

# La LOMCE, la reforma que viene

Iniciamos este Monográfico con una colaboración de lujo: Antonio Bolívar, catedrático de la Universidad de Granada, gran experto en temas de organización escolar escribe sobre la incidencia de la nueva ley en la organización de los centros. A continuación Bernardo Bayona analiza los ejes principales de carácter ideológico que rigen el nuevo modelo educativo; Manuel Magdaleno, Director General de política Educativa, nos ofrece el punto de vista de la Administración actual; Marisol Gayán y el equipo directivo del CEIP Tenerías apuntan algunas cuestiones relacionadas con la dirección de los centros y el liderazgo pedagógico; Escuela Católicas nos ha remitido una nota en la que presentan las líneas generales de sus acuerdos y desacuerdos con la ley; y por último Fernando Andrés plantea las consecuencias que la nueva ley puede tener para las desigualdades sociales. Para terminar, en la entrevista con Pedro Uruñuela, encontraremos también algunos comentarios relativos a la LOMCE desde el punto de vista de la convivencia en los centros. En los últimos meses hemos conocido varias versiones del proyecto de ley, la tercera versión del texto se puede descargar en <http://es.scribd.com/doc/126875952/LOMCE3-14-02-2013>

## ¿Cómo incide la LOMCE en la organización de los centros?

**Antonio Bolívar Botía**

Catedrático de Didáctica y Organización Escolar en la Universidad de Granada  
Fundador del Proyecto Atlántida de Educación y Cultura democrática y del Proyecto Cives

Si el primer valor de un cambio educativo es su sostenibilidad y profesionalidad, como resaltan –por ejemplo– Fullan y Hargreaves, pierde todo su valor una nueva reforma para destecer lo que con el tiempo se ha ido tejiendo en educación. Un drama para un país que la educación no forme parte de los consensos básicos de una sociedad, de manera que posibilite los “tiempos largos” que suele requerir una política educativa orientada a la mejora. Así queda claro, disipando posibles dudas, que la educación es un asunto exclusivamente ideológico, subordinada a los dictados políticos. Mientras tanto, **has-tiados de enésimas reformas, de decretos, órdenes y resoluciones, se desprofesionaliza** al personal hasta límites increíbles. En fin, la complejidad de problemas educativos, que requeriría un juicio profesional, se limita a aplicar lo que dice la administración o sus supervisores en cada momento.

Además, con la propuesta de reforma lo que está en juego, en último extremo, es la progresiva destrucción del tejido narrativo que, en los últimos treinta años, ha asentado con esfuerzo la *escuela pública* en España. Somos muchos los que pensamos que nuestro sistema educativo tiene, además de logros evidentes, bastantes asignaturas por aprobar. Pero comparto con Escudero (2013) la opinión de que “no conseguiremos superarlas ni con el

espíritu ni con la letra de la reforma que se nos viene encima”.

En conjunto, el actual Anteproyecto de Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE), la *dimensión organizativa y de gestión*, a la que limitamos nuestro análisis, presenta graves déficits, cuando no ausencias destacables. Las propuestas que ofrece en la *dirección* de los centros no resuelven los problemas y no están en línea con la investigación educativa internacional. Por su parte, como hemos destacado en otro lugar (Bolívar y San Fabián, 2013), es una contradicción declarar que se quiere incrementar la *autonomía* de los centros cuando, paralelamente, se pretende una fuerte re-centralización del sistema. La autonomía, en este caso, se subordina a la calidad demandada por los clientes, en una regulación mercantil.

Las sucesivas reformas educativas, centradas en el currículum y otros aspectos, no han entrado propiamente en la estructura organizativa de los centros. Esta larga tradición, en conjunto, viene a ser refrendada de nuevo por la LOMCE y, cuando la altera, es para subordinarla a fines espurios. Sin embargo, sabemos que no bastan cambios en el currículum; paralelamente, es preciso entrar en la organización escolar, autonomía de los centros y el papel de la dirección escolar. Sin *cambios en las estructuras organizativas* y, consecuentemente, en la rede-

finición de los roles y condiciones de trabajo, no se van a alterar los modos habituales de hacer. Es decir, aquello que es el núcleo duro de la mejora: cómo los profesores enseñan y los alumnos aprenden. Hace años **Sarason escribió un libro con el título: El predecible fracaso de la reforma educativa. La razón es que no pueden incidir en lo fundamental: cómo los profesores enseñan y los alumnos aprenden. Si quieren mejorar la educación de los alumnos, es preciso organizar los centros para que el profesorado aprenda a hacerlo mejor, además de contar con los mejores profesionales. Más que en la política, es en la micropolítica escolar donde se juega el verdadero cambio.**

Por eso, desde hace años, es un lema en la investigación sobre el cambio educativo que **“la política no puede prescribir lo que verdaderamente importa”**. Al respecto, el anteproyecto de reforma no entra propiamente en alterar la estructura organizativa de los centros de modo que sea posible un trabajo más colegiado en una comunidad que aprende. Si se debiera posibilitar que los centros educativos puedan dar respuestas organizativas personalizadas acordes con las demandas de sus respectivos contextos, éstas deben orientarse a la *mejora de los más desfavorecidos*, más que a la calidad demanda por la clientela. Como analizamos posteriormente, creemos con Escudero (2013) que “No es el tiempo de centros competitivos ni de directores con más poder, sino de centros donde la participación y la democracia se apliquen a pensar y hacer que todo el alumnado aprenda al máximo, armando equipos docentes fuertes, capaces, comprometidos en garantizar a todos la buena educación debida. La LOMCE va en una dirección contraria”.

### **Sobre la autonomía de los centros en un contexto de recentralización**

Aceptando los diagnósticos internacionales sobre la escasa autonomía de los centros escolares (el último, el “Panorama de la Educación 2012” de la OCDE), la LOMCE pretendería, como declara en el preámbulo, un “aumento de la autonomía de los centros”. Analizada más internamente, a nivel curricular, esta se limita a “diseñar e implantar métodos didácticos propios, de conformidad con las directrices que, en su caso, establezcan las administraciones educativas”. Si la autonomía pedagógica se limita a la metodología didáctica, esta es connatural con la condición docente y, como tal, imposible de conceder o limitar. Ni cambios o adaptaciones del currículum, estableciendo materias propias, ni sistemas peculiares de organización; en un contexto de recentralización de contenidos, la autonomía es sólo metodológica. Una autonomía supone organizar la educación con una lógica no-burocrática, que posibilite capacitar a los centros educativos para su propio aprendizaje y desarrollo institucional. La lógica de *control burocrático y uniformadora* que domina el Anteproyecto de Ley actual imposibilita la autonomía que retóricamente dice declarar y, por sí

misma, es incapaz de dinamizar, desde dentro, el sistema educativo.

En su lugar, desde el lado más conservador, se hace una apuesta decidida por introducir mecanismos de desregulación y competencia entre centros escolares, que pueden dar lugar a *diferenciar institucionalmente la oferta pública* de educación. Así se afirma, sin ambages: “las acciones de calidad educativa, que deberán ser competitivas, supondrán para los centros educativos la autonomía para su ejecución, tanto desde el punto de vista de la gestión de los recursos humanos como de los recursos materiales y financieros”. Esto supone una amplia libertad en la gestión del personal (funcionario e interino), subordinada a lo que llama “desarrollo de la calidad educativa”. “El director del centro dispondrá de autonomía para adaptar los recursos humanos a las necesidades derivadas de los mismos”. Para ello podrá establecer “requisitos y méritos específicos para los puestos ofertados de personal funcionario, así como para ocupación de puestos en interinidad”. Igualmente se promueve una “especialización” de los centros (curricular, funcional o por tipología del alumnado), que sólo puede conducir a *favorecer a los que están mejor situados*, particularmente los privados, dado que podrán hacer ofertas más atractivas para la clientela y perjudica a los que están en peor situación o contextos desfavorecidos, incrementando su desigualdad de partida.

En conjunto, es una *contradictio in terminis* querer dar autonomía a los centros cuando se pretende una fuerte recentralización del sistema. La autonomía, en este caso, no es curricular o pedagógica, sino de gestión de recursos, *subordinada a la calidad demandada* por los clientes, en una regulación cuasi-mercantil. La dinamización que pueda producir esta orientación a la competencia intercentros sólo puede favorecer a los centros privados. La “calidad” que tanto repite es, en último extremo, *calidad para la clientela*. Sin otros valores de equidad, posibilitar mayor autonomía en la gestión de recursos humanos y materiales de los centros, en un contexto de graves recortes en los centros públicos, es previsible a quién puede beneficiar. La declaración de autonomía sin recursos suficientes se transforma en un abandono en la práctica.

### **La dirección escolar**

Es evidente que uno de los problemas que arrastra el sistema educativo español es la dirección de los centros educativos. Los altos índices que durante décadas, de modo obligado, han tenido que ser impuestos, de modo forzado, por la Administración educativa, indican que algo no funcionaba en el modelo vigente hasta ahora. En un informe “TALIS” de la OCDE, España es uno de los pocos países en que sus directores o directoras tienen una más baja capacidad de liderazgo pedagógico. Y esto, justo, cuando otros informes internacionales (McKinsey u OCDE) y –sobre todo– la investigación pedagógica indican que el liderazgo escolar es el segundo factor más relevan-

te –tras la enseñanza del profesorado– en la calidad educativa.

El Anteproyecto de Reforma, por una parte, declara en el preámbulo: “la reforma contribuirá también a reforzar la capacidad de gestión de la dirección de los centros, confiriendo a los directores de los centros, cuya profesionalización se refuerza a través de un sistema de certificación, la oportunidad de ejercer un liderazgo que en este momento se encuentra seriamente restringido”. Por otra, en el articulado no se ve cómo pueda ejercer dicho liderazgo. Desde luego, *ni la profesionalidad ni el liderazgo pedagógico*, como dice pretender la futura ley, vienen porque lo nombre la Administración Educativa de turno. El director tiene escasas competencias curriculares y pedagógicas (de hecho el artículo referido al tema repite las que establecía el art. 132 de la LOE); sólo ve incrementadas sus competencias en la gestión de recursos. Esto conduce *más a un manager que a un liderazgo pedagógico*. Las propuestas que ofrece en la dirección de los centros no resuelven los problemas y están en contradicción con lo que indica la investigación educativa internacional.

La novedad principal que introduce la LOMCE (art. 68, que sustituye al 135 de la LOE) es *cambiar el procedimiento de selección*: una Comisión con representantes del centro (de ellos la mitad del Claustro de profesores) menor del 50%, para que el resto, representantes de la Administración Educativa, sean los que decidan. De este modo, se recupera el sistema de selección de directores de colegios e institutos que recogía la LOCE. Este cambio puede significar retornar a un director o directora como representante ejecutivo de la administración, que no tiene más capacidad que la que le otorga la autoridad o el poder de quien lo ha designado. Como comentaba José Antonio Martínez, presidente de Fedadi y recientemente jubilado, el sistema deja abierta la puerta “*a meter la política donde no se debe meter*” y va en contra de la intención declarada por el Ministerio de fomentar la autonomía de los centros. Así, cuando se aplicó la LOCE en este aspecto, en la Comunidad de Madrid a veces se empleó como una caza de brujas: “Los representantes de la consejería puntuaban con un cero los proyectos de algunos candidatos, de tal manera que, aunque en el resto de criterios tuvieran buena nota [experiencia, valoración de la inspección], se quedaban fuera”, describe lo que sucedió en Madrid José Antonio, el expresidente de Fedadi.

Los aspirantes a director han de tener una acreditación previa para poder presentarse al concurso de méritos. Se requiere ahora que, para poder participar en dicho concurso, habrá que haber superado un *curso selectivo sobre el desarrollo de la función directiva*. Volver otra vez a los cursos de acreditación, mejor o peor organizados, después de la experiencia de la LOPEG, nos parece fuera de lugar. Sin duda es necesaria la formación, pero cuando esta se convierte en un requisito burocrático para presentarse, pierde de entrada el valor que pudiera tener.

Justamente, el director como “la Administración en el centro” es el *modelo burocrático-gerencialista* que en todos los lugares del mundo (incluido el nuestro) ha fracasado y en oposición frontal a las líneas pujantes de liderazgo pedagógico, que es un *liderazgo compartido o distribuido*. No hay experiencia o literatura alguna que apoye que, cuando el director es un representante de la Administración educativa, se produce una mejora educativa. La Administración debiera poseer un poco de conocimiento pedagógico, sin confiar en el “sentido común”. El partido gobernante suele hacer referencia al Informe de la OCDE de 2008 (“Improving School Leadership”), pero nada de dicho informe aconseja las medidas que se proponen.

Seguramente hay que revisar el modelo de dirección de centros en España. Desde luego también, quizás, habrá que entrar en el procedimiento de selección, pero tiene que inscribirse en otras medidas más amplias, como por ejem-

plo, al margen de algunos aspectos críticos, quisieron ser en su momento los Decreto de autonomía y de función directiva en Cataluña. Si, como constata la investigación, el centro escolar marca la diferencia en los aprendizajes adquiridos, los equipos directivos pueden ser un factor crítico en los procesos de mejora de la acción educativa. Por eso,

Hacer posible el liderazgo pedagógico exige, pues, cambios en la actual estructura organizativa de las escuelas, en modos que posibiliten las acciones deseadas. Se requiere rediseñar los contextos de trabajo, articular el trabajo individual del profesorado en torno a un *proyecto de mejora común* y transformar la organización, de modo que una dirección pedagógica pueda comprometer a toda la escuela o instituto en asegurar buenos aprendizajes a todos los estudiantes. Pero ejercer con profesionalidad (que no es igual que “profesionalización”) un lideraz-

---

*Un extenso discurso pedagógico aboga por una mayor capacidad y competencia educativa de los directivos, cuya función principal debiera ser dirigir y liderar pedagógicamente el Proyecto Educativo de Centro, de acuerdo con su concreción en el Proyecto de Dirección. Este último queda ahora como un aspecto más, sin valor propio.*

---

go educativo no lo da, por desgracia, su nombramiento por la Administración, como si pudiera “ungir” al modo de los prelados con los futuros sacerdotes.

### Evaluaciones de centros

Establecer “reválidas” en Primaria (ahora ya sin valor académico), Secundaria y Bachillerato se ha considerado como algo extraño, cuando no extravagante, como una vuelta a tiempos predemocráticos, cuando había exámenes para ingresar en el Bachillerato Elemental. En su lugar, soy de la opinión que se inscribe en el *núcleo duro* de la reforma conservadora de la educación: una “calidad” entendida exclusivamente como resultados obtenidos, no en los procesos o en las entradas. Además, las *presiones externas* por medio de pruebas o estándares como instrumento de regulación de la Educación. Como defendió el Ministro en su intervención en el Campus FAES el verano pasado, son precisos nuevos sistemas de evaluación del rendimiento y competencias de los alumnos españoles en todos los niveles y que sean “externos” y “nacionales”. Estas pruebas, además, deben servir para *discriminar los buenos de los malos*, para segregar a unos de otros, contra lo que la educación “comprehensiva” pretendió. Y así se entiende que el Ministro afirmara que “la selectividad no funciona porque la aprueba el 94 % de los alumnos”, por lo que hay que suprimirla y establecer, en su lugar, otra prueba de reválida del Bachillerato. La calidad debe ser siempre para unos pocos, no para todos.

Con el 38 % de repetidores a los 15 años ya ocupamos el lugar de campeón en Europa, las reválidas contribuirán a incrementarlo. Si como ha repetido el actual Ministerio, el objetivo es “reducir la tasa de abandono educativo temprano y mejorar la tasa de población que alcanza la ESO”, no se comprende cómo contribuye a dicho objetivo establecer pruebas externas al final de Primaria y Secundaria. Más bien, como indica un elemental razonamiento, va en dirección contraria. Dejar en el camino a tantos alumnos impide, además, cumplir el compromiso europeo de que en 2020 el 85 % de la población española tenga Secundaria Superior (Bachillerato o FP Superior). Eso sólo se puede conseguir por *vías alternativas e itinerarios*: unos para los más talentosos y otros para los menos que, la sociología demostró hace décadas, se corresponden con niveles socioculturales.

La reforma conservadora de los ochenta (Reagan-Tacher), reactualizada después por Bush (y, a su modo, por Blair), puso como uno de los núcleos de la mejora la *presión desde fuera por pruebas de evaluación externas*, de acuerdo con los estándares estipulados. En este marco se inscribe la afirmación en estas propuestas: “la existencia y cantidad de pruebas externas mejora el rendimiento del alumnado”. Cuantas más pruebas externas (presión), más calidad. Pero esta “primera ola” de reformas educativas mostró su fracaso. Si, como se proclama, queremos acercarnos a Finlandia, ésta no lo hizo así. Se puede leer en castellano el trabajo de Sahlberg (2006) para darse

cuenta en qué medida nuestra propuesta de reforma va en camino opuesto. Como señala el autor:

“La experiencia en Finlandia sugiere que mejorar la calidad de la educación requiere políticas sostenibles y liderazgo, cultivando profesionalidad y confianza en todo el sistema educativo, y acercamientos inteligentes al currículum y a la responsabilidad. [...] A diferencia de otros países que han seguido los movimientos en el desarrollo de la educación de estandarización y rendimiento de cuentas orientados hacia el mercado, los profesores en Finlandia están enseñando en un ambiente que tiene normas poco definidas, con un alto nivel de confianza en la capacidad del centro y los profesores para identificar la mejor manera de alcanzar las metas educativas nacionales”

Más que amenazar al personal con ranking o clasificaciones, se trata de tener buenos profesionales, comprometidos en un proyecto común de mejora. Tal y como se plantea aquí la *presión por medio de pruebas* está al margen de lo que indican las más potentes teorías del cambio y mejora educativa. Máxime cuando, en su lugar (*quid pro quo*), paralelamente no se prevén medidas de apoyo y recursos en aquellos centros y con aquellos alumnos que no están consiguiendo los niveles pretendidos. Desde luego que pueden hacer falta pruebas externas, pero para garantizar a toda la ciudadanía una *equidad en educación*. Esto supondría mayores recursos. La calidad educativa incluye la equidad. Justamente estas medidas se dirigen, en lugar de garantizar el éxito educativo para todos, como también reclama la UE, a convertir el fracaso escolar en factor de exclusión escolar. Todo indica que lo que se propone va en dirección contraria al conocimiento disponible sobre cómo mejorar la educación.

### REFERENCIAS

- Bolívar, A. y San Fabián, J.L. (2013). La LOMCE: ¿Una nueva ley para mejorar la calidad educativa?. *Organización y Gestión Educativa*.
- Escudero, J.M. (2013). Nos va a caer como una losa. *El País* on line 21/enero/2013
- Sahlberg, P. (2006). Subiendo el listón: ¿Cómo responde Finlandia al doble reto de la Educación Secundaria? Profesorado. *Revista de Currículum y Formación del Profesorado*, 10(1). Disponible en: <http://www.ugr.es/~recfpro/rev101ART4.pdf>