) una recentralización de las competencias en educación, a pesar de que las Comunidades Autónomas tienen transferidas las competencias en educación.

EL Consejo de Estado emitió respecto a la LOMCE un informe muy duro (CONSEJO DE ESTADO, 2013), que, entre muchos elementos, cuestiona la forma como trata la recentralización al tiempo que ve una posible invasión competencial en relación con el trato dado a las lenguas cooficiales.

Como señala Bedera Bravo (2018), Wert básicamente ignoró estas recomendaciones en el modelo final que se envió a las Cortes para su tramitación.

### **C. Cambios relacionados con la Religión**

- Religión, y su alternativa, pasan a ser asignaturas cuyas notas cuentan para la nota media de fin de curso, aunque no para las pruebas de evaluación externa. Hasta ese momento la Religión se evaluaba, pero sus notas no contaban para la nota media del curso.
- En Educación Primaria se obliga a los alumnos a elegir entre Religión o *Valores Sociales y Cívicos*.
- En ESO se obliga a los alumnos a elegir entre Religión o *Valores Éticos*. Y las dos se encuentran también como asignaturas elegibles dentro del catálogo de optativas, con lo cual de hecho los alumnos de ESO pueden cursar ambas opciones al mismo tiempo. En la LOE no había obligación de recibir una asignatura sustitutiva en caso de rechazar las clases de religión.
- En Bachillerato, religión es una asignatura opcional de obligada oferta por los centros.

### **Críticas relacionadas con los cambios relativos a la asignatura de Religión**

Con la LOMCE, la Religión vuelve a estar en el centro de la polémica de una reforma educativa. Los cambios que introduce dieron lugar a gran controversia.

Como indica Celador Angón (2016, pág. 197), la enseñanza de Religión se basa en el Art. II del Acuerdo sobre Educación y Asuntos Culturales (AEAC). Este acuerdo establece la enseñanza de la Religión desde el punto de vista confesional, es decir como transmisión de sus creencias para mover a la adhesión hacia ellas, diferente a la enseñanza de religión como hecho cultural e histórico.

Para este autor, el que la escuela pública enseñe religión con carácter confesional es constitucionalmente difícil de encajar, ya que el Estado se declara aconfesional de acuerdo con el Art. 16.3 de la CE (Constitución Española).

Como señala López Serrano (2019, pág. 559), la primera vez que la asignatura de Religión se convierte en no obligatoria desde el final de la dictadura de Franco es durante el Gobierno de Felipe González. El ministro José María Maravall aprobó la Ley Orgánica 8/1985, del Derecho a la Educación – LODE. Esta ley otorgaba la posibilidad de elegir entre Religión y Ética.

Hasta la LOGSE, la asignatura de Religión era una más en el currículum en igualdad de condiciones a las otras, y los alumnos podían optar por una alternativa, *Educación Ética y Moral*, que igualmente era evaluada como las demás.

La LOGSE estableció por primera vez la posibilidad de optar entre cursar Religión o clases de estudio bajo la supervisión de un profesor y no evaluables. Esto fue posible tras la aprobación de los Reales Decretos 1006/1991 y 1007/1991 de 14 de junio, sobre regulación de la enseñanza de religión.

Estas normas fueron recurridas y el Tribunal Supremo anuló varios de los artículos, con lo que, para adaptarse a ello, se aprobó el Real Decreto 2438/1994 de 16 de diciembre, que indicaba que los alumnos que no cursasen religión tendrían que optar por una asignatura alternativa no evaluable (Celador Angón, 2016, pág. 198).

La Ley Orgánica de Calidad de la Educación (LOCE), aprobada por el PP en 2002 (que nunca entró en vigor) volvió a hacer la religión como asignatura obligatoria y evaluable, dando al alumno la posibilidad de elegir entre una opción de religión confesional (controlada e impartida por la Iglesia Católica) y otra de religión como hecho cultural e histórico llamada *Sociedad, Cultura y Religión*, controlada por el Estado.

Con la llegada del PSOE al Gobierno en 2004, la LOCE se anula y se promulga la Ley Orgánica 2/2006 de 3 de mayo de Educación. La LOE deja la enseñanza de la religión como opcional para el alumno, sin tener que optar por otra asignatura obligatoria. La LOCE obligaba a los centros a ofertar religión como hecho confesional, dando la posibilidad de elegir entre religión católica, evangélica, judía o musulmana, y su evaluación no computaba a efectos académicos. Los alumnos que no cursaran religión simplemente tenían que estar atendidos por el centro, pero no obligados a cursar otra asignatura.

El Consejo de Estado, en su informe sobre la LOMCE, expresó sus dudas en cuanto a la situación de la Religión y su alternativa en la LOMCE (Consejo de Estado, 2013), indicando que suponía un retroceso respecto a la situación entonces vigente (en referencia a la LOE), y ve que los alumnos que eligen la asignatura de religión al no dar la asignatura de Valores Éticos se encuentran en una situación de desventaja respecto a los que la eligen.

Según Antonio Viñao (2016, pág. 153), la regulación que hace la LOMCE de la asignatura de Religión satisface las demandas de la Conferencia Episcopal Española.

#### **D. Cambios en la estructuración del sistema educativo.**

- Desaparición de los ciclos de Educación Primaria. Cada nivel o curso cuenta por separado.
- Desaparición de la estructuración de ESO en dos ciclos formados por dos cursos cada uno.
- 3º de ESO como curso de elección de los alumnos entre la formación académica y la profesional. Establecimiento de 4º de ESO con dos ramas, una técnica y otra académica para ir a continuación, respectivamente, a Formación Profesional o a Bachiller.
- Los alumnos que elijan la rama aplicada pasarán a Formación Profesional Básica. Una vez concluida ésta podrá presentarse a las pruebas de ESO y obtener el título de Graduado en ESO, pero ello no los capacitará para pasar a Bachillerato (algo que sí sucedía con la LOE). Podrán pasar a Formación Profesional de Grado Medio.
- Los alumnos de 4º de ESO que hayan elegido la rama académica podrán, una vez superada la evaluación externa de fin de ESO, pasar a Bachiller o a Formación Profesional de Grado Medio, mientras que los que elijan la rama aplicada solo podrán optar a FP Básica.
- Adelanto a 2º de ESO de los *Programas de Mejora del Aprendizaje y el Rendimiento* – PMAR, en aulas separadas. Los PMAR duran 2 cursos, es decir 2º y 3º. En 4º de ESO el alumno tiene que volver al itinerario estándar y sacarse el título con los demás compañeros. En los *Programas de Diversificación Curricular*

(PDC) previos a la LOMCE, los alumnos sí podían llegar a sacarse el título dentro del programa.

- Establece dos titulaciones al finalizar secundaria obligatoria: el “certificado oficial de estudios” (para los que han cursado un PMAR, pero no han aprobado 4º de ESO) y el graduado (para los que sí lo aprueban), además de la Formación Profesional Básica para los alumnos de 15-16 años que sólo han llegado a 2º ó 3º curso de ESO.
- Establece los estándares de aprendizaje, que son los contenidos mínimos del currículum de cada asignatura en forma de competencias observables, medibles y evaluables, iguales para todos los centros y que van a constituir los elementos en base a los cuales se van a elaborar las en las evaluaciones externas.
- Repetición de curso en ESO y Bachiller con 3 o más asignaturas suspensas, o sólo con 2 si éstas son Lengua Castellana y Matemáticas.

### **Críticas relacionadas con los cambios en la estructuración del sistema educativo.**

La LOMCE realiza, como acabamos de ver, una serie de cambios profundos que fueron motivo de abundantes críticas.

La LOMCE crea la Formación Profesional Básica (FPB) y elimina los Programas de Cualificación Profesional Inicial (PCPI), que permitían obtener el título de ESO al fin del segundo curso de los mismos. FPB se convierte en obligatoria para aquellos alumnos de 15 a 17 años que hayan llegado como máximo a 3º de ESO, con el fin de ofrecerles una salida laboral.

Al adelantar a 3º de la ESO el momento de elección de los alumnos entre la formación académica y la profesional, se adelanta la edad a la que se empieza a derivar hacia la formación profesional a los alumnos que no alcancen el nivel académico mínimo. Con ello se abandona, según Celador Angón (2016, pág. 192), el modelo que ofrecía una educación básica generalista para todos antes de empezar ninguna especialización. Para este autor el nivel académico se convierte así en factor de segregación escolar.

De acuerdo con Bedera Bravo (2018) la LOMCE, en su formulación inicial como anteproyecto, incluyó el que para el autor fue el pasaje más polémico, el que se refería a

la intención de la LOMCE de derivar más alumnos a la formación profesional, para lo cual proponía dos vías:

- Anticipar los itinerarios a 3º de ESO.
- Programas de cualificación profesional *para alumnos con dificultades de adaptación o situación económica desfavorable*.

Según este autor, esas intenciones del PP dan muestra sin tapujos de su sesgo neoliberal y lo que él llama su “Darwinismo Social”.

Mallada Bolea (2016, pág. 7) indica respecto a las críticas hechas a la LOMCE sobre el adelanto de elección de itinerario a 3º de ESO, que con la LOE, en la práctica, el alumno que participaba en un PDC de facto terminaba también en la mayoría de los casos en la Formación Profesional.

Con la introducción de la Formación Profesional Básica, ésta se entiende como una vía dentro de la ESO. Una vez concluido 3º de ESO, los que elijan la rama aplicada pasarán a Formación Profesional Básica. Una vez concluida ésta podrá presentarse a las pruebas de ESO y obtener este título y podrán pasar a Formación Profesional de Grado Medio, pero no a Bachillerato. Los alumnos de 4º de ESO que hayan elegido la rama académica podrán, una vez superada la evaluación externa de fin de ESO, pasar a Bachiller o a Formación Profesional de Grado Medio, mientras que los que elijan la rama aplicada solo podrán optar a FP Básica. Este cambio ha sido uno de los aspectos más criticados de la LOMCE, ya que supone una segregación temprana de los alumnos.

Para Antonio Viñao (2016, págs. 150-152), con este cambio la LOMCE está realizando una mayor segmentación horizontal del sistema educativo. En la misma línea estaría el adelantar un año, a 2º de ESO, los *Programas de Mejora de Aprendizaje y el Rendimiento*, PMAR, porque se refuerza la separación de los alumnos a la misma edad entre quienes alcanzan el nivel académico y los que no.

Para este autor, la desaparición de los ciclos en educación primaria, los cambios respecto a la repetición de curso y la introducción de las “reválidas” aumentan la segmentación vertical de sistema educativo.

Los *Programas de Mejora del Aprendizaje y el Rendimiento* (PMAR), son una de las novedades que plantea esta ley para luchar contra la alta tasa de abandono escolar temprano.

Según Joan Amer y Andréu Mir (2017, pág. 139) los PMAR son un intento más del sistema educativo por promover el éxito escolar entre alumnos con desmotivación y retraso curricular.

Apoyándose en Escudero, González y Martínez (2009, págs. 41-64), Joan Amer y Andréu Mir (2017, pág. 141) señalan que este tipo de programas deberían servir para la inclusión educativa, pero se convierten en una “medida paliativa con un carácter potencialmente segregador”.

Los programas de integración escolar llevan desarrollándose en Europa desde los años 70. El país pionero fue Italia, pero también Finlandia es modelo a seguir en este campo.

Para Joan Amer y Andréu Mir (2017, pág. 141), a la vista de las prácticas educativas en los países del entorno, se observa que la tendencia es apostar por una escuela inclusiva, que intente integrar a todos los alumnos, atendiendo a su diversidad y a sus dificultades mediante este tipo de programas, para que ninguno quede descolgado.

Como señalan estos autores, el objetivo de la escuela inclusiva es que todo el sistema educativo adapte su cultura, sus prácticas, organización, etc; de forma que se atiendan las necesidades de todos los alumnos, sin mecanismos de selección previos ni de discriminación, para, en sus palabras “hacer realmente efectivos los derechos a la educación, a la igualdad de oportunidades y a la participación”.

Pero, según estos mismos autores (Amer y Andréu, 2017, págs. 150-151), los PMAR lo que hacen en la práctica más bien es separar y segregar del resto a los alumnos con problemas de aprendizaje. Muestran su preocupación por el hecho de que el alumno, al tener que volver en 4º de ESO al grupo normal tras dos cursos en el PMAR, no llegue a sacarse el título de ESO. En los Programas de Diversificación Curricular (PDC) previos a la LOMCE, los alumnos sí podían llegar al sacarse el título dentro del programa. En

este sentido, se duda de si la preparación que ofrece el PMAR sea suficiente para sacarse el título.

Aparte de esto, Joan Amer y Andréu Mir (2017, pág. 153) señalan la similitud de PMAR con los PDC en cuanto a metodología y dinámicas: “explicaciones más adaptadas, mayor comprensión en grupos reducidos, metodologías contextualizadas y aprendizaje social y significativo.”

Para estos autores, hay que entender los PMAR en el contexto de la LOMCE, que pone más énfasis en el rendimiento académico y adelanta en edad los procesos de segregación escolar.

Por otro lado, indica Jurjo Torres (2017) que la Administración no organiza los contenidos por ciclos, que quedan a la discreción de las editoriales de los libros de texto, que además están en manos de grupos de poder con ideologías determinadas. De esta manera, para el autor, el control de la información se deja a disposición de los intereses de los grupos dominantes.

#### **E. Cambios relacionados con la evaluación**

- Introducción de exámenes en forma de evaluaciones externas, para poder pasar de un ciclo al siguiente, las llamadas “reválidas”: al final de Educación Primaria (organizada por cada Comunidad Autónoma), de Secundaria Obligatoria y de Bachiller (ambas organizadas por el Ministerio de Educación).
- Clasificación de los centros en base a los resultados y su publicación, como indica en el Artículo 147.2: «los resultados de las evaluaciones que realicen las Administraciones educativas serán puestos en conocimiento de comunidad educativa mediante indicadores comunes para todos los centros docentes españoles».
- El Artículo 122.2 de la LOMCE indica que la asignación de recursos a los centros podrá variar en función de los resultados de dichas evaluaciones.
- La LOMCE encarga la evaluación externa del sistema educativo a un organismo dependiente del Ministerio de Educación, el Instituto Nacional de Evaluación

Educativa, y a los organismos de las correspondientes administraciones educativas de las Comunidades Autónomas.

- De acuerdo con el Art. 143.3, este Instituto se encargará de diseñar el Sistema Estatal de Indicadores de la Educación, “que contribuirá al conocimiento del sistema educativo y a orientar la toma de decisiones de las instituciones educativas y de todos los sectores implicados en la educación.
- Permite a los profesores de la educación privada corregir reválidas.
- Repetición de curso en ESO y Bachiller con 3 o más asignaturas suspensas, o sólo con 2 si éstas son Lengua Castellana y Matemáticas. En la LOE se podía solventar un curso académico con tres disciplinas suspensas, los tres primeros cursos afines y el último con un marcado carácter consejero.

### **Críticas relacionadas con los cambios en la evaluación**

Siguiendo las recomendaciones de los informes de la OCDE, tanto la LOE, aprobada en 2006, como la LOMCE establecen las evaluaciones externas de alumnos y de centros. La LOE, en su Art. 140.2 establece que dichas evaluaciones tendrán carácter formativo y no se usarán para realizar clasificaciones de centros:

*“La finalidad establecida en el apartado anterior no podrá amparar que los resultados de las evaluaciones del sistema educativo, independientemente del ámbito territorial estatal o autonómico en el que se apliquen, puedan ser utilizados para valoraciones individuales de los alumnos o para establecer clasificaciones de los centros.”*

Pero la LOMCE suprime este apartado e indica en su Art. 147.2 que los resultados se harán públicos y que la Administración educativa podría variar la asignación de recursos en función de los resultados de dichas evaluaciones, Para indicar esto, la LOMCE añade el siguiente texto al Art. 122.2, que se refiere a la asignación de más recursos a los centros educativos que los soliciten:

*“Dicha asignación quedará condicionada a la rendición de cuentas y justificación de la adecuada utilización de dichos recursos.”*

Estos dos cambios son de una enorme trascendencia, pues capacitan por un lado a la Administración educativa a dotar de más o menos recursos a los centros en función de los resultados de las evaluaciones, por el otro a los padres que, a la vista de los resultados de las evaluaciones, que se hacen públicos, pueden elegir llevar a sus hijos a los colegios que mejor resultados obtengan.

El que los centros reciban más o menos recursos dependiendo de los resultados de su evaluación ha sido uno de los aspectos más criticados de la LOMCE. Según los críticos, ésta es la herramienta que usa el PP para, por decirlo de alguna manera, aplicar su “Darwinismo social”, el mecanismo para trasvasar fondos públicos a los mejores centros y sobre todo a la enseñanza concertada, a financiar siempre más y mejor a los centros concertados y a aquellos que obtienen mejores resultados en los tests, que los que los obtienen peores. Un centro situado en un barrio de mejor clase social, con alumnos de familias mejor situadas social, cultural y económicamente, siempre va a obtener mejores resultados en los tests que los que atienden a alumnos de clases bajas, en barrios populares, con mucha población inmigrante, etc. De esta manera, con este mecanismo legal aparentemente “limpio” y “neutro”, la LOMCE consigue que a los centros que les va mejor, les vaya cada vez mejor y tengan más recursos y medios, mientras que a los que les va peor, se encuentren cada vez en condiciones más precarias en cuanto a recursos materiales, reparaciones, personal, etc; con lo que se van convirtiendo en colegios “gueto” para los pobres. Según los críticos, así no se combate la desigualdad educativa ni social, que es uno de los fundamentos de la educación en una democracia.

Para Antonio Viñao (2016, pág. 160), el centrar la educación en torno a la evaluación de estándares medibles hace que toda ella gire en torno a la adquisición de los mismos de cara a puntuar bien, para así quedar bien en los rankings.

Para este autor las evaluaciones van orientadas al control y la rendición de cuentas a la Administración, a su publicación para favorecer las elecciones de los padres, y del alumnado por parte de los centros. Critica el hecho de que el Preámbulo de la LOMCE diga que las evaluaciones tendrán un carácter formativo y de diagnóstico, y opina que tal

como están diseñadas y colocadas tienen un carácter sumativo (es decir ponen nota al alumnado) y van orientadas al control y a facilitar la selección.

Según Alonso Suárez (2017, pág. 122), la LOMCE no dice explícitamente hacer clasificaciones de centros, pero al introducir las evaluaciones de centro y la rendición de cuentas, ya se está haciendo implícitamente. Según este autor, la LOMCE presenta la rendición de cuentas como algo “neutro” sin ideología, puramente “técnico”, para mejorar la educación. Para ello se apoya en los resultados de las evaluaciones e informes internacionales para España. Como ejemplo, el autor (Alonso, 2017, pág. 122) cita literalmente un fragmento del Preámbulo de la LOMCE:

*“ ... es necesaria una reforma del sistema educativo que huya de los debates ideológicos que han dificultado el avance en los últimos años. Es necesaria una reforma sensata, práctica ...”*

Así, entre los objetivos que la LOMCE presenta en su preámbulo están el reducir la tasa de abandono escolar temprano, mejorar los resultados educativos en base a criterios internacionales o mejorar la empleabilidad. La LOMCE pretende conseguir esto mediante el aumento de la autonomía de los centros, la mejora de la capacidad de gestión de los centros, las evaluaciones externas de fin de etapa, la racionalización de la oferta educativa y la flexibilización de las trayectorias.

Es decir, se intenta presentar todo como un asunto “técnico”, no político. Esto es un signo de los tiempos actuales, que Slavoj Žižek (2007), citado por Alonso Suárez (2017, pág. 122), llama “de la pospolítica”, en el que los problemas sociales y políticos, como lo es la educación, se presentan como “técnicos”. Lo político se reprime e incluso se excluye.

El autor explica que esta visión tecnocrática de la educación es típica de las reformas educativas conservadoras, en las que a través de criterios “neutrales” justificados en la búsqueda de la calidad, eficacia y eficiencia, se introducen reformas neoliberales que mercantilizan la educación.

En la misma línea argumenta Antonio Viñao (2016), para quien, lo preocupante es que la LOMCE introduce una concepción positivista que, bajo el manto de una supuesta científicidad y neutralidad, sirve a los intereses de la concepción neoliberal de la educación. Para el autor, la LOMCE pone el énfasis en el diseño de tests y la búsqueda de datos medibles, pero aparca todo lo que tenga que ver con el debate sobre los fines y valores de la educación. Al hacer esto, dice el autor, la LOMCE está eligiendo de facto un modelo determinado de educación e imponiéndolo sin debate a la sociedad.

También critica este autor que la LOMCE no da posibilidad de elegir el organismo de evaluación externa, y no es posible conocer cómo se diseñan las pruebas, bajo qué baremos, qué personal lo hace, etc.

Para Alonso Suárez (2017, pág. 124), la LOMCE presenta su visión como de “sentido común”, con lo cual se intenta que ese tipo de reformas se naturalicen y se vean como algo normal, lógico y natural. Para apoyar su afirmación, el autor cita literalmente el Apdo. 5 del Preámbulo de la LOMCE:

*“Esta reforma del sistema educativo pretende ser gradualista y prudente, basada en el sentido común y sostenible en el tiempo, pues su éxito se medirá en función de la mejora objetiva de los resultados de los alumnos y alumnas.”*

Para el autor este fragmento ilustra la batalla ideológica por el “sentido común”, que permite a quien la gana imponer su visión del mundo y por tanto presentar como lógicos y naturales los cambios y reformas que realice, en nuestro caso en el ámbito de la educación.

Por tanto, siguiendo a Alonso Suárez (2017, pág. 124), la ideología neoliberal está “politizando” en su favor a base de “despolitizar” y enmarca la reforma de la LOMCE en el gran proceso de la globalización que mercantiliza a todos los bienes, seres y relaciones a escala planetaria. Para el autor, la globalización también persigue la convergencia entre los Estados-nación, que pierden poder decisorio en favor de organismos supranacionales como el Banco Mundial, El FMI, la Organización Mundial del Comercio o la OCDE. Para el autor (Alonso Suárez, 2017, pág. 124), la OCDE ha tomado el control de los sistemas educativos de los Estados a través de su programa PISA (*Programme for*

*International Students Assessment*), que con los resultados de sus tests realiza recomendaciones sobre política educativa a los países participantes. Con sus tests, la OCDE realiza comparaciones entre países y establece *rankings* de competitividad entre ellos, con lo que los países se ven compelidos a implementar las recomendaciones de la OCDE para no perder competitividad en el mercado de la globalización.

Igualmente, además, como indica el autor (Alonso Suárez, 2017, pág. 125), los docentes y los centros, para lograr buenos resultados en los tests, priorizan lo evaluable ante otros aspectos del proceso educativo.

Con una visión completamente distinta, Mallada Bolea (2016, págs. 6-7) opina que las evaluaciones externas al final de etapa o ciclo educativo son correctas si están bien diseñadas y no estrechan el currículo. Por otro lado, en la LOMCE sirven para sacarse el título, por lo que se convierten en reválidas. Si sólo tienen carácter informativo, las evaluaciones externas no sirven para nada. En opinión del autor, deben situarse en un punto intermedio, que sirvan para titular pero que aprobarlas no sea condición necesaria para sacarse el título correspondiente.

Este autor (Mallada Bolea, 2016, pág. 9) aplaude la LOMCE en cuanto a la estructuración del currículum en torno a los estándares de aprendizaje, que son los elementos que se evalúan. Los estándares para estar bien diseñados, “deben contemplar un proceso cognitivo, dentro de un contexto y con un contenido”, aunque dice que no siempre se cumple esto en la LOMCE. Indica que las competencias se engarzan bien con los contenidos y los criterios de evaluación a través de la Orden Ministerial ECD/65/2015, de 21 de enero. Además, argumenta Mallada Bolea (2016, págs. 8-9) que van en la línea que recomienda el Parlamento y el Consejo de Europa en cuanto a desarrollar las competencias clave para el aprendizaje permanente. Ve positivo que la LOMCE unifique los criterios de evaluación de todos los centros introduciendo estándares de aprendizaje observables, medibles y evaluables. Además, gradúa los estándares por cursos, con lo que se puede medir el progreso del alumnado.

El autor (Mallada Bolea, 2016, pág. 10) afirma que la LOMCE intenta vincular las evaluaciones internas con las externas, para que éstas no parezcan algo ajeno al centro, e

indica al respecto que en los sistemas educativos “de alto desempeño” son frecuentes las evaluaciones de ambos tipos y ambas están bien vinculadas entre sí.

Resumiendo, para Mallada Bolea (2016, pág. 14), a nivel técnico la LOMCE representa un gran avance porque desarrolla con mucha profundidad los elementos curriculares y sus relaciones.

#### **F. Cambios relacionados con la política de conciertos educativos**

- El Artículo 109 introduce el principio de eficiencia en el uso de fondos públicos, y tiene en cuenta la oferta existente de centros públicos y privados. Conecta la programación de la oferta educativa de las enseñanzas consideradas como gratuitas con la «demanda social» en relación con la «oferta existente de centros públicos y privados concertados».
- En relación directa con lo anterior, la LOMCE abre la posibilidad de que la Administración decida cerrar o no abrir centros públicos, y en su lugar concertar más centros privados, si así lo pide la “demanda social”.
- La LOMCE elimina la obligatoriedad del Estado de ofertar suficientes plazas en centros públicos.
- El Art. 116 permite la cesión de suelo público para la construcción de colegios concertados: «las Administraciones educativas podrán convocar concursos públicos para la construcción y gestión de centros concertados sobre suelo público dotacional».

#### **Críticas relacionadas con los cambios en la política de conciertos educativos**

El Artículo 27 de la Constitución es fruto de un pacto político que reconoce tanto el derecho a la educación como a la libertad de enseñanza, al indicar literalmente que “Todos tienen el derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza.”.

Para Celador Angón (2016, págs. 187-188), la manera como está formulado el artículo no es casual, pues coloca en primer lugar la educación como un derecho, lo cual asigna al

Estado el papel de garante, ordenador y supervisor del sistema educativo. La Constitución establece un sistema dual en el que coexistan centros públicos y privados.

Según este autor (Celador Angón, 2016, pág. 188), el Artículo 27 se redactó así para evitar configurar un modelo concreto y dejar al legislador el desarrollo del sistema educativo basándose en los principios recogidos en dicho artículo.

Como indica el autor (Celador Angón, 2016: 201), la Constitución Española, en su artículo 27, garantiza el acceso a la educación en condiciones de igualdad, independientemente de cuál sea el origen o el nivel social, cultural o económico del alumno. La Constitución faculta que este servicio sea prestado por centros públicos o privados concertados. Estos últimos también deben atenerse al mandato constitucional arriba mencionado, de lo contrario se daría la situación por la que el Estado estaría financiando con fondos públicos una educación diferenciadora.

Sin embargo, la mayoría de los alumnos inmigrantes son escolarizados en centros públicos. En el curso 2003/2004, el 80,7% de los alumnos inmigrantes de Educación Infantil estaban matriculados en centros públicos, el 81,4% de primaria, el 79,3% de ESO, 84,9% de bachillerato y 76,8% de formación profesional.

Para Celador Angón (2016: 202-203), la escolarización segregada de inmigrantes en los centros públicos genera consecuencias muy negativas. El excesivo porcentaje de alumnado inmigrante en centros públicos incide negativamente en la calidad de su educación y las dinámicas de aprendizaje en las aulas.

La LOE intentó corregir esta situación ordenando que fueran los padres, y no los centros, los que eligieran centro para sus hijos, prohibió a los centros cualquier selección en función de condicionantes del alumnado y ordenó a las administraciones públicas la vigilancia del cumplimiento de estas normas (Celador, 2016, pág. 203). Además, se prohibió a los centros concertados solicitar a las familias cuotas para financiar las enseñanzas gratuitas, obligarles a financiar otros fines o a pagar servicios asociados a la enseñanza.

Para Celador Angón (2016, págs. 204-205), la LOMCE modifica el régimen de conciertos educativos. Tradicionalmente existía un equilibrio entre centros públicos y concertados. La LOMCE rompe con esto al introducir el principio de eficiencia en el uso de fondos públicos, y tener en cuenta la oferta existente de centros públicos y privados y la demanda social a la hora de programar la oferta educativa de las enseñanzas consideradas como gratuitas. Para el autor, al introducir estos condicionantes, la LOMCE abre la posibilidad de que la Administración decida cerrar o no abrir centros públicos, y en su lugar concertar más centros privados. Además, la LOMCE elimina la obligatoriedad del Estado de ofertar suficientes plazas en centros públicos. Con estas medidas, según el autor, la escuela pública se convierte en subsidiaria de la privada.

En relación con el tema de los conciertos escolares, la LOMCE ha abandonado la concepción de los centros privados concertados como “complementarios” a la oferta pública, para abrir la puerta a una progresiva privatización del sistema en la que los públicos pasen a ser subsidiarios de los privados, ya que, como comenta Celador Angón (2016, págs. 212-213), si la “demanda social” solicita un centro concertado en una zona, la administración podría cerrar el público para abrir uno privado. Esto viene además facilitado por el hecho de que con la LOMCE los Ayuntamientos pueden ceder suelo público dotacional para abrir centros privados.

Para Celador Angón (2016, pág. 213), la LOMCE abre la puerta a un ejercicio desmedido de la libertad de enseñanza, pero financiada con fondos públicos, Para el autor, de seguir aplicándose la LOMCE, podría llevar a que la escuela pública se convirtiera en marginal. Para el autor esto es especialmente peligroso, ya que “... *puede suponer dejar en manos de la iniciativa privada la prestación de un servicio público esencial, así como ceder el control de uno de los sectores estratégicos más importante que tienen a su disposición los poderes públicos para remover los obstáculos que impiden la plena integración de sus ciudadanos en la sociedad.*”

Para Alonso Suárez (2017, pág. 111), la clave de la LOMCE está en que supone una mercantilización, una privatización de la educación, que el PP intenta justificar de acuerdo con el debate sobre los modelos de gestión educativa basados en criterios internacionales.

Para este autor (Alonso Suárez, 2017, pág. 113), se están produciendo procesos de privatización encubierta de la educación, que se plasman en leyes como la LOMCE, que garantizan y fuerzan la implementación de esos procesos para intentar que los mismos, y las ideologías que los respaldan, se vean como de sentido común.

Según Alonso Suárez (2017, págs. 131-132), la LOMCE hunde sus raíces justificativas en el nuevo modelo de funcionamiento del capitalismo; por otra parte, su intento de aumentar la participación de la empresa es la muestra de que el Estado ya no se ve como garante del derecho a la educación.

En relación con estas políticas, según Antonio Viñao (2016, págs. 144-146), la LOMCE realiza las siguientes transformaciones:

- El cambio del papel del Estado de suministrador del servicio público de la educación a un papel de mero regulador y evaluador del mercado educativo que él mismo promueve. La responsabilidad del suministro y la calidad de la educación se transfieren a los centros, las familias y el alumnado.
- Libertad de enseñanza entendida exclusivamente como:
  - Libertad para establecer centros docentes con el ideario que el titular tenga.
  - Libertad de las familias para elegir el centro que se adecue a su ideario religioso o ético.
  - Libertad de los centros para elegir los materiales de enseñanza, el impartir asignaturas no incluidas en el currículo oficial, así como para elegir a los alumnos.
  - Olvido o negación de la libertad de cátedra del profesorado.

De acuerdo con Ferré Fernández (2009, págs. 61-71), citado por Viñao (2016, pág. 145) esta concepción de la libertad de enseñanza se fundamenta en la libertad de elección de los padres como libertad básica, y de ella se derivan los demás aspectos de esa libertad de enseñanza.

Según este autor (Viñao, 2016, pág. 160) el objetivo número uno de la LOMCE de garantizar el derecho de los padres a elegir el tipo de educación y centro que deseen para sus hijos lleva a otro de los objetivos clave de esta ley, indicado en su preámbulo con la expresión eufemística de “racionalización de la oferta educativa”. Según el autor con el fin de satisfacer esa “libertad de los padres” se crea ese cuasi-mercado educativo en el que los centros compiten entre sí de forma que aquellos centros para los que no hay suficiente demanda sean suprimidos (En esto consistiría pues la “racionalización”, en que desaparezcan centros no útiles o poco demandados y vayan quedando los mejores).

En relación con el cambio en el Art. 116, que permite la cesión de suelo público para la construcción de colegios concertados, Antonio Viñao (2016, pág. 162) indica que esto ya se está haciendo en Comunidades Autónomas gobernadas por el PP, y que dichas concesiones se han hecho en favor de grupos afines ideológica o económicamente, lo cual ha generado situaciones de corrupción y delictivas: por ejemplo, el caso del campus de la Universidad Católica de Murcia en Los Jerónimos, Murcia (Cabrera, 2009).

De acuerdo con Antonio Viñao (2016, págs. 165-166), se observa en general en el sistema educativo español una progresiva tendencia a la privatización y la conversión paulatina de la red pública en subsidiaria de la privada, y en este camino, la LOMCE sería un paso más.

Para Bedera Bravo (2018), el PP hizo posible con la LOMCE el ideario neoliberal, rompió el consenso del Artículo 27 de la Constitución Española, eliminó el carácter de servicio público de la educación, debilitó el papel que la Constitución asigna al Estado como garante del derecho a la educación, la convirtió en mercancía, a los padres y alumnos en “clientes” y equiparó en la práctica jurídicamente a los centros públicos y a los concertados.

## **G. Cambios relacionados con la gestión de los centros educativos**

- De acuerdo con el Art. 132 de la LOMCE, el Consejo Escolar del centro se convierte en mero órgano asesor frente al papel del director, que adquiere más protagonismo y competencias.

- La Administración consigue mayoría en la comisión para el nombramiento del director de centro.
- Se establece la posibilidad de nombrar como director de un centro a un docente de otro centro.
- En los centros privados concertados el Consejo Escolar también pierde la mayor parte de competencias:
  - \* Elección del director: Mientras la LOE exigía el acuerdo entre el titular del centro y el Consejo Escolar, con la LOMCE el director es elegido por el titular del centro previo informe del Consejo Escolar.
  - \* Elección del profesorado: En la LOE eran elegidos por una comisión formada por el director, dos profesores y dos padres de alumnos. En la LOMCE, las contrataciones de profesorado son decisión de los titulares del centro junto con el director.

### **Críticas relacionadas con los cambios en la gestión de los centros educativos**

El Art. 27.7 de la Constitución Española establece que la comunidad educativa, o sea padres, alumnos y profesores, participarán en las decisiones y la gestión de los centros financiado con fondos públicos.

Para Celador Angón (2016, pág. 209), la LOMCE realiza cambios en la gestión de los centros escolares y afirma que el Consejo Escolar de centro pierde protagonismo y se convierte en mero órgano asesor frente al papel del director, que adquiere más competencias.

Según este autor, en la LOMCE el director es elegido por una comisión en la que está la Administración y el centro, pero en la misma el centro representa menos del 50% de los miembros. En la práctica esto significa que la decisión final sobre la elección del director está en manos de la Administración educativa, que tiene mayoría en la comisión, mientras que con la LOE la Administración sólo tenía un tercio de los asientos.

Para Celador Angón (2016, pág. 209) la Constitución es clara y los centros privados pueden obtener financiación pública, pero tienen que respetar ciertas normas, como indica el Art. 27.9 de la Constitución, y entre ellas están las que indica el Art. 27.7 relativa a la participación en la gestión de los centros. De acuerdo con este autor (Celador Angón,

2016, pág. 211), en los centros privados concertados el Consejo Escolar también pierde la mayor parte de competencias. Antes de la LOMCE la autonomía de los centros privados iba en relación con su mayor o menor financiación pública, es decir a mayor financiación pública, menor margen para decidir por sí mismas.

Para el autor (Celador Angón, 2016, pág. 211), en ambos tipos de centro la LOMCE ha supuesto una pérdida de participación de la comunidad escolar, dando más poder a la Administración en el caso de los centros públicos, o a los titulares de los centros en el caso de los concertados. Además, añade citando a Bernal y Lorenzo (2012, pág. 10) que en el caso de los centros concertados esto supone una privatización explícita de recursos públicos, pues se está financiando con fondos públicos a centros que en la práctica funcionan según sus propias reglas.

Mallada Bolea (2016, pág. 5) indica que la LOMCE habla de mejorar la autonomía de los centros, pero el autor dice que la LOMCE en realidad se la quita, si bien reconoce que en España hay poca experiencia en autonomía de centros.

De acuerdo con Alonso Suárez (2017, pág. 128) se produce una pérdida de capacidad de decisión de los consejos escolares, de los profesores y de los alumnos y gana peso decisorio la figura del director de centro.

Para ilustrar la pérdida de competencias del consejo escolar de centro, este autor muestra el siguiente cuadro (Alonso, 2016-17, pág. 128) que compara literalmente el Art. 127 en la LOE y en la LOMCE, en donde se puede ver cómo el consejo escolar queda reducido a órgano consultivo, quedando la decisión final en manos de director.

LOE	LOMCE
Promover la conservación y renovación de las instalaciones y equipo escolar <i>y aprobar la obtención de recursos complementarios.</i>	– Promover la conservación y renovación de las instalaciones y equipo escolar <i>e informar la obtención de recursos complementarios.</i>
<i>Fijar las directrices</i> para la colaboración, con fines educativos y culturales, con las Administraciones locales, con otros centros y entidades y organismos.	– <i>Informar las directrices</i> para la colaboración, con fines educativos y culturales, con las Administraciones locales, con otros centros y entidades y organismos.

Para Alonso Suárez (2017: 128), la LOMCE aproxima el funcionamiento de la escuela al de una empresa. Para este autor, las últimas reformas del sistema educativo español se mueven en la línea de la *Nueva Gestión Pública*, que traslada a la gestión de lo público las ideas neoliberales. Así pues, Bernal y Vázquez (Bernal y Vázquez 2013) citado por Alonso Suárez (2017: 128) enumeran los principios sobre los que se rige actualmente la gestión del sistema educativo español:

1. Las denominadas tres *Es*: economía, eficacia y eficiencia.
2. La relevancia del individuo por encima de la comunidad.
3. La rentabilidad, la empleabilidad y la competitividad.
4. Preeminencia de lo privado sobre lo público.
5. Mecanismos de mercado (competitividad) como elemento regulador.
6. Cliente y usuario en lugar de ciudadano.

Para estos autores (Bernal y Vázquez, 2013, pág. 40), de acuerdo a la *Nueva Gestión Pública*, se introduce en la gestión y la concepción de la escuela términos y conceptos propios de la empresa privada, como *eficacia, eficiencia, economía, calidad, competencia, individuo, cliente*. Y la idea de ciudadano queda sustituida por la de *cliente*.

Siguiendo a Jurjo Torres (2017) se está produciendo una “desdemocratización” del sistema educativo, y la LOMCE impone un férreo control tecnocrático sobre la comunidad educativa: profesorado, estudiantes y familias. Según este autor, la LOMCE desplaza el eje de la toma de decisiones, en las que ya no participan profesores, centro, padres, o alumnos, sino expertos técnicos de la Administración.

Según Antonio Viñao (2016), la LOMCE aplica a los centros públicos técnicas de gestión del sector privado. Con los cambios que introduce convierte al Consejo Escolar en un órgano meramente asesor, hace depender la elección del director de la decisión de la Administración, y que éste se convierta en un agente de la Administración educativa, un cargo con tinte político encargado de asegurar en cada centro el cumplimiento de las normas y directrices emanadas de la Administración. En esta línea, Sara Marqués (2014, pág. 5) citada por Viñao (2016, pág. 157), señala las quejas de la Federación de Directores de Institutos de Secundaria (FEDADI), que hablan del riesgo de clientelismo que implica este cambio. A su vez, Viñao (2016, pág. 157) cita las quejas manifestadas en su momento

por el presidente de la comisión gestora de la Federación de Directores de Colegios de Infantil y Primaria (FEDEIP), José Manuel Sixto, que indica que se pasa «de estar muy sujetos a la votación del consejo escolar y la Inspección a estar totalmente vinculados a la Administración, con lo que, a la larga, cualquiera que discrepe podrá ser desplazado».

Además, la LOMCE establece la posibilidad de que como director de un centro pueda ser nombrado un docente de otro centro. Para Antonio Viñao (2016, pág. 157) esto es una medida política para asegurar a la Administración el control de los claustros de profesores.

El resultado de todo esto es para Viñao (2016, pág. 158), que el director se convierte en un agente de la administración educativa que asegura la aplicación de su política. Además, como el autor señala, este cambio normativo va en contra del objetivo expresamente declarado por la LOMCE de aumentar la autonomía de los centros.

Esta misma crítica comparte el Consejo de Estado en su dictamen sobre la LOMCE. El autor cita el texto del dictamen relativo al tema:

*“Cuando el modelo de gestión se basa en la atribución de todas las decisiones a un órgano unipersonal sin participación activa del resto de la comunidad educativa, la autonomía se limita, ya que el control se ejerce por agentes y órganos ajenos al centro, lo que sin duda incrementa la dependencia de otras instancias.”*

El autor (Viñao, 2016, pág. 158) cita otro párrafo del Dictamen para apoyar su afirmación:

*“Debería, en aras del principio de participación democrática, sopesarse seriamente esta reducción [la del número de miembros de la comunidad educativa que forman parte de las comisiones de selección], que no se corresponde ciertamente con el principio de autonomía de los centros que el anteproyecto dice tratar de potenciar.”*

Adicionalmente, Antonio Viñao (2016, pág. 158) menciona un párrafo más de dicho Dictamen:

*“«la posibilidad» de que este empobrecimiento de la participación «contravenga lo dispuesto en el pfo. 7 del artículo 27 de la Constitución que establece el derecho de los profesores, padres y alumnos a intervenir en el control y gestión de los centros docentes sostenidos con fondos públicos».”*

Es decir, el Consejo de Estado está insinuando que esa normativa puede ser inconstitucional.

Según Izquierdo Gómez (2016, págs. 1193-1209) la LOMCE hace hincapié en mirar a lo que indican las investigaciones internacionales en educación para sustentar en ellas los cambios que introduce, entre ellos una ampliación de las competencias del director.

El autor (Izquierdo Gómez, 2016, pág. 1194) indica que toda la literatura al respecto señala la importancia del liderazgo escolar, y cita a Fullan (2002, pág. 15), para afirmar que “los líderes escolares efectivos son clave para una reforma educativa sostenible y a gran escala”.

Izquierdo Gómez (2016: 1194) se apoya en el informe McKinsey (2007) para indicar que los países con sistemas educativos más eficientes estructuran las funciones e incentivos de los directores con el fin de desarrollar su papel de liderazgo educativo.

El autor (Izquierdo Gómez, 2016, págs. 1194-1195) reseña que diferentes autores como Hallinger & Heck (1998, págs. 157-191), Mulford (2003), Waters et al (2005), Leithwood et al (2006), Seashore et al. (2010); señalan la importancia del liderazgo escolar en segundo lugar después de la labor docente como elementos principales para mejorar el rendimiento académico, que esa influencia es indirecta, ya que los directores no tienen contacto directo con los alumnos, y depende la estructura y organización de la escuela, que da lugar a efectos a nivel de aula. Entre las prácticas más productivas del liderazgo escolar que señalan estos estudios están el “construir una misión, construir capacidad entre los profesores y crear estructuras organizativas efectivas”.

Un estudio de Grissom y Loeb (2011) citado por Izquierdo Gómez (2016, pág. 1195) indica que existe una relación positiva entre prácticas organizativas y rendimiento académico.

La LOMCE (2013) incide desde su Preámbulo en que dos de sus objetivos son el aumento de la autonomía y de la capacidad de gestión de los centros docentes, introduciendo la rendición de cuentas, y hace hincapié en que los cambios que propone para el sistema educativo español están basados en la evidencia que aportan los informes internacionales.

Como indica Izquierdo Gómez (2016, pág. 1197), la autonomía de los centros es menor en España, 58%, que en el resto de la OCDE, 82%.

Según este autor (Izquierdo Gómez, 2016, pág. 1201) PISA apuesta por un tipo de director que combine de forma equilibrada liderazgo instructivo y administrativo. Según el autor, al comparar este perfil de director con el que propone la LOMCE, los cambios que propone esta ley están lejos todavía del mismo, aunque según el autor la LOMCE refuerza ambos aspectos.

EL programa TALIS - *Teaching and Learning International Study* – se inició en 2008 para recoger información sobre el impacto que los profesores, directores y el entorno de la enseñanza tienen en el aprendizaje de los alumnos. La información que aporta permite complementar lo aportado por PISA.

Analizando los temas que aborda TALIS y las respuestas recogidas en sus tests, Izquierdo Gómez (2016, pág. 1204) concluye que TALIS, al igual que PISA, nos muestra un modelo de director que combina de forma equilibrada el liderazgo administrativo e instructivo. Para el autor, la LOMCE acerca las tareas administrativas al estándar que presenta TALIS, pero no sucede lo mismo en relación a su papel de liderazgo pedagógico.

Tras el análisis de los datos de PISA y TALIS, Izquierdo Gómez (2016, págs. 1204-1205) llega a la conclusión de que la LOMCE basa su reforma en la filosofía que transmiten estos informes y sí refuerza el papel del director como líder organizativo y aumenta sus competencias administrativas, pero no desarrolla sus competencias en el ámbito pedagógico o de evaluación, su rol de liderazgo instructivo.

De acuerdo con Izquierdo Gómez (2016, pág. 1205) los dos informes subrayan la importancia de aumentar la autonomía de los centros, seguida de la rendición de cuentas sobre la evolución de los resultados académicos de los alumnos, y señalan que el sistema educativo español ha estado muy estático en este sentido. El autor apoya la idea de la LOMCE de asumir las recomendaciones de estos estudios internacionales.

Por otra parte, como señala el autor (Izquierdo Gómez, 2016, pág. 1206), los informes abundan en la idea de que el director dedique más tiempo a tareas de liderazgo instructivo, pero la realidad es que las tareas administrativas siguen ocupando buena parte de su tiempo.

Este autor (Izquierdo Gómez, 2016, pág. 1206) plantea que, si la autonomía de los centros va unida a la rendición de cuentas, los directores deben contar con una definición precisa de sus funciones para poder así medir su efectividad, es decir establecer unos criterios fácilmente reconocibles a modo de estándares de evaluación. La fijación de estos estándares debe hacerse en base al análisis de la práctica real de los directores junto con la información aportada por las teorías sobre el liderazgo educativo. De esta forma se puede construir un perfil de dirección adecuado. Ésta es la postura que este autor apoya, en la línea de la reforma apuntada por la LOMCE.

#### **4.3. IMPLEMENTACIÓN DE LA LOMCE**

La implementación de la LOMCE ha sufrido numerosas vicisitudes. A partir del borrador inicial se publicaron cinco documentos hasta su publicación en el Boletín Oficial del Estado (BOE) núm. 295, de 10 diciembre 2013.

El borrador inicial fue publicado en la web del Ministerio en forma de modificación de la LOE bajo el nombre de “Integración del anteproyecto de Ley Orgánica de Mejora de la Calidad de la Educación en la Ley Orgánica 2/2006 de Educación del 2 de mayo”.

Al parecer, este borrador inicial no gustó a ninguna de las partes. En opinión de los partidarios del PP no contemplaba las demandas de este grupo; para los partidarios del

PSOE se trataba de algo más que una modificación; en la opinión pública causó conmoción el sentido economicista expresado en el preámbulo de la ley educativa, al señalar que “el motor que promueve la competitividad de la economía y las cotas de prosperidad de un país...”.

El siguiente borrador se dio a conocer el 25 de septiembre de 2012, adoptando la forma de un anteproyecto que modificaba ciertos preceptos de la LOE, el preámbulo mantuvo su sesgo economicista.

En el siguiente documento del 3 de diciembre de 2012, moderó la concepción economicista: “*la educación es el motor que promueve el bienestar de un país*”, al tiempo que comenzaba diciendo que “*Los alumnos son el centro y la razón de ser de la educación...*”

El anteproyecto de LOMCE fue sometido a examen por el Consejo de Estado, que emitió su dictamen el 18 de abril de 2013. Respaldo determinados aspectos del texto presentado, como el sistema de evaluaciones o la separación temprana del alumnado en diferentes itinerarios. Hizo algunas observaciones, como, por ejemplo, que, al ser la asignatura “Valores éticos o Valores Culturales y Sociales” optativa a la asignatura de Religión, al elegir los alumnos esta última se les discrimina pues no cursan asignatura sobre valores sociales y éticos a lo largo de su formación. Hizo algunas objeciones al texto, tales como que el coste estimado de la ley en relación a la envergadura de su implantación es insuficiente, que el calendario de implantación de dos años es escaso para una modificación de tal envergadura, que la segregación por sexos no es conveniente en torno al principio de igualdad de sexos. Además, aconseja sopesar seriamente la reducción de la participación de los centros educativos en aras del principio de participación democrática.

Una vez pasado el trámite del Consejo de Estado, el anteproyecto de ley el Consejo de Ministros lo aprobó y lo remitió a las Cortes como proyecto de ley para la deliberación parlamentaria correspondiente (De Puelles, 2017).

La LOMCE fue aprobada en solitario con los votos favorables del Partido Popular y todo el resto del arco parlamentario en contra excepto Coalición Canaria que votó a favor. Tampoco contó con el apoyo de la comunidad educativa, las fuerzas sociales y los medios de comunicación (diarios, revistas especializadas, programas de radio y televisión, redes

sociales). Fue publicada en el BOE en diciembre de 2013 y comenzó su efectiva vigencia en el curso escolar 2014-2015, cuando las elecciones generales estaban a la vista a finales del mismo año 2015.

Algunas comunidades autónomas como Andalucía, País Vasco y Cataluña, se negaron a aplicar la LOMCE aduciendo para ello imposibilidad de alcanzar los plazos previstos y por el recorte de los presupuestos.

Ante los recursos de inconstitucionalidad presentados por Andalucía y Cataluña, en el que pedían la suspensión cautelar de la aplicación de la LOMCE para que no se implantara en el curso 2014-2015, el Tribunal Supremo decide no paralizar el calendario de aplicación de la Ley.

La LOMCE comenzó a aplicarse en 1º, 3º y 5º de Primaria y la Formación Profesional Básica en el curso 2014-2015.

Posteriormente, la presión de las autonomías y la presión social obligan al gobierno de Rajoy al inicio del curso 2016 y 2017 aparcar la reválida de ESO y Bachillerato al menos un año más. La prueba de secundaria quedó como una evaluación y la realizada para acceder a la Universidad como una Selectividad algo más compleja que la anterior.

La LOMCE nació en medio de una crisis económica con muchos recortes sociales y privatizaciones de servicios públicos y con grandes dosis de polémica. Tal es así, que según Rodríguez Neira (2015, pág. 63), “Nada” quedó a salvo, desde un lado a otro se constató un enfrentamiento alarmante, una lucha estruendosa y radical. El día 21 de noviembre de 2013 se produjeron manifestaciones de estudiantes, profesores en contra de la LOMCE, manifestaciones que amenazaban con una “resistencia civil” si la ley no se derogaba. Según Marqués (2013) citado por Rodríguez Neira (2015, pág. 63), “Para CCOO, resumía, las movilizaciones son fundamentales para conseguir que se retire la ley impuesta “por un ministro que cada vez que abre la boca sube el pan”. A juicio de Enrique Fernández, “se trata de una norma ideológica que responde a los principios de la derecha y se rinde a la Iglesia Católica”. Para Maxi Fernández, “el actual ministro nos retrotrae a los tiempos en que la educación era para quien pudiera pagársela De forma similar en Suatea, donde acusan a Wert de querer acabar con las conquistas sociales”.

Siguiendo a Rodríguez Neira (2015, pág. 64) no todo fue tan crítico, en el lado opuesto, de quienes abogan por una reforma y cambio educativo, también abundan los apoyos. El ABC, el 9 de octubre de 2013, publicaba un editorial en los términos siguientes: “La reforma que impulsa el ministro José Ignacio Wert está orientada en la buena dirección. Como mínimo, es preciso incrementar la exigencia para alumnos y profesores, reforzar las materias esenciales y superar un localismo sin sentido en pleno siglo XXI. El rechazo de los sindicatos de izquierda es una prueba de su inmovilismo en defensa de privilegios adquiridos a costa de la formación adecuada de muchos millones de ciudadanos” (ABC, 9 de octubre de 2013).

El periódico la Razón se expresa también de forma favorable: “Sólo la ceguera política explica el rechazo frontal a una ley que trata de corregir un sistema educativo causante del abandono escolar temprano de una cuarta parte de los alumnos...La nueva legislación aprobada ayer en el Congreso no pretende revolución alguna, lo que tal vez sea su mayor crítica, sino una vuelta al rigor académico, a la autoridad del profesorado, a la autonomía de los centros frente a las injerencias políticas y, sobre todo, a la flexibilización de las salidas en un sistema que vive de espaldas a la realidad que había conseguido inutilizar la Formación Profesional” (La Razón, viernes, 11 de octubre de 2013).

La nueva ley LOMCE, va señalando en su desarrollo lo que cambia y lo que conserva de la ley a la que va a sustituir. En opinión de Rodríguez Neira (2015, págs. 59-60), los principios sufren ligeras modificaciones y matices. Por ejemplo:

Artículo 1.1) en la LOE: Se promoverá *“el desarrollo de la igualdad efectiva entre hombres y mujeres”*. Propone igualdad entre hombres y mujeres en general.

Artículo 1.1) en la LOMCE: *“El desarrollo, en la escuela, de los valores que fomenten la igualdad efectiva entre hombres y mujeres, así como la prevención de la violencia de género”*. Concreta la misma igualdad en el ámbito escolar y desde la organización escolar. Se interpreta este cambio puesto que se están formulando principios que afectan a la educación escolar, no a otras dimensiones. También se puede considerar que, si se fomenta esa igualdad en la escuela, es con la intención de que se entienda a todas las dimensiones de la vida....

Con respecto a los fines del sistema, correspondientes al Artículo 2 de la LOE, se mantienen en la LOMCE, se aceptan todos estos fines en su antigua redacción e incluye tan solo un Artículo 2bis en el que trata de precisar qué se entiende por “Sistema

Educativo Español”, que sobrepasa con creces la organización escolar y todas las enseñanzas susceptibles de ser impartidas. La ley deja constancia expresa de qué órganos y agentes forman parte del sistema indicado y además se ve obligada a precisar lo que corresponde al Gobierno General y lo que es competencia de otras Administraciones. Y aquí saltaron todas las alarmas, todos los enfrentamientos y luchas políticas interminables.

¿Qué argumentos manejó el gobierno del PP para implementar una reforma educativa tan polémica como la LOMCE?

Periódicamente la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico -OCDE- realiza evaluaciones internacionales en las que España participa, con el fin de conocer el estado de la educación en los distintos países. Con esos datos, la OCDE publica informes en los que presenta la situación educativa de esos países y realiza comparaciones entre los mismos, al tiempo que ofrece recomendaciones para la mejora de los sistemas educativos. Estos tests internacionales son principalmente:

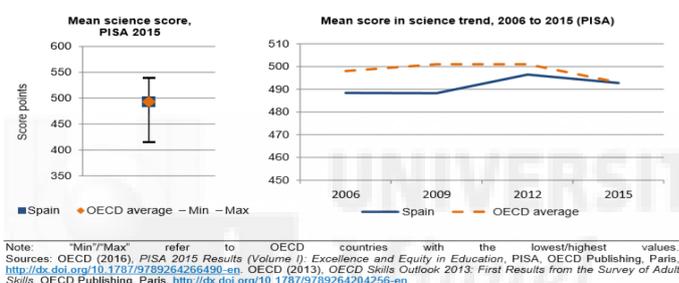
- *Programme for International Students Assessment* – PISA, que se realiza cada 3 años y mide las competencias de los alumnos de 15 años en tres competencias básicas: comprensión lectora, matemáticas y ciencias.
- *Teacher and Learning International Survey* – TALIS, que consiste en un cuestionario sobre condiciones de trabajo y ambiente educativo en los centros de enseñanza, en el que participan profesores y directores de centros educativos. Se realiza cada 5 años.

Uno de los principales argumentos que utilizó el Gobierno del PP para justificar la LOMCE fue los estudios de la OCDE que venían mostrando una serie de debilidades del sistema educativo español a lo largo del tiempo.

A continuación, se presentan, a modo de ejemplo, algunos de los indicadores educativos de nuestro país y de recomendaciones de la OCDE que han servido de justificación para lanzar la reforma educativa articulada en la LOMCE.

- Niveles por debajo de la media en los tests PISA. Los estudiantes españoles puntuaban por debajo de la media en los tests PISA de ciencias, como se puede ver en la gráfica siguiente. En el momento en que se prepara y aprueba la LOMCE, el test correspondiente a 2015, en el que los estudiantes españoles alcanzan la media de los resultados de la OCDE, aún no se había realizado.

Figura 2. Nivel de puntuación de España en comparación con la media de la OCDE en Ciencias en las pruebas PISA (OCDE, 2018, pág.5).

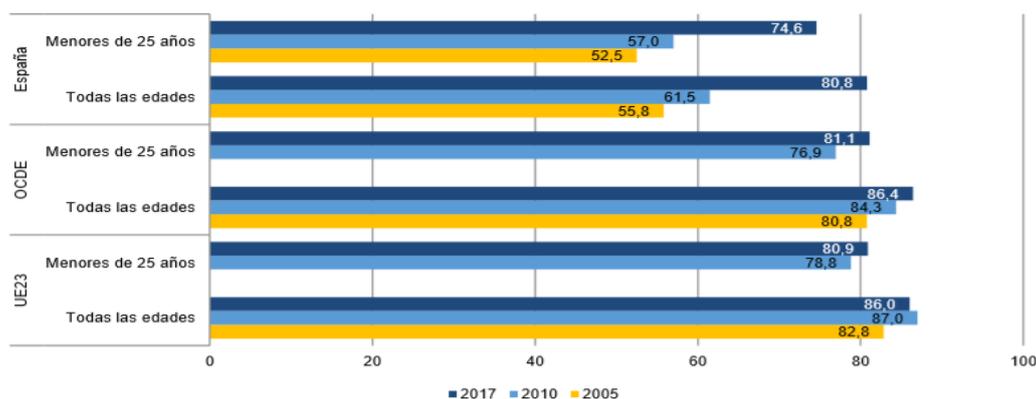


- Baja tasa de superación de educación secundaria debido al alto nivel de abandono escolar temprano.

Entre los jóvenes de 25-34 años, la finalización de la educación secundaria superior está muy por debajo de la media de la OCDE, lo cual es parcialmente debido a que más del 20% (en 2015-16) de los alumnos de la educación secundaria inferior no consiguen aprobar para pasar a secundaria superior.

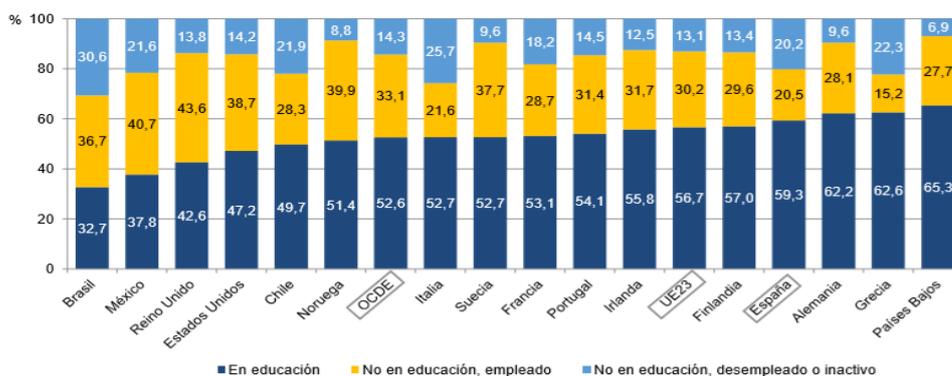
La OCDE (2018, pág.4) reconoce que España está realizando grandes esfuerzos para superar este problema, y en uno de sus últimos informes menciona que “la tasa de graduación en segunda etapa de Educación Secundaria ha crecido en España más de 19 puntos porcentuales, hasta alcanzar el 80,8%, reduciendo así la distancia con la media de la OCDE (86,4%) y de la UE23 (86,0%).”, como se puede ver en la siguiente gráfica:

Figura 3: Evolución de la tasa de graduación de segunda etapa de Educación Secundaria (2005 - 2010 - 2017). (OCDE, 2019, pág.21).



- A los 17 años se escolariza en segunda etapa de Educación Secundaria por la vía profesional solo el 18,7% de la población en España, frente al 31,0% de media en la OCDE. Una mayor parte del alumnado que cursa secundaria superior en España escoge el Bachillerato con el objetivo de acceder a estudios terciarios en la universidad.
- Alta tasa de desempleo juvenil, que hace que una mayor proporción de jóvenes decida continuar en el sistema educativo, por encima de la media de la OCDE. Además, en España el desempleo aumenta ostensiblemente cuanto menor es el nivel educativo.

Figura 4: Porcentaje de la población joven entre 18 y 24 años estudiando y no estudiando según su estatus laboral (2019, pág.34)



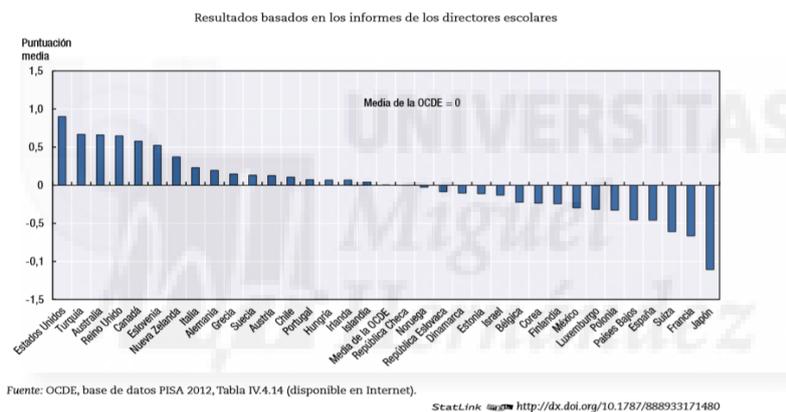
Nota: los datos de Alemania, Chile y Estados Unidos están referidos a 2017. Los datos de Japón no están disponibles.

- Relacionado con lo anterior, la OCDE 2018 recomienda el reforzamiento y modernización de la formación ocupacional, especialmente a través de medidas que refuercen la implicación y aportación del empresario (Formación Profesional

Dual), como vía para “apoyar la permanencia en el sistema educativo y asegure que los alumnos obtienen competencias que se corresponden con las necesidades del mercado de trabajo”. Según la OCDE (2019, pág.19), “los programas de carácter profesional se consideran más efectivos para desarrollar habilidades que permitan acceder antes al mercado laboral.”

- Para mejorar la calidad de la educación, la OCDE recomienda desarrollo de ambientes de aprendizaje adecuados y planes de estudio relevantes con mayor autonomía de los centros sobre el currículum y la organización escolar, directores escolares eficientes con liderazgo educativo y profesores de gran calidad.

Figura 5: Índice de liderazgo de enseñanza (OCDE, 2015)



Según la OCDE, dado que el papel de los directores escolares es cada vez más exigente y complejo, es necesaria una mayor preparación inicial, colaboración y distribución del liderazgo.

- Aumento y mejora de las políticas de evaluación educativa, tanto de los estudiantes como de los centros, para a aumentar la calidad de las instituciones educativas facilitando información detallada e identificando los ámbitos de mejora. El desarrollo de la evaluación educativa conlleva la introducción de estándares nacionales y evaluaciones estandarizadas a diferentes niveles para la mejora de los estudiantes y la rendición de cuentas sobre los resultados de los centros escolares.

#### **4.4. UNA NUEVA LEY EDUCATIVA: LA LOMLOE.**

La Ley Orgánica de Mejora de la LOE – LOMLOE tiene su origen primero en el rechazo que concitó la LOMCE durante la etapa de gobierno de mayoría absoluta del PP. al aprobarse la LOMCE, todos los grupos políticos del Congreso, a excepción de UPyD, UPN y Foro Asturias, se comprometieron a derogarla en cuanto una nueva mayoría parlamentaria lo permitiera.

Tras sendas Elecciones Generales en diciembre de 2015 y junio de 2016 el PP perdió la mayoría absoluta, aunque pudo gobernar en minoría hasta la moción de censura de Pedro Sánchez de mayo-junio de 2018. En su última legislatura, el PP, para evitar que el Parlamento pudiera aprobar la derogación de la LOMCE, puso en marcha en diciembre de 2016 una subcomisión parlamentaria con el fin de llegar a un acuerdo para un pacto de Estado sobre educación. Esta subcomisión interrumpió sus trabajos en marzo de 2018 sin llegar a ninguna conclusión (Alberola, 2018).

Con el éxito de la moción de censura se inicia la primera legislatura de Pedro Sánchez como presidente del Gobierno, durante la cual el Consejo de Ministros aprueba el *Proyecto de ley orgánica por la que se modifica la ley orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación*, el 15 de febrero de 2019 (la Moncloa), que deroga al mismo tiempo la LOMCE. Esta reforma quedó en suspenso debido a que esa Legislatura concluyó a fines de 2019 sin que la nueva ley se hubiese aprobado en el Parlamento. Tras la formación del nuevo Gobierno de Pedro Sánchez surgido tras las elecciones del 10 noviembre de 2019, el proyecto de ley fue de nuevo aprobado por el Consejo de Ministros el 3 de marzo de 2020 (Menárgues), con lo que se encuentra actualmente en fase de tramitación parlamentaria.

A continuación, presentamos algunas de las novedades básicas que la nueva ley en tramitación presenta respecto a la LOMCE.

La LOMLOE en general contiene un marcado espíritu de enmienda de la anterior LOMCE, por ello elimina elementos clave de ésta que tan conflictivos habían resultado, como los estándares de aprendizaje, la jerarquía entre asignaturas, las repeticiones de curso, las reválidas o los itinerarios tempranos. Intenta poner de nuevo al alumno en el centro, da más importancia a la equidad y a la reducción de las desigualdades, con un carácter más compensatorio; elimina la publicación de los resultados de las evaluaciones de ciclo y la clasificación de centros, aumenta la autonomía real de los mismos y fomenta la innovación educativa y la flexibilidad curricular. Además, introduce la perspectiva de género, hace hincapié en luchar contra la discriminación por este motivo y se propone impulsar la formación científico-técnica entre las chicas.

No obstante, recoge algunas aportaciones de la LOMCE, si bien, en general, dándoles otra orientación. Así por ejemplo se propone impulsar a la figura del director, pero en su papel como líder pedagógico, no como mero representante de la Administración en los centros; también recoge el impulso a la formación profesional dual o el intentar compensar la carencia formativa en lengua española, pero también en las lenguas cooficiales.

A continuación, señalamos alguna de las novedades en los diferentes niveles educativos:

#### **A. Educación infantil**

- El Primer Ciclo (0-3 años) tendrá carácter educativo, con presentación de una propuesta pedagógica.

#### **B. Educación primaria**

- Más autonomía de los centros para adaptar el currículum, los métodos y la organización escolar.
- Se recupera la estructuración en tres ciclos.
- Religión se ofertará, pero no tendrá asignatura sustitutoria en caso de no cursarla.

- Más apoyo a los alumnos con dificultades; medidas para evitar las repeticiones.
- Se incluirá una asignatura de valores éticos y cívicos en el tercer ciclo.

### **C. Educación secundaria obligatoria – ESO**

- Se eliminan los itinerarios, la jerarquía entre materias y las reválidas.
- Más autonomía de los centros para organizar el currículum.
- Se limita al máximo posible la repetición de curso.
- Religión se ofertará, pero no tendrá asignatura sustitutoria en caso de no cursarla.
- Se incluirá una asignatura de valores éticos y cívicos.
- La superación de la FP Básica vuelve a conducir al título de ESO.

### **D. Bachillerato**

- Eliminación de las reválidas y vuelta a la PAU anterior a la LOMCE.
- Estructuración por modalidades.
- Garantía de una oferta de materias mínima común en todos los centros.
- Evaluación continua y diferenciada según las materias y las necesidades de los alumnos.
- Posibilita cursar un Bachillerato progresivo en 3 años.

### **E. Formación profesional**

- Renovación de contenidos y títulos para adaptarla a la realidad laboral.
- Más flexibilidad en el acceso a FP
- Permite cursar FP de forma flexible mientras se trabaja.
- Programas de segunda oportunidad para aquellas personas que abandonaron ESO sin obtener el título.
- Impulso a la acreditación de la experiencia laboral.

En general se observa en esta ley un intento de eliminar determinadas cuestiones que contenía la LOMCE, tomando de ésta los elementos que ha considerado válidos, al tiempo

que renueva y mejora la LOE en aspectos que ésta última no había desarrollado de forma suficiente, había olvidado o precisaban una actualización o renovación.

## 5. CONCLUSIONES

Finalizado el estudio del presente trabajo y en base a los objetivos e hipótesis en un principio planteados, se procede extraer las siguientes conclusiones:

En relación con el primer objetivo, se indica que, gracias a la lectura de libros, artículos, trabajos universitarios y otros documentos reseñados, se ha podido realizar una primera aproximación al estudio de las políticas públicas. Ello me ha permitido conocer el extenso y complejo campo que abarca el conocimiento de las políticas públicas y su proceso de desarrollo.

En cuanto a la implementación de las políticas educativas, segundo objetivo de este trabajo se ha intentado exponer algunas características y vicisitudes de las diferentes leyes educativas promulgadas en nuestro último periodo democrático. Por lo que, se puede afirmar que el proceso de promulgación e implementación de estas leyes llevado a cabo por los diferentes gobiernos ha contado en gran medida con las variables necesarias (recursos, instituciones, tipo de política, actores...), quizás el recurso económico ha sido el más controvertido en cuanto a la escasez del mismo, no obstante, se destaca la previsión suficiente del mismo en la implantación de la LOE.

En relación con la implementación de la LODE, se puede indicar que se realizó de forma muy pacífica en lo referente a la oferta educativa, pero no en el difícil equilibrio al que obliga el artículo 27 CE.

En referencia a la LOGSE, la vía experimental provocó mucho entusiasmo por parte de los profesores, pero a medida que avanzaba el proceso de implementación se evidenciaron

disfunciones de difícil encaje, ya que determinados aspectos no estaban funcionando adecuadamente, lo que hacía necesario una nueva ley o reforma.

En cuanto al diseño y método de implementación de la LOMCE, se trata de un ejemplo de política pública desarrollada basándose en la concepción “top-down” de las políticas públicas, establecida por el cuerpo legislativo hacia el cuerpo administrativo y social.

También se observa que la LOMCE, careció de un adecuado margen de tiempo para su implementación por parte de las administraciones educativas, desde la aprobación de la ley hasta su puesta en marcha en los centros educativos. De ahí, que algunas comunidades autónomas como Cataluña, Andalucía y País Vasco manifestaran su oposición a la aplicación de esta por falta de tiempo.

Durante el proceso de implementación de la política educativa en cuestión, es de reseñar que todos los gobiernos han interactuado con los diferentes agentes sociales, partidos políticos y terceros implicados, si bien unos con mayor éxito que otros. Así por ejemplo la ley orgánica de educación (LOE) de 2004 del gobierno del Sr. Rodríguez Zapatero contó con un gran apoyo social e institucional. Por el contrario, la LOMCE fracasó en su proceso de interacción.

En relación con el tercer objetivo, se puede decir que en este trabajo se ha desarrollado un análisis interesante de la LOMCE. Se han podido conocer los motivos de las numerosas críticas que recibió, de su fracaso como ley incluso antes de ser aprobada y de su escaso recorrido ante las declaraciones sobre su derogación por parte de las fuerzas políticas oponentes, tan pronto se produjera la alternancia de gobierno. También se ha podido conocer, tal y como se ha indicado en el anterior objetivo, el proceso de implementación.

Contestando a la primera hipótesis planteada, es lógico pensar que las acciones desarrolladas por un gobierno para el diseño de una política pública puedan ser aprovechadas por las sucesivas administraciones para la mejora de dichas políticas. Una vez finalizado el presente trabajo y analizadas las vicisitudes de la legislación educativa en nuestro país, es posible confirmar que esto ha sido así al menos parcialmente. De hecho, cada nueva ley promulgada no ha hecho saco roto de la anterior, sino que ha tomado elementos de las mismas que ha integrado mediante retoques o enmiendas.

Dicho esto, y partiendo de la base de que la abundancia de leyes educativas en España se ha debido a diferencias aparentemente irreconciliables en cuanto a los modelos de sociedad y por tanto de sistema educativo que plantea cada partido, cada nueva ley ha supuesto en muchos aspectos un continuo avance y retroceso en torno a temas recurrentes, como pueden ser el reparto de competencias educativas entre el Estado y las Comunidades Autónomas, la asignatura de Religión o Educación para la Ciudadanía, la mayor o menor relevancia del español como lengua vehicular en la enseñanza en las Comunidades Autónomas con lengua propia, el papel de la enseñanza privada concertada, la selección más o menos temprana del alumnado, la concepción de la calidad de la enseñanza, las repeticiones de curso, etc.

En cuanto a la segunda hipótesis, se ha de indicar en primer lugar que, si bien este trabajo se centra en conocer la LOMCE y sus vicisitudes, el estudio de ésta me ha permitido iniciarme también en el conocimiento de las anteriores leyes educativas, los cambios que propusieron, su recorrido y la impronta que dejó cada una de ellas. Ello me ha posibilitado conocer la trayectoria general de las políticas educativas en este país, al menos en cuanto al aspecto legislativo se refiere, lo cual me permite afirmar sin lugar a dudas que los muchos años de democracia transcurridos y las muchas leyes promulgadas no han servido a los diferentes partidos políticos para acercar posturas en aras de un consenso, ni han servido para que se den cuenta de la importancia de llegar a ese consenso por el bien de este país y de sus gentes, con independencia del crédito político que les pueda suponer.

### III. FUENTES CONSULTADAS

#### BIBLIOGRAFÍA

- CONILL, J. (2004) *Horizontes de economía ética*, Tecnos, Madrid.
- REBOUL, O. (1989). *La Philosophie de l'éducation*. 9e édition. Paris, PUF.
- VÁZQUEZ, G. (2015) *La necesidad educativa de lo político*. En Colom Cañellas, Antonio J., et al., *Política y educación, desafíos y propuestas*. Dykinson, pp. 11-35.
- MOLINAS, C. (2013). *Qué hacer con España*. Barcelona, Destino.
- RODRÍGUEZ, T. (2015) *Opinión pública, educación y política*. En *Política y educación, desafíos y propuestas*. Cap. 2. Dykinson.
- ORTEGA Y GASSET, J. (1998). El Espectador. *Sobre el fascismo. Democracia morbosa. Hegel y América. La interpretación bélica de la historia. Socialización del hombre*, etc. Madrid: EDAF.
- ARISTÓTELES (1995). *Política*, (Traducción de C. García Gual y A. Pérez Jiménez), Madrid, Alianza.
- NELSON, B. (2001). Apuntes asignatura “Políticas Públicas” 2º curso del grado CCPP y GP
- PALLARÉS, F. (1988), *Las Políticas Públicas: El Sistema Político en Acción*, Revista de Estudios Políticos Num. 62.
- LERNER, D. & LASSWELL, H.D. (1951), *The Policy Sciences; Recent Developments in Scope and Method*. Stanford University Press.
- DYE, T. (1976). *Policy Analysis*, The University of Alabama Press, Alabama.
- HECLLO, H. (1972). *Policy Analysis*, en *British Journal of Political Science*, 2.
- SIMON, H. (1983). *Administrative Behaviour* (2.a ed.), Macmillan, Londres. 1957; *The New Science of Management Decisión*, Prentice-Hall Inc., Englewood Cliffs, New Jersey. 1960, posterior 3. \* ed. revisada en 1977; *Reason in Human Affairs*, Basil Blackwell, Oxford.

- LINDBLOM, CH. E. (1979) *The Science of "Muddling Through"*, en *Public Administration Review*, 19. 1959; *The Policy Making Process*, Prentice-Hall Inc., Englewood Cliffs, New Jersey. 196; *Still Muddling, Not Yet Through*, en *Public Administration Review*, 39.
- ETZIONI, A. (1967) *Mixed-Scanning: A "Third" Approach to Decisions-Making*, en *Public Administration Review*, 27.
- VON BEYNE, K., & SCHMIDT, M.G. (1985). *Policy and Politics in Federal Republic of Germany*, Gower Pubs., Aldershot-Hants, Reino Unido.
- LASSWELL, H. (1971). *The Decisión Process: Seven Categories of Functional Analysis*, University of Maryland Press, College Park, 1956; *A Pre-View of Policy Science*, Atherton Press, Nueva York.
- WILDAWSKY, A. (1974). *The Politics of the Budgetary Process*, (2.a ed.), Little Brown, Boston.
- REVUELTA, B. (2007). *La implementación de políticas públicas*, Dikaion, volumen 21, número 016, noviembre 2007.
- PRESSMAN, J.L. & WILDAVSKY, A.B. (1973). *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation*. Berkeley: University of California Press.
- HOGWOOD, B. & GUNN, L. (1984), *Policy Analysis for the Real World*, Oxford University Press, Oxford.
- SABATIER, P. & MAZMANIAN, D. (1981) *Effective Policy Implementation*. Lexington Books.
- REIN, MARTIN & RABINOVITZ, FRANCINE F. (1978). *Implementation: A Theoretical perspective*. In W. D. Burham and M. W. Weinberg, *American Politics and Public Policy*.
- SEIDMAN, A. & SEIDMAN, R. B. (1994). *State and Law in the development process. Problem Solving and Institutional Change in the Third World*. McMillan International Political Economy Series.
- POUND, R. (1942). *Social Control Through Law*. Archon Books.
- SCHEFF, T.J. (1961). *Control over Policy by Attendants in a Mental Hospital*. *Journal of Health and Human Behaviour*.
- CROZIER, M. (1964). *The bureaucratic phenomenon*. Chicago: University of Chicago Press.

- MECHANIC, D. (1962), *Sources of Power of Lower Participants in Complex organizations*. Administrative Science Quarterly. 7.
- ELMORE, R. (1978) *Organizational Models of Social Program Implementation*. In Public Policy. Vol. 26, 2.
- BAILE, S. K. & MOSHER, E.K. (1968). *ESEA The Office of Education Administers a Law*, Syracuse University Press.
- WHITFORD, ANDREW B. (2002). *Decentralization and Political Control of the Bureaucracy*. Journal of Theoretical Politics. Vol 14. 2, Sage Publications.
- HIERN B. & HULL, C. (1982). *Implementation Research as Empirical Constitutionalism*. European Journal of Political Research. 10.
- JAEGER, W. (1982), *Paideia: los ideales de la cultura griega*. México-Madrid, F.C.E.
- DEWEY, J. (1929). *La Escuela y la Sociedad*. Madrid: Francisco Beltrán (traducción y prólogo de Domingo Barnés de la obra original, 1907, *The School and Society: being three lectures by John Dewey supplemented by a statement of the University Elementary School*. Chicago: University of Chicago Press).
- GRACIA, J. (2018). *El desafío ético de la educación*, Editorial Dykinson.
- BECKER, G. (1983) *El capital humano*, Alianza Editorial, S.A. Madrid, España.
- PSACHAROPOULOS, G. (1973) *Returns to Education*, Elsevier, Amsterdam.
- DE PUELLES, M. (2017). *Política, legislación y educación*. De UNED - Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- MANCEBO, M.E. (2001). *La Larga Marcha de una Reforma Exitosa: de la Formulación a la Implementación de Políticas Educativas*, Universidad de la República y Universidad Católica de Uruguay.
- COLOM, A. J., GARCÍA, J. L. & RODRÍGUEZ, T. (2015). *Política y educación, desafíos y propuestas*. Edit. Dykinson. ProQuest Ebook Central.
- LÓPEZ, M.J. (2019). *40 años de Leyes y didácticas educativas. Intervencionismo político en la educación española*, Anuario Jurídico y Económico Escorialense LII, 2019.
- LETURIA, (2015). *El Derecho a la educación en España*, cit. p. 198. Bernal, J.L., *Análisis crítico del modelo de evaluación de la LOMCE*, Avances en supervisión educativa, num. 23, junio 2015.
- GRACIA, J. (2018). *El desafío ético de la educación*. Editorial Dykinson.

- FAURE, E. (1973). *Aprender a ser: la educación del futuro*, Alianza Universidad – Unesco.
- MALLADA, L.M. (2016). *La LOMCE: Análisis y Estudio*. Supervisión 21. Revista de educación e inspección. Abril 2016 N° 40.
- NUSSBAUM M.C. (2011). *Sin fines de lucro. Por qué la democracia necesita de las humanidades*. Katz, Buenos Aires/Madrid.
- VIÑAO, A. (2016). *la Ley Orgánica de Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE) de 2013: ¿una reforma más?*, Historia y Memoria de la Educación, 3.
- TORRES, J. (2017). *Políticas educativas y construcción de personalidades neoliberales y neocolonialistas*. Ed. Morata.
- CELADOR, O. (2016). *Derecho a la Educación y Libertad de Enseñanza en la LOMCE*. Universidad Carlos III de Madrid. Revista Derechos y Libertades. Número 35, Época II, junio 2016.
- BEDERA, M. (2018). *Del pacto acordado pero no firmado a la contrarreforma educativa (2008 – 2018)*. Ediciones Morata.
- ŽIZEK, S. (2007). *En defensa de la intolerancia*, Madrid, Ediciones Sequitur.
- FERRÉ, Mª DOLORES (2009), *El derecho de los padres a elegir la educación de sus hijos en España*, en *Sistema educativo y libertad de conciencia*, coord. Santiago Catalá. Madrid: Alderabán, pp. 61-71.
- HALLINGER, P., & HECK, R. (1998) *Exploring the principal's contribution to school effectiveness: 1980-1995*. *School Effectiveness and School Improvement*, 9(2).
- MULFORD, B. (2003). *School leaders: Changing roles and impact on teacher and school effectiveness*. Paris: OECD Publishing.
- WATERS, T., MARZANO, R., & McNULTY, B. (2005) *Balanced leadership: What 30 years of research tells us about the effect of leadership on student achievement*. Denver, CO: Mid-continent Research for Education and Learning.
- LEITHWOOD, K., DAY, C., SAMMONS, P., HARRIS, A., & HOPKINS, D. (2006) *Successful school leadership: What it is and how it influences pupil learning*. Nottingham, UK: National College for School Leadership and Department for Education and Skills.
- SEASHORE-LOUIS, K., LEITHWOOD, K., WAHLSRTRM, K., & ANDERSON, S. (2010) *Investigating the links to improved student learning: Final report of research findings*. Minneapolis, MN: University of Minnesota, Center for Applied Research and Educational Improvement; Toronto, ON: University of Toronto, OISE.

- GRISSOM, J. A., & LOEB, S. (2011). *Triangulating principal effectiveness: How perspectives of parents, teachers, and assistant principals identify the central importance of managerial skills*. American Education Research Journal, 48(5), 1091-1123.
- RODRÍGUEZ, T. (2015) *Opinión pública, educación y política*. En Colom, Cañellas, Antonio J., *Política y educación, desafíos y propuestas*. Cap. 1. Dykinson, p. 63.
- ESCUDERO, JM, GONZÁLVEZ, M.T., & MARTÍNEZ, B. (2009) *El fracaso escolar como exclusión educativa: comprensión, políticas y prácticas*. Revista Iberoamericana de Educación, 50, 2009.
- AMER, J. & MIR, A. (2017). *Los procesos de implementación de los Programas de Mejora del Aprendizaje y el Rendimiento (PMAR). Perspectivas del profesorado, el alumnado y las familias*. REOP. Vol. 28, nº3, 3º Cuatrimestre, 2017.
- BERBAK, J.L. y LORENZO, J. (2012). *La privatización de la educación pública. Una tendencia en España: un camino encubierto hacia la desigualdad*, Profesorado: Revista de currículo y formación del profesorado, Vol. 16, Nº 3, 2012, p. 10.
- BERNAL, J. & VÁZQUEZ, S. (2013). *La nueva gestión pública (NGP/NPM): El desembarco de las ideas neoliberales con la LOMCE*. Tempora, 16.
- BERNAL, J.L. & LORENZO, J. (2012). *La privatización de la educación pública. Una tendencia en España: un camino encubierto hacia la desigualdad*, Profesorado: Revista de currículo y formación del profesorado, Vol. 16, Nº 3.
- ALONSO, A. (2016-17) *La LOMCE en el contexto de los cambios sociales, económicos e ideológicos. En torno a los modelos de gestión educativa*. Revista Tempora, 19.
- IZQUIERDO, D. (2016). *¿Qué hacen los directores de centros escolares? Las prácticas de dirección en España a partir de los estudios internacionales PISA y TALIS*. Revista Complutense de Educación, Vol. 27 Núm. 3, 2016.
- FULLAN, M. (2007). *The change leader. Educational Leadership*, 59(8), 2002.
- MARQUÉS, M.S. (2013). *Estudiantes y profesores amenazan con una “resistencia civil” si no se retira la LOMCE*. La nueva España, 21 de noviembre de 2013.
- OCDE (2014). *TALIS 2013 results: An international perspective on teaching and learning*. Paris: OECD Publishing. doi:10.1787/9789264196261-.
- OCDE (2015). *Política Educativa en perspectiva 2015. Hacer posibles las reformas*, Ed. Fundación Santillana.

- OCDE (2018). *Education Policy Outlook 2018*. Spain. September 2018.
- OCDE (2019). *Panorama de la Educación. Indicadores 2019*. Informe Español. Ministerio de Educación y Formación Profesional.

## LEGISLACIÓN

- Constitución Española de 1978, <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229> Consultado el día 2 de mayo de 2020.
- Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1970-852>. Consultado el día 20 de mayo de 2020.
- Ley Orgánica 5/1980, de 19 de junio, por la que se regula el Estatuto de Centros Escolares. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1980-13661>. Consultada el día 20 de mayo de 2020.
- Ley Orgánica 8/1985, del Derecho a la Educación. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-12978>. Consultado el día 1 de mayo de 2020.
- Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo. <https://www.boe.es/eli/es/lo/1990/10/03/1>. Consultada el día 1 de mayo de 2020.
- Ley Orgánica 10/2002 de 23 de diciembre de Calidad de la Educación. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2002-25037>. Consultado 1 de mayo de 2020.
- Ley Orgánica 2/2006 de 3 de mayo de Educación. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2006-7899>. Consultado el día 1 de mayo de 2020.
- Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, de Mejora de la Calidad Educativa. <https://www.boe.es/buscar/pdf/2013/BOE-A-2013-12886-consolidado.pdf> Consultado el día 1 de mayo de 2020.
- Orden ECD/65/2015, de 21 de enero, por la que se describen las relaciones entre las competencias, los contenidos y los criterios de evaluación de la educación primaria, la educación secundaria obligatoria y el bachillerato. <https://www.boe.es/eli/es/o/2015/01/21/ecd65>

- Proyecto de ley orgánica por la que se modifica la ley orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación. <https://www.educacionyfp.gob.es/dam/jcr:8c7d3863-aaa7-4bbd-91b2-4d05bcb80286/apl-lomloe-web2020-03-03.pdf> Consultado el día 11 de mayo de 2020.
- Sentencia del Tribunal Constitucional al recurso de amparo núm. 9192-2009. [https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP\\_2014\\_022/2009-09192STC.pdf](https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP_2014_022/2009-09192STC.pdf), Consultado el día 1 de mayo de 2020.
- Sentencia 5/1981, de 13 de febrero del Tribunal Constitucional, <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/5>. Consultado el día 20 de mayo de 2020.
- Dictamen de la Comisión Permanente del Consejo de Estado sobre la Ley Orgánica de mejora de la calidad educativa (Madrid, 18 de abril de 2013): 150: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2013-172> Consultado el día 1 de mayo de 2020.
- Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede sobre Enseñanza y Asuntos Culturales <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1979-29491> Consultado el día 30 de abril de 2020.
- Real Decreto 1006/1991, de 14 de junio, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la Educación Primaria. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1991-16421> Consultado el día 1 de mayo de 2020.
- Real Decreto 1007/1991, de 14 de junio, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la Educación Secundaria Obligatoria. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1991-16422> Consultado el día 4 de mayo de 2020.
- Real Decreto 2438/1994, de 16 de diciembre, por el que se regula la enseñanza de la Religión. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1995-2045> Consultado el día 1 de mayo de 2020.
- Orden ECD/65/2015, de 21 de enero, por la que se describen las relaciones entre las competencias, los contenidos y los criterios de evaluación de la educación primaria, la educación secundaria obligatoria y el bachillerato. <https://www.boe.es/eli/es/o/2015/01/21/ecd65>. Consultado el día 29 de abril de 2020.

## ENLACES WEB

- *Los grupos de la oposición se comprometen por escrito a derogar la LOMCE.*  
<https://www.europapress.es/sociedad/noticia-grupos-oposicion-comprometen-escrito-derogar-lomce-20130717152221.htm> Consultado el día 11 de mayo de 2020.
- CABRERA CATANESI, S. (2009), *El Gobierno de Murcia habría beneficiado a la UCAM ocultando dos informes negativos de Cultura en 2009.*  
[https://www.eldiario.es/murcia/educacion/Gobierno-Murcia-beneficiarian-Universidad-Catolica\\_0\\_773072821.html](https://www.eldiario.es/murcia/educacion/Gobierno-Murcia-beneficiarian-Universidad-Catolica_0_773072821.html), Consultado el 25 de mayo de 2020.
- ABC. (2013). *Otro argumento para la reforma Wert.*  
<https://www.abc.es/cordoba/20131009/sevp-otro-argumento-para-reforma-131009.html>, Consultado el día 25 de mayo de 2020.
- La Razón. (2013). *La reforma que España precisa.*  
<https://www.larazon.es/opinion/editorial/la-reforma-que-espana-precisa-MG3923970/>  
Consultado el día 25 de mayo de 2020.
- ALBEROLA, M. (2018). *El pacto educativo consume su fracaso.*  
[https://elpais.com/politica/2018/05/14/actualidad/1526314535\\_725460.html](https://elpais.com/politica/2018/05/14/actualidad/1526314535_725460.html) Consultado el día 11 de mayo de 2020.
- (2019) *El Gobierno aprueba el Proyecto de Ley de Educación.*  
<https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/Paginas/2019/150219-consejo-ministros.aspx> Consultado el día 11 de mayo de 2020.
- TORRES MENÁRGUEZ, A. (2020). *El Gobierno aprueba el Proyecto de la nueva ley de educación que quita peso a la Religión.*  
<https://elpais.com/sociedad/2020-03-03/el-gobierno-aprueba-por-segunda-vez-el-anteproyecto-de-la-nueva-ley-de-educacion.html> Consultado el día 11 de mayo de 2020.
- Una educación para el siglo XXI. Ministerio de Educación y Formación Profesional. (2020).  
<https://www.educacionyfp.gob.es/destacados/lomloe.html> Consultado el día 12 de mayo de 2020.
- McKinsey Report (2007), *How the world's best-performing school systems come out on top. September 2007 Report.*  
<https://www.mckinsey.com/industries/social-sector/our-insights/how-the-worlds-best-performing-school-systems-come-out-on-> Consultado el 4 de mayo de 2020.