

LA INCIDENCIA DE LA LOMCE Y SU DESARROLLO EN LAS ACTUACIONES DE LA INSPECCIÓN DE EDUCACIÓN

AUTOR: Ignacio Martínez Arrúe

1. Introducción

Para iniciar un análisis sobre la incidencia de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (en adelante, LOMCE) en las actuaciones de la Inspección de Educación, cabe considerar en primer lugar que la citada ley orgánica es una norma modificativa. A diferencia de anteriores leyes orgánicas reguladoras del sistema educativo como la LGE¹, la LOGSE², la LOCE³ o la LOE⁴, que establecían una nueva ordenación del sistema educativo, y con ella derogaban la anterior ordenación, la LOMCE es una ley orgánica de modificación de otras leyes orgánicas. Estas últimas continúan vigentes tras la entrada en vigor de la LOMCE, pero con una nueva redacción en determinados preceptos, así como la adición y derogación de determinados artículos y disposiciones.

Entre las leyes orgánicas modificadas por la LOMCE, se encuentra principalmente la LOE, si bien adicionalmente han sido objeto de modificación:

- La Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, dado el nuevo sistema de admisión a las enseñanzas universitarias;
- La Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, a fin de establecer una nueva regulación respecto a la composición y funciones del consejo escolar de los centros privados concertados, y de las facultades del director y procedimiento de su nombramiento en dichos centros, entre otros;
- Y la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas, en coherencia con la nueva disposición adicional

¹ Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa.

² Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre de 1990, de Ordenación General del Sistema Educativo.

³ Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación.

⁴ Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

trigésima octava de la LOE, añadida por la LOMCE, respecto a los derechos en materia lingüística del alumnado y sus representantes legales.

Respecto a la LOE, en la que nos centramos a continuación, las modificaciones introducidas por la LOMCE se encuentran principalmente en dos ámbitos:

- El currículo y la ordenación de las enseñanzas (modificaciones que se articulan el Título Preliminar y Título I de la LOE);
- Y los centros docentes: régimen jurídico, gobierno, organización y funcionamiento (en los Títulos IV y V de la LOE).

En lo referente a la Inspección del sistema educativo (Título VII de la LOE), la LOMCE no ha variado su redacción. En relación con ello, únicamente se ha incluido una nueva función de la Alta Inspección del Estado respecto a velar por el cumplimiento de las normas sobre utilización de lengua vehicular en las enseñanzas básicas, a través de la antes citada disposición adicional trigésima octava de la LOE. Así, las funciones y atribuciones de la Inspección Educativa continúan siendo las ya reguladas en los artículos 151 y 153 de la redacción original de la LOE.

Sin embargo, aun cuando las funciones y atribuciones de la Inspección de Educación no hayan variado tras la entrada en vigor de la LOMCE, las modificaciones legislativas en materia curricular y en cuanto al gobierno, organización y funcionamiento de los centros docentes son tales, que van a afectar en buena medida a determinadas actuaciones a realizar por la Inspección de Educación en el marco de sus planes de actuación.

2. Incidencia derivada de la nueva definición de currículo y de la ordenación de las enseñanzas

Las actuaciones de la Inspección de Educación vinculadas a sus funciones referentes a la supervisión de la práctica docente, a la supervisión y control de los centros docentes desde el punto de vista pedagógico, y a la participación en la evaluación del sistema educativo, serán las primeras afectadas como consecuencia

de la nueva definición de currículo y de la implantación de la nueva ordenación del sistema educativo en las diferentes enseñanzas.

Esta incidencia es evidente en dos actuaciones existentes hasta el momento, tales como la supervisión de las programaciones didácticas y la revisión de los horarios curriculares. No obstante, también requerirá de nuevas actuaciones referentes a la supervisión de las evaluaciones individualizadas y la evaluación de sus resultados, así como el asesoramiento respecto a nuevos elementos introducidos por la legislación, como es el caso del consejo orientador en la Educación Secundaria Obligatoria.

2.1. La supervisión de las programaciones didácticas

Hasta el momento, el contenido de las programaciones didácticas se encuentra regulado en diferentes normas en cada Comunidad Autónoma –en la Comunitat Valenciana, a modo de ejemplo, el Decreto 234/1997, de 2 de septiembre, del Gobierno Valenciano, por el que se aprueba el Reglamento orgánico y funcional de los institutos de educación secundaria; y la Orden 45/2011, de 8 de junio, de la Conselleria de Educación, por la que se regula la estructura de las programaciones didácticas en la enseñanza básica-. La nueva definición de currículo que introduce la LOMCE ha variado de forma que estas normas requerirán su actualización desde el momento en que se produzca la implantación de las enseñanzas correspondientes.

En la nueva definición de currículo, hay dos elementos clave novedosos: en primer lugar, el término competencias frente al anterior de competencias básicas -circunscritas exclusivamente a la enseñanza básica-; y en segundo lugar, los estándares y resultados de aprendizaje evaluables, como nuevo elemento del currículo. Así, estos dos elementos deberán introducirse en las programaciones didácticas de las diferentes enseñanzas –o bien reformularse, en el caso de las competencias cuando se aborde la enseñanza básica-.

Con esta nueva concepción se refuerza el aprendizaje por competencias, dado que las competencias dejan de estar ubicadas exclusivamente en la enseñanza

básica, y pasan a formar parte del currículo de las diferentes etapas educativas. De hecho, en el desarrollo reglamentario de la LOMCE, y concretamente en el Real Decreto 126/2014, de 28 de febrero, por el que se establece el currículo básico de la Educación Primaria, se hace mención a las competencias clave, en línea con la Recomendación 2006/962/EC, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, sobre las competencias clave para el aprendizaje permanente.

Respecto a los estándares o resultados de aprendizaje evaluables, constituyen una concreción de los criterios de evaluación. En el Real Decreto 126/2014 se definen como especificaciones de los criterios de evaluación que permiten definir los resultados de aprendizaje, y que concretan lo que el alumno debe saber, comprender y saber hacer en cada asignatura; deben ser observables, medibles y evaluables y permitir graduar el rendimiento o logro alcanzado. Su diseño debe contribuir y facilitar el diseño de pruebas estandarizadas y comparables.

El aprendizaje por competencias también queda reflejado en la disposición adicional trigésima quinta de la LOMCE, en que se hace referencia a un posterior desarrollo normativo al indicar que “el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte promoverá, en cooperación con las Comunidades Autónomas, la adecuada descripción de las relaciones entre las competencias y los contenidos y criterios de evaluación de las diferentes enseñanzas a partir de la entrada en vigor de esta Ley Orgánica. A estos efectos, se prestará atención prioritaria al currículo de la enseñanza básica.”.

Por tanto, competencias y estándares y resultados de aprendizaje evaluables no sólo serán dos nuevos elementos en el currículo que deberán incorporar las programaciones didácticas, sino que también ambos se vincularán entre sí en dichas programaciones, dentro del marco que establezca la normativa básica, y en uso de las facultades de los centros docentes acerca de desarrollar y complementar el currículo en uso de su autonomía, tal y como recoge el artículo 6bis.5 de la LOE.

Existe un trabajo previo en este campo iniciado a través del programa de cooperación territorial “Consolidación de las competencias básicas como elemento esencial del currículum” (COMBAS), y las publicaciones del Centro Nacional de Innovación e Investigación Educativa⁵, el cual podrá extrapolarse a las competencias clave y su descripción.

En las programaciones didácticas, además, un aspecto a considerar serán los nuevos elementos transversales a introducir. En la enseñanza básica, además de la comprensión lectora, la expresión oral y escrita, la comunicación audiovisual, y las tecnologías de la Información y la comunicación, a partir de la implantación de la nueva ordenación del sistema educativo en cada curso y etapa, también deberán tratarse en todas las asignaturas el emprendimiento y la educación cívica y constitucional. Asimismo, se tendrá en consideración el aprendizaje de la prevención y resolución pacífica de conflictos en todos los ámbitos de la vida personal, familiar y social. A estos elementos transversales cabrá añadir los que específicamente indique el currículo básico de cada etapa educativa.

A modo de ejemplo, en la etapa de Educación Primaria, los elementos transversales específicos regulados en el Real Decreto 126/2014 se refieren al desarrollo sostenible y medio ambiente, a las situaciones de riesgo y explotación infantil, a la protección ante emergencias y catástrofes, y a la educación y seguridad vial. Por otra parte, respecto a la Formación Profesional Básica, el Real Decreto 127/2014 incluye específicamente el tratamiento transversal en el conjunto de módulos profesionales del ciclo sobre el trabajo en equipo, la prevención de riesgos laborales, la actividad empresarial y la orientación laboral de los alumnos y las alumnas.

2.2. La revisión de los horarios curriculares

Las modificación del articulado de la LOE mediante la LOMCE introduce también un nuevo paradigma en la distribución de competencias entre el Estado, las

⁵ “Guía para la formación en centros sobre las competencias básicas”, CNIIE, 2013
“Reflexión sobre las competencias básicas y su relación con el currículo”, CNIIE, 2013

Comunidades Autónomas y los centros docentes a la hora de concretar los diferentes elementos del currículo. Concretamente en lo relativo a los horarios escolares, en el texto original de la LOE aprobado en 2006 se fijaba un sistema de reparto de competencias en el que el Estado establecía que los contenidos básicos de las enseñanzas mínimas requiriesen el 55 por ciento de los horarios escolares para las Comunidades Autónomas que tuvieran lengua cooficial, y el 65 por ciento para aquellas que no la tuvieran. Posteriormente, las normas reglamentarias desarrolladas en cuanto a enseñanzas mínimas de cada etapa educativa, fijaban el horario escolar correspondiente a los contenidos básicos de estas enseñanzas mínimas.

Con la implantación de las modificaciones introducidas por la LOMCE, el escenario anterior se mantiene en las enseñanzas de segundo ciclo de Educación Infantil, Formación Profesional, enseñanzas artísticas profesionales, enseñanzas de idiomas y enseñanzas deportivas. No obstante, en la Educación Primaria, en la Educación Secundaria Obligatoria y en Bachillerato el planteamiento es muy diferente. En estas tres etapas, las diferentes asignaturas -materias, ámbitos, áreas y módulos en función de las enseñanzas- se clasifican en tres bloques: troncales; específicas y de libre configuración autonómica. Esta categorización, no asociada a la connotación de obligatoriedad u optatividad de cada bloque de asignaturas, es indicativa de la distribución competencial entre el Estado, las Comunidades Autónomas y los centros docentes a la hora de concretar los diferentes elementos curriculares.

En lo que al horario escolar se refiere, la distribución competencial es la siguiente:

- En el bloque de asignaturas troncales, el Gobierno determinará el horario lectivo mínimo, fijado en cómputo global para toda la Educación Primaria, para el primer ciclo de Educación Secundaria Obligatoria, para el cuarto curso de Educación Secundaria Obligatoria, y para cada uno de los cursos de Bachillerato, no siendo inferior al 50% del total del horario lectivo fijado por cada Administración educativa como general; mientras que las administraciones educativas fijarán el horario lectivo

máximo correspondiente al citado bloque, dentro de la regulación y límites establecidos por el Gobierno.

- En el bloque de asignaturas específicas y de libre configuración autonómica, las administraciones educativas fijarán el horario correspondiente a los contenidos de las asignaturas de estos bloques.

- En los tres bloques, los centros docentes determinarán la carga horaria correspondiente a las diferentes asignaturas, dentro de la regulación y límites establecidos por las Administraciones educativas, y en función de la programación de la oferta educativa que establezca cada Administración educativa.

Por todo lo anteriormente expuesto, la nueva ordenación del sistema educativo introduce una nueva competencia en los centros docentes, otorgándoles un mayor grado de autonomía: la posibilidad de determinar la carga horaria correspondiente a las diferentes asignaturas. Dado que esta competencia siempre estará dentro de los límites y regulación establecidos por cada Comunidad Autónoma, queda señalada la importancia que adquirirá la actuación de la Inspección de Educación en lo referente a la revisión de los horarios curriculares. Por otra parte, será importante la labor de asesoramiento y orientación en cuanto a la gestión de este grado de autonomía de los centros docentes, de forma que la determinación de horarios escolares responda a una propuesta pedagógica que redunde en la mejora de los resultados. Estas propuestas de mejora quedarán vinculados al siguiente aspecto novedoso tras la entrada en vigor de la LOMCE: las evaluaciones individualizadas.

2.3. Evaluaciones individualizadas

En la Educación Primaria, la implantación de las modificaciones introducidas por la LOMCE conlleva la realización de sendas evaluaciones individualizadas al finalizar tercer curso y al finalizar la etapa.

La evaluación individualizada al finalizar el tercer curso versará sobre expresión y comprensión oral y escrita, y sobre cálculo y resolución de problemas, esto es, en relación con el grado de adquisición de la competencia en comunicación lingüística y de la competencia matemática. Por otra parte, la evaluación final de etapa

comprobará el grado de adquisición de las competencias lingüística, matemática y competencias básicas en ciencias y tecnología, así como el logro de los objetivos de la etapa. Estas evaluaciones, análogas a las hasta el momento evaluaciones de diagnóstico, no sólo tienen como fin una evaluación de los resultados del centro como parte de la evaluación del sistema educativo, y la consecuente puesta en marcha de establecer planes específicos de mejora en los centros cuyos resultados sean inferiores a determinados umbrales. Además, conllevan una evaluación de los resultados individuales del alumnado, ya que así lo establece la normativa básica al indicar que en las decisiones sobre promoción del alumnado se atenderá especialmente a los resultados de estas evaluaciones (véase el artículo 11.2 del Real Decreto 126/2014). De esta forma, se prevé que se puedan adoptar medidas ordinarias o extraordinarias, colectivas o individuales, si la evaluación al finalizar el tercer curso es desfavorable. A su vez, en la evaluación final de etapa, el nivel obtenido por cada alumno o alumna implica disponer de una herramienta de información y orientación sobre su progresión académica en la transición a la Educación Secundaria Obligatoria. Por tanto, ambas evaluaciones en la etapa de Educación Primaria tienen este doble carácter: de diagnóstico; y de carácter individual para el alumno o alumna.

En Educación Secundaria Obligatoria y en Bachillerato también se establecen evaluaciones individualizadas finales, si bien se centran en comprobar el logro de los objetivos de la etapa y la adquisición de las competencias de las materias troncales y determinadas materias específicas y de libre configuración autonómica por parte del alumnado, todo ello, a fin de poder obtener el título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria, y de Bachiller, respectivamente. Sin perjuicio de ello, estas evaluaciones también supondrán una importante herramienta para evaluar los resultados de los diferentes centros docentes.

Todas las evaluaciones individualizadas, por tanto, tienen una importante incidencia en las actuaciones de la Inspección de Educación. La supervisión de la aplicación de las pruebas y el asesoramiento a todos los miembros de la comunidad educativa sobre la finalidad de estas evaluaciones, se unirán a la actuación más

importante de todas: a partir de los resultados obtenidos, asesorar, informar y orientar a los centros docentes, y en su caso, elaborar los correspondientes planes de mejora. En estos últimos, entre otros aspectos, se podrán reajustar ciertos aspectos pedagógicos y organizativos de los centros docentes ya citados con anterioridad, tales como la gestión de los horarios escolares o la concreción del currículo en las programaciones didácticas.

2.4. El Consejo Orientador

La nueva ordenación de la Educación Secundaria Obligatoria y los itinerarios formativos que se abren a partir de ella –programas de mejora del aprendizaje y del rendimiento, formación profesional básica, y el carácter propedéutico del cuarto curso, a partir de las opciones de enseñanzas académicas para la iniciación al Bachillerato o de enseñanzas aplicadas para la iniciación a la Formación Profesional-, hacen que el alumnado y sus representantes legales hayan de afrontar tomas de decisiones a la finalización de cada curso escolar de esta etapa.

A estos efectos, la nueva redacción del artículo 28.7 de la LOE dispone que al final de cada uno de los cursos de Educación Secundaria Obligatoria se entregará a los padres, madres o tutores legales de cada alumno o alumna un consejo orientador, que incluirá un informe sobre el grado de logro de los objetivos y de adquisición de las competencias correspondientes, así como una propuesta del itinerario más adecuado a seguir. Este segundo elemento es el que cobra especial relevancia, ya que el consejo orientador será el instrumento mediante el que, el equipo docente, pueda proponer el acceso de un alumno a un programa de mejora del aprendizaje y del rendimiento, o bien a la formación profesional básica -siendo además, en este último caso, un requisito de acceso (véase el artículo 15.3 del Real Decreto 127/2014)-.

Dado que la disposición final tercera del Real Decreto 127/2014 prescribe que el consejo orientador comenzará a entregarse a los padres, madres o tutores legales de cada alumno o alumna al final del curso escolar 2013-2014, y vista la importancia de dicho documento, corresponderá a la Inspección de Educación, en el marco de

las funciones que le confiere la LOE, asesorar, orientar e informar a los distintos sectores de la comunidad educativa en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus obligaciones, así como velar por el cumplimiento, en los centros educativos, de las leyes, reglamentos y demás disposiciones vigentes que afecten al sistema educativo.

3. Incidencia de las novedades legislativas en cuanto al régimen jurídico, el gobierno, la organización y el funcionamiento de los centros docentes

En la organización y el funcionamiento de los centros públicos y privados concertados existe una circunstancia muy significativa en la nueva redacción del artículo 119 de la LOE. En esta, se cita la participación de la comunidad educativa en el control, en la gestión y en el funcionamiento de los centros, frente a la redacción original de la LOE, de 2006, en la que también se hablaba de la participación en el gobierno de los centros. Así, se mantienen como órganos colegiados de los centros docentes el consejo escolar y el claustro de profesores, pero dejan encontrarse bajo la denominación de órganos colegiados de gobierno.

Posteriormente, examinando las funciones de los diferentes órganos, unipersonales y colegiados, existe una traslación de competencias entre órganos en la nueva ordenación. Principalmente, en los centros públicos, el consejo escolar deja de tener competencias en cuanto a la aprobación del proyecto educativo, del proyecto de gestión, de la programación general anual, de las normas de organización y funcionamiento del centro, de la obtención de recursos complementarios del centro y de las decisiones en el procedimiento de admisión. Tras la entrada en vigor de la LOMCE, estas funciones son asumidas por el director o directora del centro. No obstante, el consejo escolar mantiene todas aquellas funciones referentes a la evaluación los proyectos y normas contenidos en el capítulo II del Título V de la LOE, antes mencionados, así como la competencia de informar sobre la admisión de alumnado y la obtención de recursos complementarios.

Por tanto, la LOMCE introduce una mayor responsabilidad en la dirección de los centros, a fin de que puedan adoptar las decisiones que afectan a la autonomía pedagógica, organizativa y de gestión del centro, pero dentro de una regulación que prevé la evaluación del ejercicio de dicha autonomía y la rendición de cuentas de los resultados obtenidos. Por otra parte, los consejos escolares adquieren unas funciones con mayor connotación consultiva y participativa, manteniendo las facultades de evaluación y rendición de cuentas.

La legislación también introduce variaciones en el procedimiento de selección de directores y directoras de centros públicos, donde las comisiones de selección tendrán una representación de entre el 50% y menos del 70% de representantes de la administración educativa, según se establezca. En el caso de la Comunitat Valenciana, este porcentaje se ha fijado en un 60%.

Esta transición hacia una función directiva más profesional, también se refleja en el caso de los centros privados concertados. La LOMCE, al modificar el articulado de la LOPE, varía las funciones de los consejos escolares en los centros privados concertados. En ellos, el consejo escolar mantiene la competencia referente a la aprobación del presupuesto en relación con los fondos que provengan de la administración; sin embargo, en otros ámbitos, tales como la programación general anual, las directrices en cuanto a actividades complementarias y servicios complementarios, y el reglamento de régimen interior, la nueva ordenación sustituye las anteriores competencias de “aprobar” por “informar”. También desaparece de su composición el representante de la administración local, de forma que la composición se ciñe exclusivamente a miembros de la comunidad educativa del centro privado concertado.

De estos cambios legislativos, se concluyen las siguientes incidencias en las actuaciones de la Inspección de Educación:

- El papel de la Inspección de Educación en su labor de asesorar, orientar e informar a los distintos sectores de la comunidad educativa.

- La presencia de la Inspección de Educación en las comisiones de selección de directores y directoras de centros públicos.
- La importancia de los procedimientos de evaluación de la función directiva, y cómo los criterios de evaluación hayan de adecuarse a las nuevas responsabilidades que asume la persona titular de este órgano unipersonal de gobierno en los centros docentes.

4. Conclusión

Las modificaciones legislativas que ha efectuado la LOMCE, tras su entrada en vigor, incidirán en ciertas actuaciones de la Inspección de Educación vinculadas a sus funciones relativas a la supervisión de la práctica docente, a la supervisión y control de los centros docentes desde el punto de vista pedagógico, y a la participación en la evaluación del sistema educativo.

Esta incidencia se materializa en un nuevo marco normativo para la elaboración y supervisión de las programaciones didácticas y de los horarios curriculares. Considerando además las evaluaciones individualizadas como herramienta de diagnóstico y de información individual de cada alumno y alumna, cabrá analizar los resultados de las evaluaciones, y en base a ellos, realizar, en su caso, propuestas de mejora. Estas propuestas de mejora requerirán medidas pedagógicas y organizativas en los centros docentes, que podrán implementar dentro de su autonomía.

Finalmente, la nueva ordenación referente al régimen jurídico, al gobierno y a la organización y funcionamiento de los centros otorga a la dirección de los centros una mayor responsabilidad en el ejercicio de la autonomía pedagógica, organizativa y de gestión del centro. Dado que esta autonomía queda vinculada a la rendición de cuentas de los resultados obtenidos, los procedimientos de evaluación de la función directiva adquirirán una mayor relevancia.