



Para citar este artículo, le recomendamos el siguiente formato:

Digón, P. (2003). La Ley Orgánica de la Educación: análisis crítico de la nueva reforma educativa española. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 5 (1). Consultado el día de mes de año, en: <http://redie.uabc.mx/vol5no1/contenido-digon.html>

Revista Electrónica de Investigación Educativa

Vol. 5, No. 1, 2003

La Ley Orgánica de Calidad de la Educación: análisis crítico de la nueva reforma educativa española

The *Ley Orgánica de Calidad de la Educación*: A Critical Analysis of the New Spanish Education Reform

Patricia Digón Regueiro
pdigon@udc.es

Departamento de Pedagogía y Didáctica
de las Ciencias Experimentales
Facultad de Ciencias de la Educación
Universidad de A Coruña

Campus de Elviña, s/n
Campus de Riazor, Paseo de Ronda, 47
A Coruña, Galicia, España

(Recibido: 10 de diciembre de 2002; aceptado para su publicación: 12 de marzo de 2003)

Resumen

El artículo que se presenta tiene como principal finalidad analizar los cambios que se introducen en el sistema educativo español con la aprobación de la Ley Orgánica de Calidad de la Educación (LOCE), así como exponer las principales críticas hacia esta nueva reforma que para muchos representa un claro ejemplo de la aplicación de políticas de corte neoliberal y neoconservador en el campo de la educación.

Palabras clave: Reforma educativa, política educativa, políticas neoliberales, políticas neoconservadoras.

Abstract

The main aim of this article is to analyse the changes introduced in the Spanish educational system with the approval of the new reform, the *Ley Orgánica de Calidad de la Educación* (Organic Law of Educational Quality), as well as to show the main criticism made to this educational reform which for many people represents a clear example of the neoliberal and neoconservative policies in education.

Key words: Educational reform, educational politics, neoliberal politics, neoconservative politics.

Introducción

En junio de 2000 la Ministra de Educación española Pilar del Castillo anunciaba que en esta segunda legislatura del Partido Popular se llevarían a cabo profundos cambios en el sistema educativo español. Con la mayoría absoluta, el gobierno español ha aprobado durante estos años la reforma de las Enseñanzas Mínimas de la Educación Secundaria, la Ley Orgánica de Universidades, la Ley Orgánica de las Cualificaciones de la Formación Profesional y, recientemente, la Ley Orgánica de Calidad de la Educación. Todas estas reformas educativas han sido fuertemente criticadas desde distintos sectores políticos y educativos, y han motivado numerosas protestas, manifestaciones y huelgas generales. Estas reformas de corte claramente neoliberal y neoconservador llevan consigo cambios muy profundos en el sistema educativo español y suponen la negación de muchos de los avances logrados en los últimos años para favorecer una educación comprensiva entendida ésta como un servicio público para todos los ciudadanos. En este artículo pretendo exponer los principales cambios que se introducen con la Ley Orgánica de Calidad de la Educación, así como las principales críticas que descubren la filosofía fuertemente neoliberal y neoconservadora de esta ley.

Cambios que se introducen con la Ley Orgánica de Calidad de la Educación

La Ley Orgánica de Calidad de la Educación (LOCE) introduce importantes modificaciones en los tramos de la educación obligatoria y no obligatoria, y en las formas de organización escolar existentes hasta el momento. La necesidad de estos cambios ha sido justificada aludiendo, entre otras cosas, la importancia de que la educación dé respuesta a las nuevas características de la sociedad de la información y del conocimiento y favorezca el progreso económico de nuestro país. Se hace especial hincapié en el gran fracaso escolar existente en España y el descenso del nivel educativo de los alumnos, y se destaca el aumento de violencia y conflictos en los centros escolares. Para solucionar estos problemas

se considera fundamental desarrollar una cultura del esfuerzo y de la evaluación, flexibilizar el sistema introduciendo vías de formación alternativas, y promover la disciplina en las escuelas otorgando más competencias al director y dotando a los centros de más autonomía.

La Educación Infantil, antes comprendida entre los 0 y los 6 años, ahora se divide en Educación Preescolar, de 0 a 3 años, y Educación Infantil de 3 a 6 años. La Educación Preescolar sigue siendo voluntaria pero adquiere un carácter principalmente asistencial aunque también educativo; debe ser impartida por profesionales con la debida cualificación pero no se requiere de maestros diplomados en este nivel educativo. La Educación Infantil, de 3 a 6 años, sigue siendo voluntaria pero se establece como gratuita en los centros concertados que la imparten. En esta etapa de sólo un ciclo impartirán docencia maestros especialistas en Educación Infantil. Como novedades destacan la defensa de la necesidad de una iniciación formal en el aprendizaje de las técnicas de lectura y escritura, el desarrollo de habilidades básicas de cálculo, así como la iniciación en el aprendizaje de la primera lengua extranjera que comenzará en el último curso de esta etapa, y en las tecnologías de la información y la comunicación.

En relación con la Educación Primaria, la LOCE no introduce muchos cambios aunque propone revisar las enseñanzas mínimas y potenciar las áreas instrumentales (lengua y matemáticas), las lenguas extranjeras y el fomento de la lectura. Se mantiene obligatoria y gratuita, con tres ciclos y seis cursos de los 6 a los 12 años. Se introduce la materia obligatoria *Sociedad, cultura y religión* que incluirá una alternativa confesional y otra no confesional¹ y que serán computables a efectos de nota media. Al final de la etapa se llevará a cabo una prueba de evaluación de diagnóstico de carácter informativo y orientador. El profesorado encargado de impartir docencia en esta etapa serán maestros diplomados en las distintas especialidades.

La Educación Secundaria Obligatoria (ESO) sufre importantes cambios con la LOCE. Sigue siendo obligatoria y gratuita con cuatro cursos hasta los 16 años, pero se introducen importantes modificaciones. Destaca la organización de esta etapa en *itinerarios*² a partir de los 14 años. En el tercer curso de esta etapa se dividirá al alumnado por su rendimiento en dos itinerarios: tecnológico y científico-humanístico. En el cuarto curso los estudiantes podrán elegir entre tres itinerarios, tecnológico, científico y humanístico. Los itinerarios tecnológicos estarán orientados principalmente a la formación profesional mientras que los otros a estudiantes que vayan a cursar el bachillerato. La materia *Sociedad, cultura y religión* estará organizada como en la etapa de Primaria.

En el primero y segundo cursos de Secundaria se podrán introducir medidas de refuerzo para los estudiantes que presenten dificultades para alcanzar los objetivos, entre otras, la formación de los llamados grupos de refuerzo. El cuarto curso denominado *Curso para la orientación académica y profesional pos-obligatoria* tendrá un carácter propedéutico para los estudios posteriores o para la inserción laboral. Tras el segundo curso se elaborará el Informe de Orientación

Escolar (IOE), para ayudar a los estudiantes y su familia a elegir los itinerarios. También se establecen los Programas de Iniciación Profesional (PIP), de dos años de duración con contenidos de formación básica y módulos profesionales, orientados a aquellos estudiantes que a los 15 ó 16 años no se hayan adaptado a la Secundaria y no quieran cursar los itinerarios. Los estudiantes extranjeros podrán acceder a estos programas cuando presenten dificultades de adaptación a la etapa.

La evaluación en la ESO será por asignaturas y aquellos estudiantes que al final del curso, y tras fracasar en la prueba extraordinaria, hayan suspendido más de dos asignaturas deberán repetir el curso. Una vez superados los objetivos de esta etapa o de haber terminado con éxito los PIP se obtendrá el título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria que dará acceso a los estudios de Bachillerato y de Formación Profesional de Grado Medio y la inserción en el mundo laboral. Este título se podrá obtener excepcionalmente con una asignatura pendiente. En caso de no conseguir este título se dará un certificado de escolaridad con los años cursados. El profesorado en esta etapa serán doctores, licenciados, ingenieros o arquitectos que hayan obtenido el título de Especialización Didáctica, que se otorga tras superar un curso de un año de duración con una parte teórica y otra práctica. En la LOCE se establece la posibilidad de que los centros escolares se especialicen curricularmente y, si lo hacen, la Ley les permite que establezcan criterios complementarios de admisión.

En cuanto a los estudios de Bachillerato, serán de dos cursos académicos y con tres modalidades: Artes, Ciencias y Tecnología, y Humanidades y Ciencias Sociales. La principal novedad de esta etapa es la necesidad de superar la Prueba General de Bachillerato (PGB) para obtener el título de Bachiller. Esta prueba evaluará el conocimiento de los estudiantes en las asignaturas comunes y específicas, el examen de lengua extranjera incluirá un ejercicio oral y otro escrito. Acreditar esta prueba será necesario para el acceso a los estudios universitarios y cada universidad determinará a su vez los requisitos de acceso. La nota de Bachillerato será la media entre la nota de la PGB y el expediente de esta etapa.

La LOCE también hace referencia a los alumnos con *necesidades educativas específicas* entre los que incluye a los alumnos extranjeros, los superdotados intelectualmente y los que tienen necesidades educativas especiales; en el último grupo se incluye a los alumnos con discapacidades físicas, psíquicas, sensoriales y trastornos graves de la personalidad o de la conducta. De los *alumnos extranjeros* destaca, como vimos antes, la posibilidad de que a los 15 años sean incluidos en los PIP cuando no se adapten a la Educación Secundaria; también se prevé desarrollar programas específicos de lengua y cultura españolas para estos alumnos. En cuanto a los *alumnos superdotados intelectualmente* se establece la posibilidad de promover cursos de formación específica. Por último, en relación con los *alumnos con necesidades educativas especiales* se determina la posibilidad de su integración en centros ordinarios en aulas normales y específicas, su asistencia a centros de educación especial o una escolarización combinada.

Otros cambios importantes que se introducen se refieren a la organización y dirección de los centros docentes. La LOCE establece que el director deje de ser elegido por el Consejo Escolar para someterse a un concurso de méritos evaluados por una comisión de selección formada por representantes de la Administración educativa del Estado y miembros del centro. Además se refuerzan sus competencias y se le considera el representante de la Administración en los centros. Entre sus competencias destaca la función de imponer medidas disciplinarias y agilizar los procedimientos de resolución de conflictos acorde con el interés de la Ley de reforzar las medidas encaminadas a mantener la convivencia en las aulas y los centros. El director recibirá una formación específica, un incremento salarial, podrá ser dispensado de la docencia, será valorado en relación con la provisión de puestos públicos docentes y en otros fines de carácter profesional y mantendrá el complemento retributivo cuando acabe su mandato si su trabajo fue evaluado positivamente. Los órganos de gobierno en el control y la gestión del centro son los órganos unipersonales del director, el jefe de estudios y el secretario. El Consejo Escolar y el Claustro de Profesores son órganos de participación en el control y la gestión del centro. Sólo alumnos del tercer curso de la Educación Primaria y de los dos primeros cursos de la Educación Secundaria Obligatoria podrán ser elegidos para participar en el Consejo y no podrán haber sido objeto de sanción.

Por otra parte, en la LOCE, se habla de la *autonomía pedagógica, organizativa y económica* de los centros. La autonomía pedagógica se concreta en la elaboración de programaciones didácticas, planes de acción tutorial y de orientación académica y profesional y, en todo caso, a la elaboración de proyectos educativos. Los centros, en función de esta autonomía, adoptarán los libros de texto y demás materiales que consideren oportunos. Además se establece, como vimos antes, la posibilidad de *especialización curricular de los centros* y la introducción de nuevos criterios de admisión del alumnado. La autonomía organizativa se concreta a la elaboración de la programación general anual y los reglamentos de régimen interno. Por último, la autonomía económica se refiere, entre otras cosas, a la regulación de procedimientos para que los centros puedan obtener recursos complementarios.

Por lo que se refiere a la *formación del profesorado* no se introducen cambios importantes. En la formación inicial se mantiene la diferente titulación de los docentes en las etapas de Educación Primaria, Secundaria y Bachillerato, y se mantiene el curso de especialización didáctica para los docentes de estas dos últimas etapas, aunque, reducido a un periodo académico y otro de prácticas docentes; la superación de este curso permite estar en posesión del Título de Especialización Didáctica. En una de las últimas enmiendas se aprueba, además, la figura del profesor de Secundaria en prácticas, que podrá impartir docencia en centros privados. En cuanto a la formación permanente se habla de planes generales de formación organizados periódicamente. Se presta especial atención a valorar la función docente entendida como la necesidad de incentivar la carrera magisterial favoreciendo la promoción y valorando profesional y económicamente

cuestiones como la función tutorial, la actualización, la función directiva y la colaboración en planes de innovación. Además se crean nuevos cuerpos de docentes, los catedráticos de Secundaria, de Escuelas Oficiales de Idiomas y de Artes Plásticas y Diseño. A este cuerpo de docentes podrán acceder licenciados que superen un proceso selectivo. Estos catedráticos tendrán preferencia para la dirección de proyectos de innovación, la presidencia en tribunales de la PGB, la coordinación de programas de formación continua, la dirección de la formación práctica de docentes de nuevo ingreso, etcétera. La LOCE también incluye otras cuestiones en relación con la valoración de la función docente como garantizar la protección y asistencia jurídica del profesorado, la posibilidad de reducir la jornada a los docentes mayores de 55 años y las licencias retribuidas.

Por último en, cuanto a la *evaluación del sistema educativo* se establece que ésta depende del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte a través del Instituto Nacional de Evaluación y Calidad del Sistema Educativo (INECSE). Las evaluaciones serán externas e internas. Las externas incluyen las *evaluaciones generales de diagnóstico*. El INECSE elaborará periódicamente un Sistema Estatal de Indicadores de la Educación y el Plan General de Evaluación del Sistema. Los resultados de estas evaluaciones se harán públicos periódicamente. Por otra parte, la inspección educativa llevará a cabo planes de evaluación de los centros escolares sostenidos con fondos públicos dando a conocer los resultados. En relación con la *inspección educativa*, la Ley se refiere a la Alta Inspección y a la Inspección Educativa. Esta última establece la existencia de distintas especialidades con base en los diferentes niveles, asignaturas y programas educativos.

Críticas al proceso seguido en la elaboración de la Ley Orgánica de Calidad de la Educación

El proceso de elaboración y aprobación de la LOCE ha ido acompañado de fuertes críticas de los sectores políticos y educativos. Se ha dejado clara constancia de que esta Ley se pondrá en marcha sin consenso social, lo cual repercutirá negativamente en la comunidad educativa y la sociedad en su conjunto.

El proceso seguido para la elaboración de la LOCE se ha caracterizado por el apresuramiento y la falta de diálogo y debate, así como por el secretismo, la dosificación intencionada de información a través de los medios de comunicación y por negar el acceso a documentos a los distintos grupos y sectores sociales. Las pocas reuniones realizadas se convirtieron más en un juego político y publicitario que en un verdadero momento de discusión y debate. Las críticas y propuestas de distintos sectores fueron desoídas y se recogieron únicamente aquellas de sectores afines a la ideología del gobierno, como la introducción de la religión católica como materia obligatoria, lo cual refuerza además la materia alternativa, aspecto que la Iglesia Católica española llevaba reclamando durante años, y la regulación de la gratuidad de la Educación Infantil, añeja demanda de la patronal de los centros concertados (centros de titularidad privada sostenidos con

dinero público). Las 1,166 enmiendas presentadas en el Congreso se debatieron a un ritmo de 53 segundos cada una y las modificaciones introducidas (se aceptaron 20 enmiendas del Partido Socialista, Coalición Canaria y Convergencia i Unió, y 56 del propio Partido Popular) no implican cambios sustanciales sino que intentan suavizar el lenguaje (por ejemplo, se habla de medidas de refuerzo en vez de grupos de refuerzo) y acallar a la oposición (por ejemplo, se introduce un apartado de medidas compensatorias para los estudiantes con necesidades educativas específicas).

Es interesante recordar lo ocurrido en el Consejo Escolar del Estado donde los consejeros más críticos hacia la LOCE abandonaron el pleno cuando se iba a debatir esta reforma, debido a que se les impidió exponer sus enmiendas y sus opiniones sobre el informe elaborado. Muchos de quienes abandonaron el pleno –como la consejera Marta Mata, impulsora del movimiento de renovación pedagógica que, además, dimitió a su cargo tras 16 años en el Consejo– se quejaron de la forma autoritaria como se interpretó el reglamento y de la negación de la libertad de expresión; además, denunciaron el desequilibrio de fuerzas en el Consejo Escolar desde que hace un año la Administración educativa del Estado relevó a varias personalidades de reconocido prestigio (Morán, 2002).

La elaboración de la reforma no ha partido de un adecuado diagnóstico de la realidad educativa ni tomado en cuenta la historia de la educación en España; ha estado marcada, desde un principio, por la manipulada búsqueda del “pánico y alarmismo social”. A través de los medios de comunicación se difundieron numerosas noticias y declaraciones sobre los supuestos “graves y extendidos” problemas de indisciplina y violencia en los centros escolares, y por el “grave y extendido” fracaso escolar y descenso del nivel educativo de los estudiantes españoles, debido a la reforma de los socialistas y sus inadecuadas medidas de comprensividad y promoción automática. Estas cuestiones también se relacionaban con el “grave y extendido” deterioro de los valores en la juventud española reflejado en los problemas del “botellón” o en la delincuencia juvenil. Los datos utilizados del informe PISA³ son analizados de forma descontextualizada omitiendo el hecho de que, por ejemplo, España es uno de los países europeos que invierte menos dinero en educación: el gasto público en este rubro supone 4.5 % del PIB y ocupa la undécima posición entre los 15 países de la Unión Europea; además, el gasto público en educación lleva estancado cinco años y se ha ignorado que la enseñanza secundaria privada en España es más fuerte respecto a la pública, 32.7% frente a la media europea de 15.1% (Gimeno Sacristán, 2002). De forma contradictoria a estos datos y acorde con la filosofía neoliberal se culpa a la educación de los problemas sociales y económicos existentes debido al supuesto descenso del nivel educativo y a la vez que se responsabiliza a la educación del progreso económico del país reduciendo los fines educativos a fines económicos (Apple, 2000).

Por otra parte, muchos de los datos utilizados para defender la existencia de estos problemas se contradicen con información publicada por el propio Ministerio de Educación Cultura y Deporte o con datos de organismos, como el Centro de

Investigaciones Sociológicas, que muestran con estadísticas la existencia de una mejora educativa en los últimos años y de un mejor nivel educativo. También las declaraciones sobre el fracaso de los sistemas comprensivos en otros países y la existencia de pruebas de evaluación externas y centralizadas ignoran que el propio responsable del informe PISA, Andreas Schleicher, criticó la práctica de separar a los alumnos en vías de formación distintas a edades tempranas, como se hace en Alemania, y olvidan el fracaso anterior de sistemas educativos muy selectivos en países como Australia (*streaming*), Estados Unidos (*curriculum tracks*), Canadá, Reino Unido (*streaming*) y nuestro propio país, con las experiencias de Cataluña y el País Vasco, por las cuales se comprobó que la agrupación por niveles de rendimiento aumentaba las desigualdades y perjudicaba especialmente a los grupos socialmente desfavorecidos (Gimeno Sacristán, 1999, 2002; Lingard, 2000; Zufiaurre, 1994). Además, el presidente del gobierno defendía los itinerarios poniendo como ejemplo a Alemania, Italia o Austria a pesar de que los dos primeros obtuvieron resultados por debajo de España en el último informe PISA. Muchos de los inconvenientes que se atribuyen a la educación son consecuencia de problemas sociales más amplios presentes en otros países con o sin sistemas educativos comprensivos.

Críticas a las medidas introducidas por la Ley Orgánica de Calidad de la Educación

Además de las críticas al proceso de elaboración de la LOCE, existen los cuestionamientos de distintos sectores a las medidas introducidas por esta ley, que descubren su filosofía de carácter fuertemente neoliberal y neoconservador, y muestran su falta de fundamentación pedagógica que ignora la investigación realizada en este campo. A continuación expondré los aspectos más criticados de la nueva reforma.

Las medidas de financiación de la reforma son privatizadoras y reflejan la falsedad de las declaraciones respecto a la importancia de la educación. Se han hecho constantes referencias comparativas con otros países para defender la necesidad de la LOCE; sin embargo, el gobierno español ignora ahora que los 91 millones de euros previstos resultan totalmente ridículos si se comparan con los 20,000 millones de euros destinados por el gobierno británico para llevar a cabo la reforma educativa en su país o los 30,000 millones canalizados por el gobierno de los Estados Unidos de América para su reforma. Los intentos de favorecer a los centros de titularidad privada son claros en la LOCE, dado que, entre otras cuestiones, la regulación de la gratuidad de la Educación Infantil implica aumentar el número de conciertos con estos centros y se señala la posibilidad de contratación de profesorado en prácticas en centros privados lo que podría conllevar que, si se reproduce el modelo de contrato que se realiza en otros sectores empresariales, esos docentes en prácticas percibirían un salario inferior al del resto de sus colegas (Pérez de Pablos, 2002b).

Por otra parte, tal y como explicaba Carme Chacón, representante de Educación del Partido Socialista (PSOE), del documento de la memoria económica se desprende que los centros públicos que recibirán más dinero serán 967 frente a los 1982 centros privados que contarán con dinero extra para llevar a cabo la reforma (“El PSOE muestra las cuentas”, 2002), de los 2300 nuevos profesores 738 irán a la escuela pública mientras que 1560 se destinarán a la privada (“Del Castillo niega”, 2002). En el texto se dice que se financiarán los itinerarios en la ESO sólo en los centros pequeños con una o dos clases por curso; de ellos 64% son privados y 36% públicos (Pérez de Pablos, 2002a). De nuevo y acorde con las políticas neoliberales en educación, la aplicación de medidas privatizadoras parte de la defensa de la ineficacia de la escuela pública a la que se le atribuyen todos los problemas antes descritos, y se considera que sólo la empresa privada puede ser realmente eficiente y eficaz; la educación pública debe quedar únicamente dirigida a atender a los sectores más desfavorecidos y marginados de la sociedad (Torres, 2001).

A pesar de que la Ley habla de la importancia de la valoración del trabajo docente, la reforma muestra una clara desconfianza hacia el profesorado con el aumento de mecanismos de control centralizados. En relación con las condiciones laborales no se añade nada nuevo de peso y se aumenta la división y jerarquización del profesorado con la creación de nuevos cuerpos que pretenden beneficiar a ciertos grupos, se insiste en la carrera docente favoreciendo la necesidad de “escapar” de la enseñanza en los niveles inferiores que se ven como menos importantes que los superiores. Respecto a la formación inicial y permanente tampoco se añade nada nuevo de peso sino que se mantiene la existencia de distintas titulaciones con la diplomatura para “maestros” de Primaria y la licenciatura para “profesores” de Secundaria y Bachillerato, el curso de especialización didáctica para estos últimos no se modifica ni se mejora. Por otra parte, se elimina del proyecto aprobado en el Congreso lo que se refiere a planes específicos de formación permanente y desaparece del texto de la memoria económica lo referido a una cantidad concreta de financiación para la formación docente diciendo únicamente que requiere de un “esfuerzo adicional”. Esto niega cualquier interés real por parte de la Administración educativa del Estado en mejorar la formación del profesorado.

La LOCE no previene el fracaso escolar sino que expulsa del sistema a quienes tienen más dificultades; por ello es segregadora, elitista y clasista. La educación se convierte en una forma de “darwinismo social” con tantas trabas que sólo unos pocos podrán superarlas, en lugar de ofrecer las condiciones adecuadas para que todos tengan éxito. Si con la comprensividad se habían incorporado a la educación sectores antes excluidos y alumnos que habían abandonado la educación o habían sido derivados a la formación profesional de primer grado a los 14 años, con esta ley se promueve que sólo los sectores más favorecidos puedan escalar toda la pirámide del sistema educativo. Se niega la creencia de que la educación siempre puede motivar el avance de los alumnos haciendo la enseñanza atractiva porque las capacidades son resultado de los procesos de enculturación. Se defiende, en cambio, que la diferencia de capacidades no

puede reducirse con la educación y que separando por niveles se evita la pérdida de los “mejores”. Parece afirmarse así la existencia de un determinismo basado en capacidades innatas y la inevitabilidad de las desigualdades sociales. La educación parece entenderse como un derecho privado en vez de un servicio público; los valores de solidaridad, tolerancia y convivencia quedan fuera del nuevo sistema. Acorde con las políticas neoliberales y neoconservadoras se culpa a los estudiantes de su fracaso ignorando su situación social y se alude a lo innato defendiendo que cada uno nace con ciertas capacidades y que, por tanto, no todos “valen” para estudiar (Torres, 2001; Apple, 2000).

La Ley de Calidad favorece la dualización del sistema convirtiendo a la escuela pública en aquella que debe asistir a los alumnos con más dificultades y favoreciendo a las escuelas privada y privada concertada que ven aumentadas sus dotaciones presupuestarias e incluso reforzada su libertad a la hora de ofrecer unos itinerarios y no otros, admitir a ciertos alumnos y no a otros gracias a nuevos criterios e incluso ve eliminada la exigencia de la integración. La especialización curricular podrá provocar que estudiantes de zonas rurales y de las más desfavorecidas y marginadas de las ciudades tengan únicamente cerca centros que ofrecen los itinerarios menos valorados socialmente y que conducen a la temprana inserción en el mercado laboral, mientras que los centros situados en áreas de alto nivel adquisitivo ofrecerán los itinerarios más valorados socialmente y que conducen a los estudios universitarios. Esto traerá consigo conflictos sociales y falta de cohesión social. Con la defensa de la supuesta autonomía de los centros escolares se pretende aumentar la competitividad entre ellos al promover a su vez las políticas neoliberales de libre elección de centro. Sin embargo, estas formas de descentralización de la educación se basan en una falsa autonomía dado que se aumentan los mecanismos de control externo haciendo públicos los resultados de las evaluaciones externas, pero al ignorar las diferentes situaciones de los centros y no dotarlos de recursos económicos y humanos adecuados sólo se consigue culpabilizar a las escuelas del fracaso escolar de los estudiantes (Torres, 2001).

Con la LOCE se impide el acceso en igualdad de condiciones a todos los estudiantes a una cultura básica y común hasta los 16 años, la Educación Secundaria pierde identidad como etapa al ser propedéutica y se crean itinerarios explícitos (opciones en tercero y cuarto de ESO, PIP) y ocultos (grupos de refuerzo, ofertas formativas adaptadas para alumnos con necesidades educativas específicas), homogeneizando así el sistema educativo al entender la diversidad como algo negativo, lo cual muestra la creencia en pedagogías centradas en el profesor y basadas en la clase magistral. Se refuerzan así los procesos de etiquetación del alumnado con la consecuente creación de expectativas positivas o negativas por parte de los docentes y de los propios alumnos, ignorando además los posibles prejuicios por razones de clase social, género o raza que pueden afectar a la orientación de un alumno por parte del profesorado hacia un itinerario u otro. No resulta difícil predecir de antemano qué alumnos irán a unos itinerarios u otros. El nivel socio-económico y cultural de la familia, el género, la raza, la dificultad de saber con certeza qué estudiar a la temprana edad de catorce

años cuando no está construida la identidad, y los informes realizados por los equipos de evaluación y asesoramiento determinarán la elección del alumno. Los centros estarán segregados internamente con grupos de “buenos” alumnos y “malos” estudiantes y existirá también una segregación entre centros con las escuelas de “fracaso” y las de “éxito” (Fernández Enguita, 2002).

Se renuncia de esta manera a la igualdad y a la excelencia para todos y se defiende la promoción individual en función de las capacidades personales. Los estudiantes se dividirán sin propósitos compensatorios y los grupos homogéneos de “malos” estudiantes probablemente contarán con los peores recursos; por ejemplo, profesores con menos experiencia, ya que los docentes con más antigüedad querrán impartir clases en los grupos homogéneos de los “buenos” estudiantes olvidando que éstos también pueden resultar problemáticos. Se favorecerá así el desarrollo de actitudes antiescuela y subculturas reactivas por haber sido estigmatizados. Se criminalizará la resistencia mediante la posible asignación de estos estudiantes a grupos de refuerzo y con la inclusión de los “trastornos de personalidad” en el grupo de alumnos con necesidades educativas especiales que pueden ser separados de los grupos de los alumnos “normales” (Fernández Enguita, 2002).

La LOCE carece de fundamentación pedagógica y no analiza ni tiene en cuenta los verdaderos problemas de la educación, como la falta de recursos, la precaria formación del profesorado, la inexistencia de acceso a una variedad de materiales curriculares en los centros, los problemas de la inspección educativa. La defensa de la cultura del esfuerzo ignora la investigación pedagógica existente sobre la motivación y la importancia de hacer la enseñanza atractiva. La defensa de la cultura de la evaluación se basa en el falso supuesto de que el rendimiento académico se puede identificar con el aprendizaje cuando no son lo mismo y se niega la importancia del desarrollo del pensamiento crítico, de la autonomía, responsabilidad y emancipación del alumno en relación con su aprendizaje reforzando la necesidad de estudiar únicamente para superar exámenes.

Se refuerza el academicismo y olvida la educación en valores. Acorde con las políticas neoconservadoras en educación se defiende la “vuelta a lo básico”, desestimando otros campos de conocimiento, reforzando la organización de los contenidos en disciplinas aisladas, descontextualizadas y jerarquizadas, eliminando la interdisciplinariedad y la globalización y recuperando el sistema de niveles y las etapas propedéuticas. Además se hace hincapié en la importancia de la disciplina y la obediencia al docente defendiendo así de forma implícita una pedagogía centrada en el docente y de carácter autoritario y jerárquico. Con las pruebas externas y los estándares, los contenidos educativos quedan reducidos a los que permiten superar los exámenes. El conocimiento se convierte en un fin en sí mismo y en una herramienta para la selección social (Blanco, Bautista Martínez y Porlán, 2001), la enseñanza se identifica con la instrucción y la calidad de aprendizaje con la cantidad de conocimiento acumulado. El control de currículum es así extremo y la descalificación del profesorado aumenta.

La fuerte acusación de la “promoción automática” como responsable del descenso de nivel académico de los estudiantes y el aumento de las posibilidades de repetir curso en la etapa de la Educación Secundaria ignora los problemas y aspectos negativos que conlleva la repetición de curso para el estudiante. Distintas investigaciones muestran los inconvenientes de la no promoción para estudiantes y profesores. Para los primeros, la repetición de curso provoca problemas de resocialización, pérdida de autoestima, ruptura con su grupo y distintos problemas afectivos; para los segundos, conlleva un aumento de sentimiento de culpabilidad y de fracaso y una mayor conflictividad con otros docentes, las familias y los estudiantes.

Por otra parte, la etapa de Educación Infantil de 0 a 3 años, ahora llamada Preescolar, pasa a ser asistencial sin objetivos educativos y sin profesionales adecuadamente cualificados, y en la etapa de 3 a 6 años pasa a estar al servicio de objetivos instruccionales. Se niega así toda la investigación pedagógica existente acerca de la relevancia y peculiaridad de esta etapa educativa. Además desaparece toda referencia clara y específica a la función de orientación educativa y profesional en los centros y a los profesionales con la adecuada cualificación para llevarla a cabo.

Con esta nueva ley se reduce la participación y el poder en la toma de decisiones de los miembros de la comunidad educativa reforzando el gerencialismo y el burocratismo en educación y aumentando la autoridad de órganos unipersonales como el director. Éste se convierte en el representante de la Administración educativa del Estado, pasa a ser más un empresario que un líder pedagógico elegido por la comunidad y ve aumentadas sus funciones de gestión para dar respuesta a problemas de indisciplina y tomar decisiones rápidas sobre castigos y expulsiones. De acuerdo con la filosofía neoliberal se considera que la educación debe estar al servicio de los intereses económicos, formando a futuros trabajadores competitivos y actuando como las empresas para aumentar los beneficios y reducir los costes. Esto requiere tomar medidas que favorezcan la privatización y la competitividad entre centros, para que las escuelas sean realmente eficaces y eficientes se necesita aplicar las formas de organización y administración empresarial a los centros docentes (Apple, 2000).

La LOCE fue primero aprobada en el Congreso el 31 de octubre de 2002 con 182 votos a favor (Partido Popular y Coalición Canaria) y 131 en contra y remitida al Senado para su debate y ratificación. El 23 de diciembre del 2002 la LOCE fue finalmente aprobada en las Cortes Generales como Ley Orgánica. Durante el proceso de elaboración y aprobación de esta ley se llevaron a cabo numerosas manifestaciones y una huelga general que fueron ignoradas y desacreditadas por parte del gobierno.

Conclusiones

Con la LOCE todos los miembros de la comunidad educativa tendrán que enfrentarse de nuevo a un cambio radical en la forma de organizar y entender sus prácticas educativas. Sin embargo, como sabemos, los cambios educativos no suceden mediante la simple legislación de las reformas sino que se requiere el cambio de la cultura de la escuela y el convencimiento de los protagonistas de las prácticas educativas en la necesidad del cambio. La mal llamada Ley Orgánica de Calidad de la Educación como reforma centralista y diseñada de arriba a abajo corre el riesgo de quedar reducida a cambios superficiales que mantendrán intactas las formas de trabajo y las prácticas educativas instaladas en las escuelas. Por otra parte, las escasas medidas de financiación y la asunción de que serán las Comunidades Autónomas las que tendrán que proporcionar los recursos económicos y humanos para poner en marcha cambios sobre los que no han sido consultadas ni escuchadas, dificultará aún más las posibilidades de que la reforma se lleve a cabo como el gobierno espera. Sin embargo, frente a este pequeño optimismo, sigue presente la preocupación por la posibilidad de alejarnos cada vez más de los ideales de una educación como servicio público y un derecho para todos que, en condiciones de igualdad, contribuya al desarrollo del pensamiento crítico y transformador, a la integración social, a la disminución de las desigualdades sociales, a la cohesión social y a la convivencia democrática.

Referencias

Apple, M. (2000). Between neoliberalism and neoconservatism: Education and conservatism in a Global Context. En N. C. Burbules y C. A. Torres (Eds.), *Globalization and education. Critical perspectives* (pp.57-78). Londres y Nueva York: Routledge.

Blanco, N., Bautista Martínez, J. y Porlán, R. (Coords.). (2001, diciembre). *La LOGSE y la (contra) reforma anunciada. Foro de debate sobre la calidad de la enseñanza en el sistema educativo español*. Consultado el 1 de julio de 2002 en el sitio Web del Foro Jabalquinto:

<http://www.leydecalidad.org/doc/doc-jabalquinto.pdf>

Del Castillo niega que exista la memoria económica de la Ley de Calidad que Educación envió a Hacienda. (2002, 30 de julio). *El País*. Consultado el 30 de julio del 2002 en: <http://www.elpais.es/>

El PSOE muestra las cuentas de las Ley de Calidad fechadas en julio. (2002, 1 de agosto). *El País*. Consultado el 1 de agosto del 2002 en: <http://www.elpais.es/>

Fernández Enguita, M. (2002, abril). *En torno al borrador de la LOCE. Los Itinerarios (los abiertos y los encubiertos)*. Consultado el 1 de julio de 2002 en el sitio Web del Foro Jabalquinto: <http://www.leydecalidad.org/doc/itinerarios.pdf>

Gimeno Sacristán, J. (1999). *La escuela obligatoria*. Madrid: Morata.

Gimeno Sacristán, J. (2001). *Educación y convivir en la cultura global: las exigencias de la ciudadanía*. Madrid: Morata.

Gimeno Sacristán, J. (2002, enero-febrero). *Discutamos los problemas. Debate en torno a la Ley de Calidad*. Consultado el 1 de julio de 2002 en el sitio Web del Foro Jabalquinto: <http://www.leydecalidad.org/doc/datoseideascalidad.pdf>

Lingard, B. (2000). It is and it isn't: vernacular globalization, educational policy, and restructuring. En N. C. Burbules y C. A. Torres, *Globalization and education. Critical perspectives* (pp.79-108). Londres y Nueva York: Routledge.

Ministerio de Educación, Cultura y Deportes. (2002). *Sistema educativo. Proyecto de ley de Calidad de la Educación*. Consultado el 30 de diciembre de 2002 en: <http://www.mec.es/leycalidad/pdf/nuevosistema.pdf>

Morán, C. (2002, 5 de junio). Los consejeros progresistas abandonan por la "falta de debate" el Consejo Escolar. *El País*. Consultado el 5 de junio de 2002 en: <http://www.elpais.es/>

Organisation for Economic Cooperation and Development. (s.f.). *The OECD Programme for international student assessment*. Consultado el 30 de diciembre de 2002 en el sitio Web de OECD: <http://www.pisa.oecd.org/>

Pérez de Pablos, S. (2002a, 11 de junio). La Ley de calidad deja a las comunidades la financiación infantil privada. *El País*. Consultado el 11 de junio de 2002 en: <http://www.elpais.es/>

Pérez de Pablos, S. (2002b, 2 de diciembre). El Gobierno cederá a los centros privados parte de la formación inicial de los profesores. *El País*. Consultado el 2 de diciembre de 2002 en: <http://www.elpais.es/>

Torres, J. (2001). *Educación en tiempos de neoliberalismo*. Madrid: Morata.

Zufiaurre, B. (1994). *Proceso y contradicciones de la Reforma educativa 1982-1994*. Barcelona: Icaria.

¹ Con esta medida todos los centros escolares tendrán que incluir en su currículum la materia obligatoria *Sociedad, cultura y religión* con dos alternativas, la materia de *Religión católica* y una materia alternativa *Dimensión moral, humanística, histórica, cultural y científica del hecho religioso*. Hasta el momento, la alternativa a la asignatura de *Religión católica* se escogía entre diversas asignaturas no curriculares.

² Para ver las diferencias entre la organización del sistema educativo actual, regulado por la Ley de Ordenación General del Sistema de 1990, y el ordenamiento del sistema educativo que se implantará con la Ley Orgánica de Calidad de la Educación, puede consultarse en la página del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2002) en la siguiente dirección:
<http://www.mec.es/leycalidad/pdf/nuevosistema.pdf>

En este documento se pueden observar los importantes cambios que se introducen fundamentalmente en la Educación Secundaria con la regulación de los itinerarios que conllevan la negación de la idea de comprensividad.

³ A finales del 2001 se publicaron los resultados del primer ciclo del proyecto internacional PISA (*Programme for International Student Assessment*), elaborado por la OCDE. El proyecto PISA tiene como objetivo medir el rendimiento escolar en las áreas de lectura, matemáticas y ciencias naturales. Han participado 32 países, entre los que se encuentra España. Entre 4,500 y 10,000 alumnos de cada país realizaron pruebas en la primavera de 2000. Los participantes, todos de 15 años, se seleccionaron al azar. Para más información sobre el informe y los resultados se puede consultar el documento de la OECD (s.f.), en: <http://www.pisa.oecd.org/>