

## La LOMCE: un cambio innecesario en la dirección equivocada

En un libro publicado en 2011 por la editorial norteamericana *Teachers College Press* dedicado a analizar las causas de los buenos resultados obtenidos por los estudiantes finlandeses en las pruebas PISA (P. Sahlberg. *Finnish lessons: what can the world learn from educational change in Finland*), su autor llama la atención sobre un hecho que, a su entender, está en la base de estos resultados: la transformación del sistema educativo finlandés acometida en la segunda mitad del siglo XX mediante un esfuerzo sostenido y consistente de reforma educativa de prácticamente 40 años: 25 años para sentar sus bases, concitar acuerdos, aunar voluntades, diseñarla e implementarla, y 15 años más para empezar a ver sus frutos y poder evaluarlos. Algunas características destacadas del sistema educativo finlandés surgido de esta reforma, que Sahlberg identifica como otros tantos factores relevantes para explicar su éxito, son los siguientes: la implantación de una educación básica comprensiva de 9 cursos de duración, seguida de una educación secundaria con dos vías formativas diferenciadas, una académica y otra profesional, de aproximadamente tres años de duración ; la inexistencia de evaluaciones externas de rendimiento (con excepción de un examen al término de la educación secundaria de orientación académica); un profesorado relativamente bien pagado, muy seleccionado y bien formado y con un altísimo nivel de valoración social; la inexistencia de actuaciones o medidas de rendición de cuentas centradas en el profesorado; la inexistencia de *rankings* entre las escuelas basadas en el rendimiento del alumnado; la colaboración constante y respetuosa de todos los actores implicados –consejos escolares, familias, sindicatos, empresarios, administradores, políticos–; y muy especialmente, el compromiso con un sistema educativo que potencia por igual la excelencia y la equidad como los dos componentes básicos de la calidad en educación.

Esta referencia inicial al sistema educativo finlandés encuentra su justificación en la insistencia con la que el anteproyecto de la LOMCE alude a

"los pobres resultados obtenidos por los alumnos [españoles] en las pruebas de evaluación internacionales como PISA (...), las elevadas tasas de abandono temprano de la educación y la formación y el reducido número de estudiantes que alcanzan la excelencia" (Anteproyecto, p. 1, líneas 37-41)

para argumentar la necesidad de una nueva reforma. Lo sorprendente es que las propuestas del anteproyecto para conseguir un sistema educativo capaz de hacer frente a estas carencias apunten en una dirección no ya distinta, sino totalmente opuesta, a la de algunos sistemas educativos como el finlandés que parecen haberlas superado con éxito.

### ***Leyes que se promulgan y reformas que no se implementan... ¡ni se evalúan!***

Para empezar, conviene traer aquí a colación la avalancha de leyes educativas de carácter orgánico que se han ido sucediendo en España en los últimos 42 años (¡solo dos más de los 40 empleados en el diseño, puesta a punto, implementación y evaluación de la reforma educativa finlandesa!). Limitándonos a las que han

introducido o propuesto introducir cambios generales en la estructura, organización y funcionamiento del sistema educativo español en los niveles anteriores a la universidad, hay que mencionar, como mínimo, las siguientes: la *Ley General de Educación* –LGE– en 1970; la *Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación* –LODE– en 1985; la *Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo* –LOGSE– en 1990; la *Ley Orgánica de Participación, Evaluación y Gobierno de los Centros Educativos* –LOPEGCE– en 1995; la *Ley Orgánica de Calidad de la Educación* –LOCE– en 2002; la *Ley Orgánica de Educación* –LOE– en 2006; y ahora, en 2012, la propuesta de *Ley Orgánica de Mejora de la Calidad Educativa* –LOMCE–.

Además del activismo legislativo que pone de manifiesto esta sucesión impresionante de leyes (6, y contando la LOMCE 7, lo que da una media de 1 ley orgánica cada siete años; si excluimos la LGE, que es la única promulgada antes de la Constitución española de 1978, la media es aún más impresionante: 1 ley cada cuatro años y medio aproximadamente), cabe subrayar tres hechos. El primero es que, en general, no han sido leyes que matizan, corrigen o amplían algunos aspectos de las anteriores. Más bien han sido leyes que derogan y sustituyen las anteriores o las modifican en profundidad con el fin de cambiar su orientación y opciones básicas. El segundo es que, habida cuenta del breve período de tiempo en que han estado vigentes, algunas de ellas no han podido siquiera ser desplegadas en su totalidad y ninguna ha sido objeto de una evaluación rigurosa de sus efectos e impacto. Téngase en cuenta, por ejemplo, que en el caso de la LOGSE, que ha sido una de las leyes con un período de vigencia más amplio (1990-2002), solo una cohorte de alumnos y alumnas pudo completar completamente su escolaridad obligatoria de acuerdo con lo establecido por ella. Y el tercero, que entre los argumentos y justificaciones que han acompañado estos cambios de legislación brillan por su ausencia las referencias concretas a los resultados de estudios empíricos que analicen las carencias derivadas de la implementación de las leyes anteriores. Este hecho es tanto más sorprendente que desde 1990, con la LOGSE, existe en nuestro país un Instituto Nacional de Evaluación y Calidad, encargado precisamente de llevar a cabo evaluaciones periódicas del sistema educativo al considerar que este tipo de evaluaciones es uno de los factores esenciales para mejorar su calidad, que han mantenido todas las leyes posteriores con distintas denominaciones y algunos cambios en su organización y funciones. Por lo general, las referencias más concretas a los resultados de estudios de evaluación son las relativas a los estudios comparativos internacionales, tipo PISA, centradas básicamente en el nivel de rendimiento del alumnado, y a informes internacionales de organismos como la OCDE.

Considerados en conjunto, los tres hechos mencionados sugieren que la rápida sucesión de leyes orgánicas educativas a la que hemos asistido en estas últimas décadas, así como lo efímero de su vigencia, responde fundamentalmente a motivaciones ideológicas o, al menos, tiene un fuerte componente de esta naturaleza. La LOMCE no es, en este sentido ninguna excepción. En ella coinciden todos los factores mencionados: se propone apenas 6 años después de haberse promulgado la ley anterior, la LOE; no ha habido ni siquiera una cohorte completa de alumnos que hayan cursado toda su escolaridad de acuerdo con lo establecido en la LOE; propone un conjunto de modificaciones que constituyen, de hecho, un

cambio radical de orientación en el sistema educativo establecido; y no ha habido – ¡no ha podido haberla!–, evaluación alguna del impacto ni de los efectos de la implementación de la ley anterior. Lo cual, por supuesto, no es ningún impedimento para que, tras exponer los argumentos que a juicio de sus autores justifican una nueva reforma, en el preámbulo del anteproyecto se afirme que:

"La objetividad de los estudios comparativos internacionales, que reflejan como mínimo el estancamiento del sistema, llevan a la conclusión de que es necesaria una reforma del sistema educativo que huya de los debates ideológicos que han dificultado el avance en los últimos años. Es necesaria una reforma sensata, práctica, que permita desarrollar al máximo el potencial de cada alumno"  
(Anteproyecto, p. 1, líneas 41-46)

A mi juicio, el anteproyecto de la LOMCE plantea una reforma en profundidad de carácter netamente ideológico que subvierte los principios sobre los que se ha ido construyendo nuestro sistema educativo desde la implantación de la democracia. Una reforma, por lo demás, que se basa en unos principios y formula unas propuestas que están en las antípodas de los que caracterizan el sistema educativo finlandés, al que aludíamos al principio, y que chocan frontalmente con las conclusiones de los informes, estudios e investigaciones sobre los factores de calidad de la educación escolar. Sólo desde una visión de pensamiento único es posible afirmar que la reforma que plantea la LOMCE se hace huyendo de los debates ideológicos. De la misma manera que solo desde una visión descalificadora que niega que otras lo hayan sido o puedan llegar a serlo, cabe afirmar que la reforma propuesta es "sensata" y "práctica".

La naturaleza esencialmente ideológica del anteproyecto se manifiesta tanto en la visión de la educación y de la calidad de la educación presentada en el preámbulo, como en las propuestas incluidas en el articulado. Desde este punto de vista, la coherencia interna del anteproyecto es total; como también lo es la incoherencia del conjunto con las opciones y soluciones adoptadas por otros países que, como Finlandia, arrojan excelentes resultados en los estudios comparativos internacionales del rendimiento del alumnado. Intentaré justificar en lo que sigue ambas valoraciones con algunos ejemplos.

### ***La visión de la educación y de la calidad educativa en la LOMCE***

El primer aspecto destacable de la propuesta es, a mi juicio, la visión economicista, yo diría incluso ingenuamente economicista, de la educación básica que aparece desde el primer párrafo del preámbulo:

"La educación es el motor que promueve la competitividad de la economía y las cotas de prosperidad de un país; su nivel educativo determina su capacidad de competir con éxito en la arena internacional y de afrontar los desafíos que se planteen en el futuro." (Anteproyecto, p. 1, líneas 7-10).

Lo que llama la atención no es la relación que se establece entre la educación y la competitividad, la economía y las cotas de prosperidad. Lo realmente sorprendente es que se afirme que el "nivel educativo" de un país "determina [sic]

su capacidad de competir con éxito (...)". Hacer esta afirmación hoy, cuando es obvio que el mercado laboral es incapaz de ofrecer un puesto de trabajo a tantas y tantas personas con un nivel educativo medio, alto o muy alto que se ven obligadas a emigrar para poder construirse un proyecto de vida digno es, cuanto menos, ingenuo. Sin contar con que implícitamente, al afirmar este determinismo del nivel educativo, se está exonerando de hecho a otras instancias y agentes –el mundo empresarial, el sistema financiero, los responsables de las políticas económicas, etc.– de cualquier responsabilidad en todo aquello que pueda mermar la competitividad, la economía y la prosperidad del país.

Como reza su nombre, el objetivo principal de la LOMCE es mejorar la calidad de la educación, partiendo, eso sí, de

"la premisa de que la calidad educativa debe medirse en función del 'output' (resultados de los estudiantes) y no del 'input' (niveles de inversión, número de profesores, número de centros, etc.)" (Anteproyecto, p. 1, líneas 49-51)

Como puede comprobarse, la opción es clara y transparente: los resultados esperados del aprendizaje del alumnado como única medida de calidad de la educación. Ni la más mínima referencia a la compensación de desigualdades ni a la equidad como indicadores de calidad. Nada que ver, por lo tanto, con la visión de contempla la excelencia y la equidad como los dos componentes esenciales de la calidad en educación que propugnan actualmente absolutamente todas las instancias internacionales y que, como hemos visto, constituye también uno de los rasgos más destacados del sistema educativo finlandés. Conviene destacar igualmente el énfasis en desligar totalmente los "inputs" de los "outputs", obviando cualquier referencia a factores de proceso y asumiendo la versión más radical del argumento según el cual la calidad educativa no tiene nada que ver con la inversión en educación.

Una vez establecida la premisa de que la calidad educativa ha de medirse en función de los resultados de aprendizaje del alumnado, y excluido cualquier posible impacto de los "inputs" (recursos), el paso siguiente consiste en preguntarse cuáles son los factores de los que dependen estos resultados. Y de nuevo, la respuesta que se aporta en el texto del anteproyecto es de una claridad meridiana. El primero y más importante de los factores responsables de los resultados de aprendizaje es el "talento" de los estudiantes, entendido como un don natural, como un rasgo individual que todos los estudiantes tienen y que es diferente en cada uno de ellos:

"Todos los estudiantes poseen talento, pero la naturaleza de este talento difiere entre ellos, por lo que el sistema educativo debe contar con los mecanismos necesarios para reconocerlos y potenciarlos. El reconocimiento de esta diversidad entre alumnos en sus habilidades y expectativas es el primer paso de cara al desarrollo de una estructura educativa que contemple diferentes trayectorias. La lógica de la reforma se basa en la evolución hacia un sistema capaz de canalizar a los estudiantes hacia las trayectorias más adecuadas a sus fortalezas (...) [Anteproyecto, p. 2, líneas 6-13]

Como luego veremos, la importancia de este factor reside en que proporciona una justificación al establecimiento de "trayectorias" entendidas como vías de formación diferenciadas hacia las que dirigir a los estudiantes. Buena parte de los cambios propuestos en el anteproyecto, tanto de ordenación y de estructura como curriculares y organizativos, responden a esta visión de la calidad educativa que sitúa en el "talento" de los estudiantes el origen de los resultados de aprendizaje y en el establecimiento de trayectorias formativas apropiadas a los diferentes tipos de "talento" una de las claves, si no la clave más importante, para mejorarla.

De este modo, las medidas identificadas en el preámbulo del proyecto como las que tienen una más rápida incidencia sobre la mejora de la calidad –es decir, sobre la mejora de los resultados del aprendizaje de los estudiantes– son, por este orden, las siguientes:

"(...) la simplificación del currículo y refuerzo de los conocimientos instrumentales, la flexibilización de las trayectorias de forma que los estudiantes puedan elegir las más adecuadas a sus capacidades y aspiraciones, el desarrollo de sistemas de evaluación externa, censales y consistentes en el tiempo, el incremento de la transparencia de los resultados [¿?], la promoción de una mayor autonomía y especialización en los centros educativos, la exigencia a los estudiantes, profesores y centros de la rendición de cuentas, y el incentivo del esfuerzo." (Anteproyecto, p. 2, líneas 27-34)

Como puede comprobarse, en esta enumeración no sólo se mencionan medidas que no coinciden con las adoptadas en otros sistemas educativos, como el finlandés, que obtienen excelentes resultados en los estudios comparativos internacionales del rendimiento del alumnado; algunas, además, van en un sentido totalmente opuesto, como sucede con la puesta en marcha de vías formativas diferenciadas en el marco de la educación básica, la exigencia de la rendición de cuentas al profesorado o la multiplicación de evaluaciones externas censales. Y lo que quizás es aún más llamativo: otras medidas que gozan de una aceptación universal, como las relativas a la formación y a las condiciones de trabajo del profesorado, o la importancia de las evaluaciones globales del sistema educativo – que va más allá de la exigencia de rendición de cuentas a los alumnos, al profesorado y a los centros educativos– están ausentes de esta enumeración.

Permítaseme señalar aún un último elemento para completar esta aproximación a los planteamientos ideológicos que sustentan los cambios y modificaciones propuestos por el anteproyecto de la LOMCE. Me refiero a la desconfianza, por no decir menosprecio, que se manifiesta abiertamente en el preámbulo, pero que queda igualmente reflejado en el articulado, por el conocimiento y el saber pedagógico y didáctico de los educadores y del profesorado y por el conocimiento experto en educación. La idea que transmite el texto es que este conocimiento o bien es inexistente o, si existe, es pura y simplemente una cuestión de sentido común; todo ello, evidentemente, bajo el supuesto de que el sentido común es el que recoge el texto, no el que aconseja remitirse a los estudios e investigaciones en educación. La autovaloración de la propuesta de reforma como "sensata" y "práctica" y la frase siguiente dejan pocas dudas al respecto:

"Esta reforma del sistema educativo pretende ser gradualista y prudente, basada en el sentido común, sostenible en el tiempo pues su éxito se medirá en función de la mejora objetiva de los resultados de los alumnos." [Anteproyecto, p. 2, líneas 36-39]

### ***De los principios a los objetivos y las propuestas***

Esta visión de la educación y de la calidad educativa está perfectamente alineada con los objetivos del anteproyecto, que conviene recordar en este punto como muestra de la coherencia que venimos subrayando desde el principio:

"Los principales objetivos que persigue la reforma son, por tanto, reducir la tasa de abandono temprano de la educación y la formación, mejorar los resultados internacionales, mejorar la tasa comparativa de alumnos excelentes y la de titulados en Educación Secundaria Obligatoria, y mejorar la empleabilidad de los estudiantes." [Anteproyecto, p. 3, líneas 39-43]

Visión economicista, preocupación por la excelencia, despreocupación total por la equidad y el impacto de la educación básica en la cohesión social -especialmente maltrecha en los tiempos actuales-, foco en los resultados del aprendizaje, obsesión por los resultados de los estudios comparativos internacionales... he aquí algunos de los rasgos más destacados de esta propuesta de reforma que se presenta a sí misma como "sensata", "práctica", "basada en el sentido común" y que huye de "los debates ideológicos".

La coherencia, por lo demás, se traslada a las propuestas concretas de cambios que se recogen en el articulado del anteproyecto y que reflejan exactamente las mismas opciones ideológicas. Permítaseme comentar brevemente tres bloques de estas propuestas que, más allá de los detalles, me parecen suficientemente ilustrativas a este respecto.

El primero concierne a las propuestas relativas a las diferentes trayectorias, utilizando la terminología del preámbulo, que el anteproyecto propone introducir en la educación básica, más concretamente en diferentes momentos de la Educación Secundaria Obligatoria. En primer lugar, se introducen dos vías formativas diferentes en el último curso de esta etapa: las "enseñanzas académicas", que conducen al Bachillerato, y las "enseñanzas aplicadas", que conducen a la Formación Profesional. En segundo lugar, se establecen "programas de mejora del aprendizaje y el rendimiento", que sustituyen a los programas de diversificación curricular, con la novedad de que pueden iniciarse en el segundo curso de esta misma etapa. Y en tercer lugar, se introducen unos "Ciclos de Formación Profesional Básica", cuyo diseño en el anteproyecto es poco claro, pero que no llevan a la obtención del título de Graduado en Educación Secundaria y no habilitan para seguir estudios de Bachillerato ni de Formación profesional de Grado Medio.

El segundo bloque es relativo a las pruebas externas de evaluación del rendimiento del alumnado, hasta un total de 5 en el transcurso de la educación básica y del Bachillerato, todas ellas de carácter censal (es decir, la evaluación se aplica a todo

el alumnado, y no a una muestra del mismo): 2 evaluaciones finales de etapa al término de la Educación Secundaria y del Bachillerato con efectos sobre la obtención de los títulos respectivos y el acceso a los niveles educativos siguientes; 2 evaluaciones en la Educación Primaria: en 3º, es decir, en la mitad de la etapa, y otra en 6º, al final de la misma; y 1 evaluación más en 3º de la Educación Secundaria Obligatoria.

Conviene tener en cuenta además, para valorar el sentido y el alcance de las propuestas relativas a la evaluación y la acreditación, los tres puntos siguientes: 1) la evaluación del final de la Educación Secundaria Obligatoria (auténtica reválida con efectos para la obtención del título) es diferente en función del tipo de enseñanzas cursadas en el cuarto curso de esta etapa –enseñanzas académicas o enseñanzas aplicadas– y condiciona el acceso a los estudios posteriores: en ambos casos es necesario superar la evaluación para proseguir los estudios, pero los estudiantes que cursen las "enseñanzas académicas" pueden acceder al Bachillerato y los que cursen las "enseñanzas aplicadas" a la Formación Profesional de Grado Medio; 2) se crean nuevas pruebas de acceso a la Formación Profesional: para acceder desde los Ciclos de Formación Profesional Básica a la Formación Profesional de Grado Medio y para acceder desde el Bachillerato y la Formación Profesional de Grado Medio a la Formación Profesional de Grado Superior, además de las pruebas abiertas de acceso para los estudiantes que no cumplan ninguno de los requisitos mencionados; y 3) Se elimina la prohibición expresa de utilizar los resultados de las evaluaciones externas para establecer clasificaciones o rankings entre los centros recogida en la LOE. Más concretamente, se establece que

" Los resultados de las evaluaciones de final de curso o de etapa y diagnósticas que se realicen serán puestos en conocimiento de la comunidad educativa mediante indicadores educativos comunes para todos los centros educativos españoles, sin identificación expresa de datos de carácter personal"  
[Anteproyecto, p. 40, líneas 5-8]

Finalmente, el tercer bloque de propuestas ilustrativas de la dirección de la reforma propuesta por el anteproyecto de la LOMCE es el relativo los temas curriculares. En este capítulo cabe destacar, entre otras, las propuestas siguientes: se refuerzan las materias instrumentales en todos los cursos de la Educación Primaria y la Educación Secundaria; desaparecen prácticamente las asignaturas optativas (una en segundo, otra en tercero y otra en cuarto de la Educación Secundaria Obligatoria); desaparecen los ciclos en la Educación Primaria como unidades de planificación y programación; y se incrementan el porcentajes de las enseñanzas mínimas fijados por el Gobierno español, que pasan del 55% y el 65% al 65% y 75% respectivamente en las Comunidades sin y con lengua cooficial además del castellano. Es conjunto, las medidas curriculares propuestas tienden a reducir, hasta hacerla prácticamente inexistente, la autonomía curricular de los centros educativos y del profesorado, apuntan a una recentralización en los procesos de toma de decisiones relacionadas con el currículo, plantean una vuelta a los aprendizajes básicos en su versión más academicista y tradicional (*back to basics*) y hacen prácticamente imposible cualquier intento de personalización del aprendizaje en el marco de la educación básica.

El anteproyecto de la LOMCE es un texto prolijo que contiene otras muchas propuestas de cambio, además de las reseñadas, de considerable calado. Algunas de ellas, como las relacionadas con la organización y funcionamiento de los centros, la dirección y la participación de la comunidad educativa, la evaluación o el servicio público de educación, son objeto de análisis y valoración en otros trabajos de esta mismo número. Otras serán sin duda objeto de atención en trabajos posteriores. En su versión actual, por lo demás, el texto del anteproyecto adolece de numerosas inconcreciones, ambigüedades, errores técnicos, falta de realismo e incluso defectos formales. La esperable subsanación de estas carencias, junto con la exigencia planteada por algunos sectores del mismo Partido Popular para revisar algunas de sus propuestas y la fuerte oposición manifestada por amplios sectores de la comunidad educativa, hacen prever nuevas versiones del texto en las que previsiblemente algunos de los aspectos mencionados se habrán matizado o suavizado. A mi juicio, sin embargo, el problema fundamental del anteproyecto no es de tipo formal, ni técnico ni de realismo, por lo que difícilmente cabe esperar una mejora sustancial del mismo como consecuencia de las presiones y negociaciones. El problema es que la base que lo sustenta y las propuestas nucleares que contiene implican una transformación en profundidad de nuestro sistema educativo. Esto no tendría por qué ser negativo en sí mismo si no fuera porque la dirección en la que apunta implica una renuncia a los aspectos más positivos del sistema educativo que, con grandes dificultades y no pocos esfuerzos, hemos venido construyendo desde el inicio de la democracia. Y también y sobre todo, porque no es la dirección en la que miran los sistemas educativos que tratan de hacer frente a los desafíos y retos de la sociedad actual, sino más bien los que se resisten a afrontarlos, e incluso a verlos, refugiándose en la vuelta al pasado y tratando de recuperar fórmulas obsoletas ya superadas que carecen totalmente de sentido en el mundo actual.

César Coll  
Profesor de Psicología de la Educación  
Universidad de Barcelona  
12 de noviembre de 2012