

LA LOMCE: REFORMA EDUCATIVA O ANÉCDOTA NORMATIVA.

Autor: JESÚS MARRODÁN GIRONÉS

Inspector de Educación.

(PUBLICADO en revista OGE, nº 2 MARZO-ABRIL-2014)

Resumen

El autor contextualiza la LOMCE, en el ámbito de la numerosa y cambiante legislación reguladora del sistema educativo español, exponiendo los aspectos más relevantes de esta nueva ley orgánica que originarán cambios respecto a la situación actual. Se hace referencia al ya iniciado desarrollo normativo y a los obstáculos que pueden hacer que esta ley orgánica no alcance sus objetivos y acabe siendo un breve episodio más de nuestra historia educativa.

Palabras clave: ley orgánica, reforma educativa, sistema educativo

UNA TRAYECTORIA LEGISLATIVA INESTABLE

El Boletín Oficial del Estado (BOE) publicó el pasado 10 de noviembre la Ley Orgánica 8/2013 de Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE). A esta ley orgánica educativa le precedieron la Ley Orgánica del Estatuto de Centros Escolares (LOECDE, 1980), La Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación, (LODE, 1985), la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE, 1990), la Ley Orgánica de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los Centros Docentes (LOPEGCD, 1995) , la Ley Orgánica de Calidad de la Educación LOCE, 2002) y la Ley Orgánica de Educación (LOE, 2006). Desde la promulgación de la Constitución Española en 1978 ha habido siete leyes en 33 años, aunque dos de ellas realmente no se pusieron en practica. Además cabe señalar que estas leyes han sido modificadas a su vez por otras, así la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible y la Ley Orgánica 4/2011, de 11 de marzo, modificaron la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo de Educación (LOE).

Es evidente que los diversos textos legislativos han estado directamente relacionados con cambios políticos; la LOECDE fue propuesta e impulsada por la extinta UCD, la LODE, la LOGSE, la LOPEGCE, y la LOE, por gobiernos del PSOE, mientras que la LOCE y la LOMCE surgen por iniciativa del PP.

Si contrastamos esta situación con el hecho de que la Ley de Instrucción Pública aprobada en 1857 (Ley Moyano) pervivió durante varios regímenes políticos (monarquía borbónica, Iª y II República, Franquismo) hasta su definitiva derogación en 1970 con la Ley General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa (LGE) es evidente que nuestro sistema educativo como acertadamente señala Montero Alcaide desde 1978 “*no ha conocido la estabilidad ni el consenso*” (1). De ahí que cabe preguntarse si la LOMCE originará un cambio educativo o acabará siendo una norma efímera, si contribuirá a reformar la educación o todo quedará en una “anécdota”, en un “paréntesis” legislativo.

En la legislatura anterior se planteó un Pacto Educativo, originado por la convicción del entonces Ministerio de Educación de la imperiosa necesidad de dar respuesta a los constantes pésimos resultados en las pruebas PISA, el elevado índice de fracaso escolar y de abandono temprano en nuestro país, entre otros datos y motivos (2). Aunque dicho Pacto fracasó dejó en evidencia la anuencia de introducir cambios en el sistema educativo, de ahí las modificaciones de la LOE efectuadas por la Ley 2/2011 y la Ley 4/2011. Por otra parte el partido actualmente gobernante incluía en su programa electoral propuestas que requerían la modificación de la LOE.

El proceso iniciado con el anteproyecto de la ley en mayo del 2012, concluido con la publicación en el BOE, ha tenido momentos de gran tensión social y política destacando en ese aspecto la huelga general del 29 de octubre de 2013. Durante el año y medio de la tramitación del texto ministerial la Unión Sindical de Inspectores de Educación (USIE), al igual que otras entidades, efectuó en numerosas ocasiones alegaciones al proyecto tanto en reuniones con el Ministerio como posteriormente en sede parlamentaria.

Estas alegaciones, tanto de carácter general y específicas sobre la inspección de educación, se elaboraron a partir de las aportaciones de inspectores de educación,

especialmente las aportadas por los asistentes al XIII Encuentro Nacional de Inspectores de Educación organizado por USIE en Toledo en octubre de 2012. (3). Entre las alegaciones de carácter general cabe citar las referidas a que el acceso a todas las enseñanzas postobligatorias con el Título de Graduado en ESO sin diferenciar la opción cursada en 4º de ESO, el mantenimiento del Consejo escolar como órgano colegiado de participación y de control (especialmente en lo referido a la gestión económica del centro, la aprobación del PEC, el RRI y la PGA y la admisión de alumnos), la existencia de unas mínimas garantías procedimentales y de requisitos de titulación en la movilidad del profesorado, el desarrollo mediante normativa estatal de la evaluación del profesorado y de la función directiva...

Otras propuestas estaban referidas a la inspección de educación: nuevas funciones, participar en las evaluaciones individualizadas establecidas en la LOMCE, acceso diferenciado mediante convocatoria única y extraordinaria de los inspectores accidentales, etc.

Estas alegaciones no fueron incorporadas al texto, aunque algunas si se asumieron, parcialmente, por ejemplo el incremento de las atribuciones de la Alta Inspección (la cual paradójicamente no incluye inspectores en su plantilla, lo que continua siendo una reivindicación de USIE) o la propuesta de que sí se modificaban las competencias del Consejo escolar de los centros públicos también deberían modificarse en la LODE las competencias de los centros concertados.

MODIFICACIONES RELEVANTES QUE INTRODUCE LA LOMCE.

La LOMCE modifica la LOE y la LODE, tiene un artículo único, con ciento nueve apartados, además de cinco disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias y seis disposiciones finales.

La fundamentación de la LOMCE está expuesta ampliamente en el Preámbulo de la misma: *“Equidad y calidad son dos caras de una misma moneda..La técnica normativa elegida, de modificación limitada de la Ley Orgánica de Educación (LOE), responde a las recomendaciones de la OCDE basadas en las mejores prácticas de los países con sistemas educativos con mejores resultados, en los que las reformas se plantean de manera constante sobre un marco de estabilidad general según se van detectando insuficiencias o surgen nuevas necesidades. La propuesta de la Ley*

Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE) surge de la necesidad de dar respuesta a problemas concretos de nuestro sistema educativo que están suponiendo un lastre para la equidad social y la competitividad del país, primando la consecución de un marco de estabilidad y evitando situaciones extraordinarias como las vividas en nuestro sistema educativo en los últimos años... La reforma pretende hacer frente a los principales problemas detectados en el sistema educativo español sobre los fundamentos proporcionados por los resultados objetivos reflejados en las evaluaciones periódicas de los organismos europeos e internacionales...”

Sin ser exhaustivos los cambios más relevantes en el sistema educativo introducidos por la LOMCE son los siguientes:

- Nueva definición del “Sistema Educativo Español”.
- Modificación del concepto de curriculum y asignaturas en tres bloques en E. Primaria (EP), Educación Secundaria Obligatoria (ESO) y Bachillerato: troncales, específicas y de libre configuración autonómica.
- Horario lectivo mínimo: cómputo global y referido a asignaturas troncales.
- Lenguas: plurilingüismo desde segundo ciclo de Educación Infantil.
- La Religión tiene plena validez académica, quienes no la elijan cursarán “Valores Sociales y Cívicos” en E. Primaria y “Valores Éticos” en la ESO.
- Cambios en la E. Primaria: fines, asignaturas, estructura por cursos y evaluaciones individualizadas en 3º y en 6º curso.
- Cambios en la ESO: dos ciclos (uno de 1º a 3º, el otro: 4º curso), organización diferente de las asignaturas, programa de mejora del aprendizaje y del rendimiento, opciones diferenciadas en 4º curso: académica (acceso a Bachillerato) y de iniciación a la Formación Profesional (acceso a Ciclos Formativos).
- Pruebas finales para obtener el título de Graduado en ESO y el de Bachiller.
- Supresión de la Prueba de Acceso a la Universidad.
- Cambios en la Formación Profesional (FP): se crea la FP Básica (oferta obligada y gratuita, estructurada en ciclos, reemplaza a los PCPI) y la F.P dual. Se crea el Título de Profesional básico.

-
- Incremento de las competencias del director del centro (gestión de recursos humanos y económicos), a cambio disminuyen las suyas los consejos escolares de centros públicos y concertados.
 - Selección de director: modificación de la composición de la comisión de selección de director, siendo mayoritario el sector designado por la Administración educativa; y será requisito superar un curso de formación.
 - Centros concertados: conciertos educativos de seis años en EP, cuatro en las demás etapas, construcción y gestión mediante convocatoria de las Administraciones Educativas de centros concertados en suelo público, y posibilidad de establecer conciertos con centros de enseñanza diferenciada.
 - Aumento de la autonomía de los centros para aumentar su calidad, pudiendo especializarse, y obligación de rendir cuentas de sus resultados.
 - En cuanto a los docentes se determina su consideración como autoridad pública y el reconocimiento de actividades de calidad educativa formará parte de la carrera profesional docente.
 - Los criterios de evaluación de las evaluaciones individualizadas (EP, ESO y Bachillerato) serán comunes para todo el Estado.
 - Establecimiento de estándares para la interoperabilidad de los sistemas de información de las diferentes Administraciones Educativas.

Esta ley tiene varias limitaciones: pretende la mejora de la calidad educativa pero se centra en demasía en los resultados académicos, apuesta por la autonomía de los centros pero aporta plantea la duda si esa autonomía será ejercida por el centro o realmente por el director del mismo quien ha incrementado sus competencias, por otra parte como se afirma en el propio Preámbulo: “...esta Ley adquirirá pleno sentido con el desarrollo de una futura ley sobre la función docente”, en clara alusión al todavía nonato Estatuto de la Función Docente reclamado en numerosas ocasiones por los agentes sociales.

DESARROLLO NORMATIVO

La LOMCE ha iniciado ya su desarrollo normativo, actualmente están en fase de debate dos borradores: el correspondiente al Real Decreto que establece el currículo básico de la EP de la ESO y del bachillerato, y el Real Decreto por el que se regulan

aspectos específicos de la Formación Profesional Básica. Nuestra entidad profesional presentó, 3 de enero de 2014, alegaciones y propuestas a ambos textos. En lo que respecta al borrador del Real Decreto que establece el currículo básico, se ha planteado: la necesaria identificación y regulación de las competencias (que ya no se definen como básicas), establecer un sistema integrado de niveles de logro y adquisición de objetivos y competencias en las tres etapas educativas, inclusión y puesta en valor de los aprendizajes comunes a todas las asignaturas en el currículo de cada una de ellas, reducción del número de criterios de evaluación, priorizando los más relevantes, modificación de la normativa estatal sobre documentos de evaluación, etc. Asimismo al borrador del Real Decreto que regula la Formación Profesional Básica también se han presentado diversas alegaciones referidas principalmente al profesorado y centros que impartirán esta modalidad, los documentos de evaluación, obtención del Título de Graduado en ESO por el alumnado que finalice la FPB, etc.

Este desarrollo normativo, tanto en el ámbito estatal como autonómico, ha de efectuarse en un tiempo reducido, la Disposición final quinta de la LOMCE determina el calendario de implantación de la misma siendo el curso 2017-2018 cuando se preve su aplicación completa.

El éxito de esta reforma educativa se encuentra con numerosos obstáculos:

- Para un sector educativo es una ley que se ha “quedado corta” pues confiaba en una revisión mas profunda y radical del modelo LOGSE al que se considera causante de los malos resultados escolares actuales, para otros es una ley reaccionaria y recentralizadora lo que ha originado una fuerte oposición no solo de numerosos colectivos educativos sino de las oposición parlamentaria lo que plantea serías dudas acerca de la viabilidad del desarrollo integró de la LOMCE y ésta tenga similar suerte a la LOCE cuando cambien las mayorías parlamentarias.

- Asimismo no hay que desdeñar el coste económico de su implantación inicialmente previsto en 408 millones de euros según el propio Ministerio de Educación (4).

- La imprescindible armonización de la legislación estatal y autonómica, lo que originará las previsibles tensiones políticas que se deben superar desde el consenso y el interés común.

- El arraigado y predominante modelo educativo y profesional existente en nuestro país desde los años 80 poco proclive a ciertos cambios.

La LOMCE pretende una reforma, limitada, de nuestro sistema educativo que en poco tiempo, tres años, debe desarrollarse y aplicarse, sin embargo puede que no alcance sus objetivos y acabe siendo una “anécdota” en nuestra prolija legislación educativa como ocurrió con la LOCE, aunque no hay que olvidar que las anécdotas pueden alcanzar la categoría de referentes, como lo ha sido la LOCE respecto a la LOMCE, o la fue la LOGSE respecto a la LOE. ¿Y la inspección de educación? Desde la independencia profesional la inspección de educación si bien está a las ordenes del poder es un servicio de los ciudadanos garante de sus derechos.

BIBLIOGRAFÍA.

(1) Montero Alcaide, A. "La ley de Instrucción Pública (Ley Moyano, 1857) *Cabás: Revista del Centro de Recursos, Interpretación y Estudios en materia educativa (CRIEME). Consejería de Educación, Gobierno de Cantabria* N.º 1. Junio 2009. <http://revista.muesca.es/index.php/articulos/71-la-ley-de-instruccion-publica-ley-moyano-1857>. ISSN 1989-5909. Consulta 10/01/14.

(2) Anuario estadístico. Las cifras de la educación en España. Estadísticas e indicadores correspondientes al curso 2011-2012. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Diciembre 2013. <http://www.mecd.gob.es/servicios-al-ciudadano-mecd/estadisticas/educacion/indicadores-publicaciones-sintesis/cifras-educacion-espana/2014.html> Consulta 10/01/14:

(3) Ver: <http://www.usie.es/encuen/encuen.htm> Consulta 10/01/14.

(4) Anteproyecto de Ley Orgánica para la mejora de la calidad educativa. Memoria del Análisis del impacto normativo. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. 2012.