



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

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

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

**Joaquín Gairín Sallán**

**María Verónica Leiva-Guerrero**

(Coordinadores)

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

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

ISBN: 978-84-09-68305-5

Producción: CRiEDO – UAB

Diagramación: Laia Alguacil Mir

Editor: EDO-Serveis – Universitat Autònoma de Barcelona

Barcelona, Diciembre de 2024

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

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

Abril Méndez

Andrea Tejera Techera

Carlos Pires

Cindy Esquivel

Consuelo Arce González

Daniel Villarroel Montaner

Eliana Díaz Bruschi

Flor Jiménez Segura

Guadalupe Palmeros y Ávila

Hélia Pinto

Hernán Medrano Rodríguez

Janeth González Rubio

José Luis Bizelli

José Mario Achoy Sánchez

Lilia Esther Guerrero Rodríguez

Luz Stella Carrillo García

Márcia Lopes Reis

María Alejandra Martínez Barrientos

María Verónica Leiva-Guerrero

Mariela Questa-Tortero

Marina da Camino Ancona Lopez Soligo

Mireia Tintoré

Nonato Assis de Miranda

Norma Ileana Diez de Sollano Núñez

Rita Cadima

Sandrina Milhano

Sebastián Sánchez Díaz

### **NOTA:**

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

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

## Índice

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

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

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

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

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

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

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

# CAPÍTULO 9

## Las últimas reformas educativas no universitarias de Portugal



**Sandrina Milhano**

*Ci&DEI, Politécnico de Leiria*

**Rita Cadima**

*CIDMA, Ci&DEI, Politécnico de Leiria*

**Hélia Pinto**

*Ci&DEI, Politécnico de Leiria*

**Carlos Pires**

*CIED, ESELx, Politécnico de Lisboa*

## CAPÍTULO 9.

### Las últimas reformas educativas no universitarias de Portugal<sup>2</sup>

Sandrina Milhano 

*Ci&DEI, Politécnico de Leiria*

Rita Cadima 

*CIDMA, Ci&DEI, Politécnico de Leiria*

Hélia Pinto 

*Ci&DEI, Politécnico de Leiria*

Carlos Pires 

*CIED, ESELx, Politécnico de Lisboa*

#### 9.1. Introducción

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

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

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

---

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

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

## **9.2. Reformas educativas significativas en el período 2010-2024**

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

### **9.2.1. Reorganización curricular**

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

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

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

### **9.2.2. Administración de la educación**

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

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

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

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

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

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

### **9.2.3. Programa de Autonomía y Flexibilidad Curricular (2017)**

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

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

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

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

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

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

#### **9.2.5. La educación inclusiva**

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

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

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

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

### **9.2.6. La Formación Profesional**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El referido Decreto-Ley 55/2018 trajo cambios profundos al sistema educativo portugués, promoviendo un enfoque más flexible, inclusivo y adaptado a las necesidades del siglo XXI. La flexibilidad curricular, la autonomía escolar, el énfasis en el desarrollo de habilidades transversales y el fomento de la innovación pedagógica son algunos de los principales pilares de esta reforma.

Por lo tanto, uno de los enfoques centrales de las reformas educativas puede entenderse como un conjunto de estrategias para reducir las desigualdades, garantizando que todos los estudiantes tengan acceso a una educación de calidad, independientemente de su contexto socioeconómico. Estas respuestas a una creciente demanda social por un sistema educativo más inclusivo y equitativo se han materializado en el sistema educativo en 2018, concretamente con la implementación del Decreto-Ley 54/2018. Dicho decreto se fundamenta en los principios de inclusión y en la necesidad de que el sistema educativo ofrezca respuestas adecuadas a la diversidad del alumnado. Además, se alinea con la urgencia de desarrollar competencias clave que preparen a los estudiantes para enfrentar de manera efectiva y autónoma los desafíos de su futuro y que les permitan concretar sus aspiraciones personales y profesionales.

Las medidas presentadas para promover y consolidar la educación y formación profesional comparten principios clave de las reformas anteriores, destacando la formación profesional como una opción viable en los itinerarios educativos. Se busca que los estudiantes se integren, participen activamente y completen sus trayectorias formativas (Milhano et al., 2023a). Estas iniciativas abordan la equidad educativa y la construcción de sistemas más inclusivos, centradas en reducir el desempleo juvenil, fomentar la inclusión social y mejorar la empleabilidad. Pedagógicamente, valoran el aprendizaje práctico y experiencial, desarrollando habilidades técnicas y transversales adaptadas al mercado laboral.

Las reformas orientadas al fortalecimiento de la autonomía escolar, aplicadas a través de reglamentos y directrices gubernamentales, comparten estos principios. No solo se centran en la mejora de la calidad educativa, sino también en la promoción de la participación activa de los diversos actores del proceso educativo. En este sentido, la colaboración entre los centros educativos, el Ministerio de Educación y Ciencia, y la comunidad educativa en general — incluyendo a padres, alumnos y otras partes interesadas— es considerada esencial para la implementación eficaz de estas estrategias. La aplicación de estas normativas y directrices ha planteado nuevos desafíos, con el objetivo de promover una mayor participación y toma de decisiones compartida en diversos aspectos de la vida escolar, lo que se considera una contribución relevante para una gestión más eficiente y para mejorar los resultados educativos (Milhano et al., 2023b). No obstante, a pesar de la mayor autonomía otorgada, el Ministerio de Educación mantiene un rol central en la definición de orientaciones generales y en la supervisión del cumplimiento de los estándares educativos nacionales, garantizando así la coherencia del sistema y previniendo desigualdades entre las diferentes regiones y escuelas.

En términos pedagógicos, se destacan las directrices que conducen a un enfoque personalizado de los procesos de enseñanza y aprendizaje. Se basa en constructos pedagógicos que promueven un aprendizaje centrado en el alumno, adaptado a su ritmo y estilos de aprendizaje. Son planteamientos que encajan con las reformas que promueven la flexibilidad curricular, con vistas a personalizar el proceso educativo. El Plan Nacional de Promoción del Éxito Escolar (PNPSE) es un ejemplo del desarrollo de estos enfoques que incentivan el intercambio de buenas prácticas pedagógicas y el desarrollo de habilidades en el uso de metodologías diversificadas para promover la inclusión y el éxito, particularmente en temas como la gestión del aula, la diferenciación pedagógica y el uso de las nuevas tecnologías.

## 9.4. La aplicación de las reformas educativas

Las reformas implementadas buscaban una gestión escolar más eficiente y adaptada a las realidades locales, así como una mejor coordinación entre los diferentes niveles educativos, y mejorar los índices de fracaso escolar en algunas regiones. Estos desafíos evidenciaban la necesidad de cambios estructurales para garantizar una educación de calidad e inclusiva para todos los estudiantes. Como ya se ha mencionado, Portugal tenía retos significativos en la reducción de la retención y el abandono escolar y esfuerzos por mejorar la preparación de los estudiantes para la vida activa y su acceso a la educación superior (Milhano et al., 2021).

En este contexto, se destaca la aplicación, a partir de 2016, del Plan Nacional para la Promoción del Éxito Escolar (PNPEE). Este Plan otorgó a las escuelas la autonomía para desarrollar Planes de Acción Estratégicos, adaptados a sus realidades y necesidades específicas. Una de sus características es que fueron diseñados a partir de la identificación de los factores críticos que influyen en los resultados de sus estudiantes. El plan se alineó con la implementación de una mayor flexibilidad curricular, lo que permitió a las escuelas ajustar el currículo a las necesidades específicas de sus estudiantes. Además, se promovieron programas de apoyo individualizados para garantizar que cada alumno recibiera la ayuda necesaria para superar sus dificultades y lograr el éxito académico. El plan también destacó la importancia de involucrar a las familias y a la comunidad local en el proceso educativo, fomentando la colaboración entre las escuelas, los tutores y otras entidades locales.

Por fin, este Plan destacó la necesidad y la importancia de la formación y capacitación continua de los docentes, para que pudieran aplicar metodologías de enseñanza innovadoras y adaptadas a las necesidades de cada estudiante. La formación continua ofreció una ventaja clave al fomentar la actualización con las nuevas tendencias educativas y desarrollar competencias que mejoraran su desempeño en el aula. Para ello, se promovió el intercambio de buenas prácticas pedagógicas y el desarrollo de habilidades en el uso de diferentes metodologías que fomentaran la inclusión y el éxito académico, como la gestión eficaz del aula, la diferenciación pedagógica y el uso de nuevas tecnologías en el entorno escolar.

El PNPEE también estableció un sistema de seguimiento y evaluación continua de los resultados escolares y estudiantiles, con el apoyo de la Dirección General de Estadísticas de Educación y Ciencia (DGEEC), que ha permitido una evaluación constante del impacto de las medidas implementadas y la introducción de ajustes. Las escuelas fueron supervisadas para garantizar que las estrategias e intervenciones adoptadas dieran resultados positivos en términos de éxito académico. Cabe señalar que las escuelas que presentaban altos índices de fracaso escolar, generalmente ubicadas en zonas de mayor vulnerabilidad socioeconómica, recibieron apoyo adicional para implementar sus Planes de Acción Estratégicos. Estas escuelas también recibieron recursos adicionales, incluidos más maestros y técnicos especializados (como psicólogos y asistentes sociales).

La necesidad de crear un sistema más inclusivo, equitativo y centrado en las potencialidades de cada estudiante, reconociendo la diversidad como característica fundamental de la escuela y de la sociedad, ha tenido respuesta con el Decreto-Ley 54/2018. Este decreto supone:

- La plena inclusión en el sistema educativo y la garantía de que todos los estudiantes, independientemente de sus características o dificultades, tengan acceso a una educación de calidad
- Reducir la segregación dentro de las escuelas, poniendo fin a la distinción entre estudiantes con y sin NEE, promoviendo un entorno más inclusivo y diverso
- La personalización de las trayectorias de aprendizaje, que beneficie a todos los estudiantes y no solo a aquellos con necesidades especiales, a través de la flexibilidad curricular y la implementación de medidas universales, selectivas y adicionales.

De esta manera, representó un cambio estructural significativo en la forma en que se aborda la educación inclusiva en Portugal, yendo más allá del modelo de educación especial hacia un sistema inclusivo que cubre a todos los estudiantes. Su enfoque centrado en la flexibilidad, la personalización y la eliminación de barreras al aprendizaje fue fundamental para garantizar el derecho a una educación inclusiva y equitativa para todos. Sin embargo, también existieron y existen, aún, desafíos. Entre ellos se destacan la falta de recursos adecuados en algunas escuelas y la insuficiente formación docente para gestionar la diversidad en el aula, a pesar de los esfuerzos realizados. Además, la sobrecarga de trabajo para los profesores, concretamente en la dimensión administrativa asociada, y las dificultades inherentes al complejo proceso de integración social de algunos estudiantes, contribuyen para, por veces, limitar la efectividad de la inclusión. A pesar de estos obstáculos, el énfasis en la necesidad de crear un entorno educativo inclusivo es, sin duda, un aspecto positivo que debe resaltarse. No obstante, es considerable continuar trabajando e invirtiendo en esta dimensión para garantizar que las escuelas cuenten con los recursos adecuados y los docentes estén debidamente capacitados para gestionar la diversidad en el aula. Solo mediante un compromiso sostenido y un esfuerzo colectivo será posible superar los desafíos actuales y asegurar que todos los estudiantes, independientemente de sus capacidades, puedan acceder a una educación de calidad e inclusiva.

Otros aportes positivos provinieron del Decreto-Ley 55/2018, que aprobó la implementación de la Estrategia Nacional de Educación 2020, cuyos principales objetivos han sido promover una educación más inclusiva, flexible y orientada a las competencias. Las implicaciones de este decreto-ley incluyeron distintos ámbitos:

1. Personalizar el aprendizaje, ya que una mayor flexibilidad curricular y autonomía escolar permiten una enseñanza más adaptada a las características individuales de cada alumno, favoreciendo la personalización de los itinerarios educativos
2. Mejorar la calidad de la enseñanza a través de la innovación pedagógica y la reorganización de tiempos y planes de estudio, que prepararon mejor a los estudiantes para los desafíos actuales y futuros
3. La promoción de la inclusión, al permitir que los planes de estudio se han adaptado a las necesidades de todos los estudiantes, garantizando la igualdad de oportunidades para el éxito académico
4. La creación de una formación más orientada para el siglo XXI, ya que al centrarse en el desarrollo de habilidades transversales, como el pensamiento crítico, la creatividad, la

colaboración y la alfabetización digital, el objetivo fue preparar a los estudiantes para una sociedad y un mercado laboral en rápida transformación.

Por lo tanto, el Decreto-Ley 55/2018 trajo cambios profundos al sistema educativo portugués, promoviendo un enfoque más flexible, inclusivo y adaptado a las necesidades del siglo XXI. La flexibilidad curricular, la autonomía escolar, el énfasis en el desarrollo de habilidades transversales y el fomento de la innovación pedagógica son algunos de los principales pilares de esta reforma.

Estas medidas, formuladas de forma más o menos centralizada, se traducen, interpretan e implementan en y por las escuelas:

- Integradas en agrupaciones escolares (AE), cuya institución configuró radicalmente la red escolar
- Enmarcadas por un «nuevo modelo de gestión» consolidado en 2012
- Sometidas a la intensificación de procesos e iniciativas descentralizadoras, por un lado, basadas en la retórica de la autonomía escolar y, por otro, por la transferencia de competencias en materia educativa a los municipios

En 2012, el Decreto-ley n.º 137/2012 introdujo cambios en el denominado “régimen de autonomía, administración y gestión de los centros públicos de educación infantil, primaria y secundaria”, manteniendo esencialmente los principios y objetivos ya establecidos, así como la estructura organizativa de las AE y escuelas no agrupadas públicas. La revisión de este “régimen” se justificó oficialmente por garantizar y promover el progresivo fortalecimiento de la autonomía y una mayor flexibilidad organizativa y pedagógica de las escuelas con vistas a la mejora del sistema público de educación. Se asumió que, para lograrlo, sería necesario continuar con la reestructuración de la red escolar, “jerarquizar el ejercicio de los cargos directivos” y aumentar la red de escuelas con “contratos de autonomía”.

La reorganización de la red de escuelas mediante la “agregación” vertical de escuelas y ciclos de enseñanza contribuiría a la coherencia del proyecto educativo y a la calidad pedagógica de las escuelas de una misma agrupación, así como a garantizar una trayectoria secuencial y articulada para los alumnos de un mismo territorio en una misma agrupación. De esta forma, se favorece la transición de los alumnos entre ciclos. Junto a esta justificación pedagógica oficial, es importante tener en cuenta que esta profunda reconfiguración de la red de establecimientos, de su tipo y de su gestión forma parte de un “movimiento” de racionalización y modernización del sistema escolar portugués, siguiendo directrices políticas y mandatos administrativos de tipo centralizado liderados por los gobiernos (Lima y Torres, 2020), en los que los procesos de “concentración de la red” han dado lugar a la transición de una “red de escuelas” a una “red de agrupaciones” (Neto-Mendes, 2018). Los datos estadísticos muestran que entre 2011/2012 y 2016/2017 el número de agrupaciones de escuelas se redujo en un 24,21 %, pasando de 1070 a 811 (809 en 2024), como resultado de fusiones o “agregaciones” en estructuras organizativas de mayor dimensión. Por ejemplo, “entre 2011/2012 y 2014/2015 el número medio de alumnos por agrupación pasó de 1282 a 1563, lo que supone un aumento medio de casi el 22 %” (Lima y Torres, 2020, p.721). El análisis de la red de AE muestra, entre otras cosas, que la secuencialidad y la articulación entre los ciclos escolares aún no se han logrado plenamente y que, independientemente de su tipo y

tamaño, las agrupaciones no logran mitigar o revertir el peso de las condiciones socioculturales de las familias en la determinación de las trayectorias escolares de los alumnos (Lima y Torres, 2020).

Paralelamente a esta complejidad organizacional de la AE, y en respuesta a ella, la implementación del “régimen de autonomía, administración y gestión” no solo redujo formalmente los órganos de dirección en las escuelas agrupadas, sino que también concentró y dispersó las relaciones de poder y el sentido de participación de los actores en la vida escolar (Lima y Torres, 2020). El refuerzo de las competencias del Consejo General —asumido como el órgano de “gestión estratégica” encargado de definir (y aprobar) las directrices de la actividad de la escuela— se legitima por ser un foro de participación de representantes de toda la comunidad educativa y por elegir y evaluar al director. Así, se han introducido cambios significativos en el proceso electoral del Director, basados en el fortalecimiento de los requisitos para ocupar el cargo, lo que añade aún más legitimidad y autoridad formal. La derogación del derecho de representación de los padres, tutores y alumnos en el Consejo Pedagógico ha conferido a este órgano un carácter estrictamente profesional, dada la especialización de sus competencias en la coordinación y supervisión pedagógicas y en la orientación educativa. En cuanto a los cargos de gestión intermedia, teniendo en cuenta su importancia en la organización escolar y, en particular, en la evaluación del desempeño de los docentes, se han reforzado los requisitos de formación especializada y la legitimidad electoral del coordinador del departamento curricular. En virtud del ejercicio de la autonomía pedagógica y curricular, el Decreto permite a las agrupaciones de escuelas definir el número de departamentos curriculares.

Con el Decreto-Ley n.º 137/2012 y la legislación posterior (Ordenanzas n.º 265/2012 y n.º 44/2014) —con vistas a garantizar la profundización de la autonomía de los centros y aumentar la eficacia de los procedimientos y los resultados significativos—, se promueve firmemente la firma de “contratos de autonomía” con el Ministerio de Educación, en áreas como la diferenciación de la oferta educativa, la transferencia de competencias en la organización del currículo, la constitución de clases y la gestión de los recursos humanos. Es importante recordar que esta expansión también fue impulsada por el “Memorando de Entendimiento” firmado en mayo de 2011 entre el Estado portugués, el Banco Central Europeo, la Comisión Europea y el Fondo Monetario Internacional e incentivada por la Recomendación 7/2012 del Consejo Nacional de Educación (Tribunal de Contas, 2019). En dos años, el número de contratos firmados ha pasado de 43 (en 2012/2013) a 212 (en 2004/2005) y esta tendencia se mantendrá hasta 2018/2019, lo que corresponde solo alrededor de una cuarta parte de las agrupaciones escolares y de las escuelas no agrupadas. Como resultado de una “auditoría” de los contratos de autonomía, el informe del Tribunal de Cuentas presentado en 2019, que revela que el 60 % de los objetivos no se cumplen y que el sistema de control es ineficaz, apunta a la necesidad de reformular o rescindir los contratos, lo que dicta en cierto modo el fin de la continuidad de la medida.

Aunque de forma no lineal y con las salvedades necesarias, los contratos de autonomía dieron paso a los “Planes de Innovación” (PI) establecidos por la Ordenanza n.º 181/2019, de 11 de junio, que, en el marco del citado proyecto de “Autonomía y Flexibilidad Curricular”, permiten a las agrupaciones de escuelas y a las escuelas no agrupadas “beneficiarse de mayores niveles de autonomía (superiores al 25%) y dar respuestas curriculares y pedagógicas capaces de favorecer el éxito y la inclusión del alumnado” (Flores et al., 2023). Como ejemplo, el porcentaje de escuelas

con un PI aprobado en el ciclo escolar 2020-2021 fue de solo 9.4%, lo que revela un bajo nivel de adhesión por parte de las escuelas. Los resultados de un estudio realizado en este período "apuntan a una visión crítica por parte de los directores hacia la medida, a la que asocian con una innovación controlada e instrumentalista, cuyos parámetros son definidos desde arriba y sometidos a un escrutinio principalmente normativo y burocrático, que delimita a priori lo que puede y no puede constituir innovación" (Flores et al., 2023, p.1).

El viraje hacia una vinculación casi exclusiva entre la autonomía escolar y la dimensión curricular es prácticamente concomitante con las medidas de descentralización operacionalizadas a través de la transferencia de competencias en educación a los municipios (Decreto-Ley n.º 21/2019). El Decreto establece que esta transferencia debe atenerse a los principios y reglas establecidos en el mencionado "régimen de autonomía, administración y gestión de los establecimientos públicos". En este sentido, Batista (2024) señala la distinción entre las competencias municipales (inversiones financieras que se extienden desde la educación infantil hasta la secundaria, incluyendo la formación profesional, la gestión del personal no docente y otras áreas de acción social) y las cuestiones pedagógicas y curriculares que se centran en las escuelas.

Son los principios constitucionales de subsidiariedad, descentralización administrativa y autonomía del poder local los que teóricamente legitiman la transferencia de competencias, entre ellas las educativas, a las entidades locales (Ley n.º 50/2018). La ley confirma que corresponde a los entes municipales:

Participar en la planificación, gestión y realización de las inversiones relativas a la educación pública y a los establecimientos de enseñanza de todos los niveles y grados, incluida la formación profesional, concretamente en su construcción, equipamiento y mantenimiento y, en lo que se refiere a la red pública, garantizar la alimentación escolar y la gestión de los comedores; apoyar a los niños y alumnos en el ámbito de la acción social escolar:

- Participar en la gestión de los recursos educativos y en la adquisición de bienes y servicios relacionados con el funcionamiento de los centros y las actividades educativas
- Contratar, seleccionar y gestionar al personal no docente (auxiliares operativos y auxiliares técnicos)
- Garantizar el alojamiento como alternativa al transporte escolar
- Garantizar las actividades de enriquecimiento curricular, en colaboración con las AE
- Participar en la organización de la seguridad escolar
- Promover el cumplimiento de la escolaridad obligatoria

La necesidad de modernizar los sistemas educativos en respuesta a los cambios digitales (OCDE, 2022), para prepararlos para la era digital, abordando cuestiones como la alfabetización digital, la inclusión digital y la formación de habilidades para el futuro digital (Comisión Europea, 2020), así como la importancia atribuida por la UNESCO (2020) a la inclusión digital en la educación, alertando sobre la necesidad de políticas que garanticen el acceso equitativo a la tecnología para todos los estudiantes, motivó la presentación del Plan Nacional de Inclusión Digital (PNED) 2020-2025, por Ministerio de Educación portugués en 2020.

El PNED refleja una estrategia nacional para enfrentar los desafíos de un mundo cada vez más digital y asegurar que el sistema educativo sea inclusivo, innovador y sostenible en el largo plazo. Así, sus principales objetivos son:

- Promover la alfabetización digital y las habilidades tecnológicas
- Dotar a las escuelas de infraestructura tecnológica adecuada
- Promover la formación continua de docentes
- Desarrollar recursos educativos digitales
- Agilizar los entornos de aprendizaje digitales
- Garantizar la inclusión digital

Para lograr los objetivos del PNED, se tomaron iniciativas gubernamentales que han incluido:

- Dotar a las escuelas de equipamiento tecnológico, mejorar la conectividad a Internet y dotar a estudiantes y docentes de los medios para una educación digital más efectiva - Iniciativa Escuela Digital
- Implementar herramientas digitales para la gestión administrativa y pedagógica, facilitando la comunicación entre escuelas, estudiantes y familias - Plataforma de Gestión Escolar
- Poner en práctica una línea de actuación dirigida al desarrollo de habilidades en programación, robótica y otras áreas emergentes - Digital Skills for the Future.

Por ello, este plan ha pretendido modernizar el sistema educativo, formar al profesorado y garantizar el acceso a las tecnologías digitales a todos los estudiantes, con el fin de garantizar que alumnos, profesores y centros educativos estén preparados para las demandas de una sociedad cada vez más digital.

El PNED está en línea con la estrategia de la Unión Europea para la Década Digital, y los objetivos de Portugal también forman parte del compromiso de garantizar la transición digital en diferentes ámbitos de la sociedad, incluida la educación. Refleja una visión estratégica a largo plazo que apunta a preparar a la próxima generación para las nuevas demandas del mercado laboral y para la ciudadanía en una sociedad cada vez más digital. Cabe señalar que la pandemia aceleró la implementación del plan, destacando la urgencia de digitalizar la educación. Durante el confinamiento, muchas escuelas recurrieron a la educación a distancia, revelando la importancia de mejorar la infraestructura tecnológica y garantizar que todos los estudiantes tuvieran acceso a dispositivos digitales.

## 9.5. Resultados y efectos conseguidos

Las reformas educativas que se han llevado a cabo en Portugal entre 2010 y 2024 han tenido resultados y efectos significativos. Desde 2010, se han logrado avances fundamentales en los ámbitos del abandono escolar prematuro, el fracaso escolar, la inclusión, la mejora de la calidad de la enseñanza y la adaptación a las exigencias del siglo XXI.

En cuanto al abandono escolar temprano, en 2010 la tasa de abandono escolar temprano en Portugal era del 28,3%, una de las más altas de la Unión Europea, en 2015 era del 13,7% y en 2022 del 5,9% (INE, 2022; CE, 2022), lo que muestra una reducción efectiva en línea con el objetivo europeo del 10% fijado para Europa 2020.

En 2021/2022, la tasa real de escolarización mantuvo la tendencia al alza de los últimos años en todos los niveles educativos y en la educación preescolar. Sin embargo, en educación básica, alcanzó el 100,0% en el 1º ciclo, el 90,5% en el 2º ciclo y el 93,7% en el 3º ciclo. La enseñanza secundaria fue del 88,0%. Lo que respecta a la educación de los niños de 3 a 5 años, la tasa real de escolarización preescolar fue del 93,3% (+2,9 puntos porcentuales en comparación con el año anterior).

En educación secundaria, en 2021/2022, la mayoría de los alumnos optó por cursar enseñanzas científico-humanísticas (60,3%), quedando cada vez más lejos el objetivo de igualar el porcentaje de matriculados en esta oferta con las enseñanzas de doble titulación (37,8%). Este desequilibrio plantea cuestiones relacionadas con el interés que despierta la oferta profesional en los jóvenes y la necesidad de valorizarla, lo que podría implicar el refuerzo de los mecanismos de permeabilidad curricular y de flexibilidad entre itinerarios formativos.

En cuanto al fracaso escolar, los datos también muestran mejoras significativas, ya que en 2010 la tasa de retención y abandono en Educación Básica era del 10%, bajando al 6% en el 1º Ciclo y al 5,4% en el 2º Ciclo en 2015. En 2019, la tasa de retención volvió a caer al 4,5% en el 1º Ciclo y al 3,9% en el 2º Ciclo. En 2022, se registró una tasa global de retención en la enseñanza primaria y secundaria del 2-3% (CE, 2022; DGEEC, 2023). A esta reducción del fracaso escolar contribuyeron diversas medidas, entre ellas la publicación del Decreto-Ley 54/2018, que permitió a los alumnos con necesidades educativas especiales acceder a los apoyos necesarios para garantizar su éxito académico, así como programas de apoyo social como becas y comidas gratuitas, que contribuyeron a mantener a los alumnos en la escuela y a mejorar su aprendizaje. En 2010, solo alrededor del 4,8% de los alumnos en edad escolar con NEE estaban integrados en el sistema educativo ordinario. Esta cifra ha aumentado, alcanzando aproximadamente el 8% en 2021. Estas cifras reflejan una mejora apreciable en la inclusión de alumnos con dificultades específicas en el sistema general, así como un compromiso para adaptar los planes de estudio a las necesidades individuales de los alumnos.

Teniendo en cuenta la importancia de la titulación en educación secundaria para el retorno social de la educación, en el ámbito de la educación y formación de adultos, cabe destacar que en 2021/2022, en los diferentes tipos de oferta, las tasas de finalización fueron del 40,3% en educación secundaria. En los últimos cinco años las cifras han sido similares, fluctuando entre el 38,7% y el 46,6%. En la misma línea, cabe destacar que, en 2022, el 81,7% de la población entre 20 y 34 años, que completó un nivel educativo igual o superior a la educación secundaria, encontró empleo en el plazo de 1 a 3 años (+15,6 pp que en 2021). De este modo, se alcanzó el objetivo europeo de que al menos el 82% de las personas estuvieran empleadas (CNE, 2023).

Los datos presentados muestran el impacto de las reformas y medidas aplicadas entre 2010 y 2024 en la reducción del abandono escolar y del fracaso escolar en Portugal. La combinación de medidas como la ampliación de la escolaridad obligatoria, la flexibilización de los currículos, el refuerzo de la educación inclusiva y otras enumeradas, ha dado lugar a una mejora significativa

de las cualificaciones de los jóvenes, contribuyendo a una mayor equidad del sistema educativo y a la alineación con los objetivos de la Unión Europea. La oferta de educación y formación es diversa, completa e integradora. Atiende a la diversidad de públicos escolares, responde a diferentes objetivos y se bifurca, sin sectorizarse, en la continuación de estudios y el acceso al mercado laboral. Además, incluye modalidades que proporcionan itinerarios alternativos, especialmente diseñados para garantizar el cumplimiento de la escolaridad obligatoria o una segunda oportunidad para adquirir o profundizar cualificaciones (CNE, 2023).

## 9.6. Reflexiones finales

En Portugal, la mayoría de los indicadores relativos a la conclusión y certificación de los estudiantes muestran una tendencia positiva, en constante aumento en la enseñanza básica y secundaria. Se puede afirmar que el sistema educativo está titulando a más personas y con mayores niveles de cualificación, en todos los programas educativos y de formación, incluidas las modalidades profesionalmente cualificadas.

Sin embargo, a pesar de las reformas implementadas y de los resultados alcanzados, no todos los jóvenes permanecen en el sistema educativo y logran completar su formación, con un porcentaje considerable que no logra terminar la educación obligatoria. Es importante señalar que el abandono temprano del sistema educativo puede tener consecuencias negativas, a nivel individual, como el desempleo, la exclusión social y la pobreza, con efectos en su salud, bienestar y calidad de vida (Magalhães et al., 2015; Mateus et al., 2018), y a nivel social y económico más amplio, con repercusiones como la baja cualificación de la mano de obra, su menor productividad y el impacto que esto tiene en la competitividad de cada país y de Europa en su conjunto (EACEA, 2014).

En particular, las tasas de retención de los estudiantes más vulnerables socioeconómicamente y de los estudiantes extranjeros señalan la necesidad de salvaguardar estrategias orientadas a su éxito y permanencia en el sistema educativo (CNE, 2023). Por lo tanto, es necesario que las políticas públicas continúen orientadas a enfrentar el reto de disolver las diferencias de rendimiento derivadas de la condición socioeconómica, el origen o la nacionalidad. Esto implica el fortalecimiento de la acción social en todos los niveles de la educación, incluyendo la concesión de becas, la ampliación de la oferta de portugués como lengua no materna y como lengua de acogida y el fortalecimiento del seguimiento de datos junto con el diseño y desarrollo de políticas públicas que conduzcan a la plena inclusión de todos y cada uno de los estudiantes en los diversos sectores de intervención social y educativa (CNE, 2023).

En cuanto a la educación de adultos en Portugal, a pesar de los avances realizados en las políticas de cualificación de adultos, todavía existen lagunas en la escolarización de la población adulta. En 2022, el 33,1% de la población entre 18 y 64 años tenía estudios hasta la enseñanza secundaria, 9 puntos porcentuales más que en 2013 y por debajo de la media de la UE del 47,1% (CE, 2023). Por ello, es importante reforzar el apoyo a la educación y formación continua, a través de cursos de educación y formación de adultos, en la formación de cualificación básica dirigida especialmente a personas con muy baja cualificación, cuyo objetivo es formar a las personas para trabajar en una profesión o acceder a la educación superior (CE, 2023).

En cuanto a los recursos humanos de la educación - educadores, maestros, auxiliares, técnicos y operativos y técnicos especializados —, cabe destacar su envejecimiento y la dificultad para contratar nuevos profesionales. En Portugal, en 2013, el 28% de los profesores tenían al menos 50 años. En 2018, esta tasa era del 47%, mientras que la media de los países de la OCDE era del 34%. En 2021/2022, se situaba entre el 56,5% y el 59,0%, excepto en el 1.º ciclo, donde representaban el 43,9%. Es necesario, por tanto, invertir en medidas que hagan más atractiva la carrera docente, que pasan por una definición clara de las etapas y niveles de realización profesional, la inversión en formación en el puesto de trabajo, la credibilidad del sistema de evaluación y el reconocimiento social de la profesión (CNE, 2023).

Además de estos desafíos, el Consejo Nacional de Educación, en su informe 2023 (CNE, 2023), también señaló cinco áreas problemáticas que constituyen otros desafíos a tener en cuenta en la definición de las políticas públicas, ya que pueden tener un impacto significativo en la mejora de la calidad del sistema de educación y formación:

- **La existencia del segundo ciclo de la enseñanza básica.** En Portugal, el segundo ciclo (dos años escolares) viene después de cuatro años de enseñanza básica y, en muchos sistemas educativos, se ha unificado en un continuo de seis años. Parece necesario reconfigurar la estructura de la enseñanza básica para eliminar una transición que perjudica el desarrollo más integrado y coherente del currículo.
- **La inteligencia artificial y sus retos subyacentes.** En el mundo en que vivimos, la inteligencia artificial (IA) es inevitable e implica una profunda transformación del contexto y de los modos de educación, que requiere una sólida alfabetización digital por parte de alumnos y profesores, una reconfiguración de los procesos de enseñanza, aprendizaje y evaluación, y un compromiso por parte de los agentes educativos con el uso de la IA guiado por un conjunto ineludible de principios éticos, respetando las bases humanistas de nuestro sistema de educación y formación.
- **Enseñanzas artísticas especializadas.** Combinan el desarrollo de la sensibilidad estética y artística con el desarrollo de habilidades o talentos artísticos. Es importante promover su desarrollo a través de una oferta adecuada de enseñanzas artísticas especializadas, en el contexto de la escolarización obligatoria, la actualización de un marco de referencia para las enseñanzas artísticas, así como la consolidación de una red nacional de escuelas de arte públicas de referencia, entre otros.
- **La nueva demografía.** Las sociedades son multiculturales y la escuela tiene la tarea de favorecer la inclusión de todos los alumnos y aprovechar el patrimonio que cada uno lleva consigo, fomentando una diversidad intercultural y enriquecedora y garantizando el aprendizaje de todos los alumnos. Para ello es necesario conocer la realidad de la inmigración y sus problemas y reforzar las medidas encaminadas a la inclusión, haciendo especial hincapié en el aprendizaje de la lengua portuguesa, la integración de las cuestiones de inclusión en la formación del profesorado y la posibilidad de contratar a profesores inmigrantes.
- **Formación profesional.** La sociedad actual, incierta y volátil, hace que los futuros sean aún más imponderables, lo que exige la articulación de una cultura humanista y nuevas alfabetizaciones. La formación profesional aúna estas dimensiones, tendiendo un puente

entre la educación y el trabajo. Una reconfiguración de la enseñanza secundaria con vistas a redefinir su identidad pasa por capitalizar el paradigma de la formación profesional. Por ello, es importante llevar a cabo políticas públicas de modernización de la formación profesional, de formación del profesorado y de refuerzo de los servicios de psicología y orientación, así como de mejora de las condiciones de acceso a la enseñanza superior.

Independientemente del éxito alcanzado por muchas de las reformas implementadas o en desarrollo, es fundamental continuar invirtiendo en la construcción de un sistema educativo más inclusivo, flexible y orientado a las necesidades del mercado laboral. Esto implica ampliar las oportunidades para todos los jóvenes, tanto en términos de acceso a la educación y formación, al empleo como a la educación superior, garantizando además una educación de calidad que contribuya a mejorar su calidad de vida. Es necesario que este sistema educativo evolucione para responder a los desafíos contemporáneos, fomentando la equidad y asegurando que todos los estudiantes, independientemente de su origen o circunstancias personales, sociales, económicas, culturales y geográficas, puedan desarrollar plenamente su potencial y acceder a oportunidades significativas en la sociedad y el mundo laboral.

## 9.7. Referencias

- Batista, S. (2024). O desenvolvimento do sistema de ensino: centralização e descentralização. Em D. Justino (Coord.), *O ensino em Portugal antes e depois do 25 de abril: um século em análise* (65-81). Fundação Belmiro de Azevedo.
- CEDEFOP. (2021). *Vocational education and training in Portugal: short description*. Luxembourg: Publications Office. <http://data.europa.eu/doi/10.2801/251891>
- CEDEFOP. (2023). *Working Together Towards Attractive Inclusive, Innovative, Agile and Flexible Vet*. [https://www.cedefop.europa.eu/files/9180\\_en.pdf](https://www.cedefop.europa.eu/files/9180_en.pdf)
- CEDEFOP. (2020). *Osnabrück Declaration on vocational education and training as an enabler of recovery and just transitions to digital and green economies*. [https://www.cedefop.europa.eu/files/osnabrueck\\_declaration\\_eu2020.pdf](https://www.cedefop.europa.eu/files/osnabrueck_declaration_eu2020.pdf)
- Comisión Europea (CE). (2020). *Plan de Acción para la Educación Digital 2021-2027*. <https://pontodigital.pt/initiative/plano-de-acao-para-a-educacao-digital-2021-2027/>
- Comisión Europea (CE). (2022). *Monitor de Educação y Formación: Portugal 2022*. <https://op.europa.eu/pt/publication-detail/-/publication/84da4174-66f5-11ed-b14f-01aa75ed71a1/language-pt>
- Comisión Europea (CE). (2023). *Monitor de Educação y Formación 2023. Informe sobre Portugal*. Unión Europea. <https://pessoas2030.gov.pt/2024/01/05/monitor-de-educacao-e-formacao-2023-relatorio-sobre-portugal/>
- Conselho Nacional de Educação (CNE). (2023). *Estado da Educação 2022*. [https://www.cnedu.pt/content/EE\\_2022/Seccoes/EE2022\\_0-inicio.pdf](https://www.cnedu.pt/content/EE_2022/Seccoes/EE2022_0-inicio.pdf)

- Decreto-Lei 11/2020. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/11-2020-131016733>
- Decreto-Lei 137/2012. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/137-2012-178527>
- Decreto-Lei 139/2012. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/139-2012-17854>
- Decreto-Lei 21/2019. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/21-2019-118748848>
- Decreto-Lei 54/2018. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/54-2018-115652961>
- Decreto-Lei 55/2018. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/55-2018-115652962>
- DGPIE (2011). *Redução do abandono escolar precoce na União Europeia. Estudo sumário executivo*. Parlamento Europeu. <http://www.europarl.europa.eu/studies>
- Dirección General de Estadísticas de Educación y Ciencia (DGEEC). (2023). Educación en números. [https://pessoas2030.gov.pt/wp-content/uploads/sites/19/2023/08/EducacaoEmNumeros\\_2023.pdf](https://pessoas2030.gov.pt/wp-content/uploads/sites/19/2023/08/EducacaoEmNumeros_2023.pdf)
- European Education and Culture Executive Agency (EACEA): Eurydice. (2014). *Tackling Early Leaving from Education and Training in Europe: Strategies, Policies and Measures*. Eurydice and Cedefop Report, Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2797/33979>
- Flores, M. A., Machado, E. A. y Fernandes, E. L. (2023). Inovação controlada ou autónoma? A visão dos diretores sobre os planos de inovação. *Revista Portuguesa de Investigação Educacional*, (24), 1-28.
- Instituto Nacional de Estatística (INE). (2022). Taxa de abandono precoce de educação e formação (Série 2021 - %) por Local de residência (NUTS – 2013) e Sexo; Anual. [https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_indicadores&indOcorrCod=0011298&contexto=bd&selTab=tab2](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0011298&contexto=bd&selTab=tab2)
- Lima, L. C. y Torres, L. L. (2020). Políticas, dinâmicas e perfis dos agrupamentos de escolas em Portugal. *Análise Social*, 237, 748-774.
- Magalhães, A., Macedo, H., Araújo, E. y Rocha, C. (2015). EARLY SCHOOL LEAVING IN PORTUGAL. Policies and actors' interpretations. *Educação Sociedade e Culturas*, 45, 97-119.
- Mateus, S., Pinho, F. y Amaral, P. (2018). O Projeto Below 10 – prevenir e combater o abandono escolar. *Jornal de Sociologia da Educação*, 2(5), 1-10. <https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/17216/1/jse-n2-projetos.pdf>
- Milhano, S., Cadima, R., Jerónimo, M. y Pinto, H. (2023b). La participación de los diferentes actores en la gestión educativa de Portugal. En Gairín Sallán, J., y Galdames Calderón, M. (Coords.), *La participación de los diferentes actores en la gestión educativa en Iberoamérica* (182-200). RedAGE-Red de Apoyo a la Gestión Educativa.
- Milhano, S., Cadima, R. y Olmos Rueda, P. (2023a). Estrategias para prevenir el abandono en la formación profesional: contribuciones desde la orientación en el contexto portugués. En E. Álvarez-Arregui (coord.), *Organización y gestión de edusistemas en transformación: retos, visiones y propuestas de mejora* (124-128). Universidad de Oviedo.

- Milhano, S., Reis, S. y Mangas, C. (2021). Inclusion and innovation in schools: contributions of an intermunicipal project to promote the successful learning. *Millenium - Journal of Education, Technologies, and Health*, 2(9), 261–269. <https://doi.org/10.29352/mill029e.23767>
- Neto-Mendes, A. (2018). A rede escolar em Portugal: apontamentos histórico-políticos e desafios pedagógicos. En A. Neto-Mendes, J. A. Costa, M. Gonçalves, y D. Fonseca (orgs.), *Rede Escolar: (re)configurações, tensões e desafios* (pp. 57-83). Universidade de Aveiro.
- OCDE. (2022). *Panorama de la educación 2022: un retrato portugués*. <https://blogue.rbe.mec.pt/ocde-education-at-a-glance-2022-um-2652659>
- Olmos Rueda, P., Gairin Sallan, J., Muñoz Moreno, J. L., Díaz-Vicario, A., Milhano, S., Cadima, R. y Harberts, V. (2023). Innovar en la forma como se practica la formación profesional: Explorando estrategias de orientación para mejorar la permanencia y evitar el abandono. En E. Álvarez-Arregui (Ed.), *Organización y Gestión de Edusistemas en Transformación: retos, visiones y propuestas de mejora* (109-136).
- Orden del Ministerio de Ciencia e Innovación y Resolución de la Presidencia de la Agencia estatal de Investigación, por la que se conceden ayudas correspondientes a la convocatoria de tramitación anticipada de retos colaboración 2019, del Programa Estatal de Investigación, Desarrollo e Innovación Orientada a los Retos de la Sociedad, en el marco del plan estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación, 2017-2020 (2019). [https://www.aei.gob.es/sites/default/files/stfls/MICINN/Ayudas/PE\\_2017\\_2020/PE\\_Orientada\\_Retos\\_Sociedad/FICHEROS/Retos\\_Colaboracion/RC\\_RTC2019\\_f.pdf](https://www.aei.gob.es/sites/default/files/stfls/MICINN/Ayudas/PE_2017_2020/PE_Orientada_Retos_Sociedad/FICHEROS/Retos_Colaboracion/RC_RTC2019_f.pdf)
- Ordenanza nº 256/2012. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/portaria/265-2012-174807>
- Ordenanza nº 47/2017. <https://dre.pt/home/-/dre/106380301/details/maximized>
- Tribunal de Contas (2019). *Auditoria de Resultados – contratos de autonomia entre o Ministério da Educação e as escolas*, Relatório n.º 9/2019, 2.ª Secção. Tribunal de Contas.