

La calidad de la educación: controversias y retos para la Educación Pública

JUAN MANUEL ESCUDERO MUÑOZ
Universidad de Murcia

Resumen

El artículo analiza el tema de la calidad de la educación y subraya sus múltiples dimensiones, así como su construcción ideológica, social e histórica. Ofrece, en particular, su legitimación desde la perspectiva de la justicia social. A partir de ese marco valora las dos reformas españolas más recientes. Argumenta y critica que la más reciente, la LOCE, responde a una visión conservadora y neoliberal. Concluye proponiendo algunos referentes para una escuela y educación de calidad, pública y democrática.

Palabras clave

Calidad educativa, equidad, justicia social, reformas.

Abstract

This article analyses the educational quality from different perspectives and outlines its ideological, social and historical construction. A summarized framework of some theories of social justice is proposed for describing and valuing the most recent spanish educational reforms, the LOGSE and LOCE. Particularly the current reform, LOCE, is criticized because its neoliberal and conservative orientation. Finally, some challenges and considerations are proposed for a public and democratic educational quality

Key words

Educational quality, equity, social justice, reforms.

0. Introducción

La calidad figura en la lista de los temas educativos actuales más relevantes y, en principio, de consenso. También es, sin embargo, uno de los más controvertidos. Siempre que la sociedad ha querido preguntarse acerca de qué cultura legar a las nuevas generaciones y de qué manera proveerla a través de los sistemas escolares, algunos de los interrogantes ineludibles han versado sobre qué tipo de educación y a quiénes ha de proveerse en razón del modelo de sociedad y ciudadanía que se quiere construir. Ahí radica, en definitiva, la calidad y de ello hay que discutir al plantearla. En ese sentido, la historia de la humanidad, de la socialización y la formación, están plagadas de unas u otras ideas de la buena educación, en contextos históricos, sociales y políticos determi-

nados, y bajo el auspicio de concepciones sobre el valor de la educación y su redistribución social. Los debates acerca de la calidad, por lo tanto, cuentan con una larga y controvertida historia. Es cierto que ahora, en los albores y transformaciones impresionantes asociados a la tercera gran revolución de la historia de la humanidad, especialmente definida por el valor sin precedentes de la información, el conocimiento y la formación, el tema está adquiriendo una importancia todavía más decisiva; representa y representará, según todos los indicios a la vista, uno de los factores sobre los que se está construyendo el presente y preparando el futuro de todos, y también una frontera que marca las líneas de separación entre la inclusión y la exclusión social, cultural, económica y política de los individuos y grupos (Tezanos, 2001).

Por eso, seguramente, la calidad es el estandarte de muchos de los cambios y reformas que están ocurriendo en todos los órdenes de la vida y, más en concreto, en los sistemas escolares, el gobierno y la orientación de las políticas estatales, autonómicas y de las instituciones escolares, así como en la pluralidad de concepciones sobre la educación y aprendizajes de los estudiantes, el currículo y la enseñanza, la redefinición delicada de la profesión docente o el amplio abanico de cuestiones que conciernen a las relaciones entre los sistemas escolares, las familias, comunidades y sociedad en generales. La aspiración a mantener la cotas de cantidad de educación conquistadas y su ampliación a lo largo de toda la vida, y sobre todo el desafío que supone su mejora cualitativa, son preocupaciones corrientes y desafíos generalizados, bien diferentes, por desgracia, para los países más desarrollados, los que se encuentran en vías de desarrollo y los que están, todavía, pendientes de los bienes materiales y culturales mínimos. La metáfora de la “copa de champán”, de la que hablan Held y McGrew (2003) al constatar las impresionantes desigualdades planetarias, es un buen motivo para advertir que las aspiraciones de calidad de algunos están acompañadas de necesidades básicas que la mayoría todavía no logran satisfacer.

Aunque la reciente Ley Orgánica de la Calidad de la Educación (LOCE, 2002) es un buen pretexto para reflexionar sobre el tema, es manifiesto que la calidad se justifica por sí misma. También lo es que conviene levantar el vuelo para analizarla, pues la versión que la LOCE nos ofrece de ella es, a mi entender, extremadamente parcial y reduce indebidamente la mirada y las lentes desde la que considerarla. Aquí, aunque sea en un corto espacio como éste, trataremos de ampliarla. De manera que,

en un primer punto, abundaremos en la idea de que es preciso aclarar de qué hablamos cuando nos referimos a la calidad y que, además, para no caer en una miopía del presente y la desmemoria, ilustraremos su construcción histórica reciente. En segundo término aludiremos a algunas de las claves ideológicas y políticas de los debates corrientes sobre la calidad de la educación, lo cual nos dará pie, en un tercer apartado, para ofrecer una somera descripción y valoración de la calidad que nos ha ofrecido la LOCE. Para terminar subrayaremos algunos de los valores y criterios desde los que es preciso apostar por la calidad de la educación y la escuela pública.

1. Diversas concepciones de la calidad de la educación

La calidad en general, y la educativa en particular, se ha convertido en un paraguas que acoge ideas, contenidos, valores y propuestas muy dispares. Por principio nadie puede estar en contra de ella. Cuando distintas ideologías sociales y educativas, sin embargo, se ponen a precisar de qué calidad hablan y persiguen, lo comprensible es que las discrepancias salten a la vista. Y tanto en los discursos como en las políticas y resultados. Lo que resulta menos comprensible es cuando lo que prevalece es el pensamiento único, y no se ponen sobre la mesa ni ideas y valores alternativos, ni, en su caso, tampoco políticas y resultados diferentes. Pero eso también es otra historia en la que no cabe entrar aquí. Para desbrozar mínimamente el debate sobre un término manifiestamente elástico y acomodaticio cómo la calidad, lo que procede es dejar constancia de algunas de sus versiones más conocidas en la literatura. Y, asimismo, afirmar su construcción histórica y social para contar con una cierta perspectiva al hablar de lo que pueda estar sucediendo ahora y por qué está discurriendo como podemos observar.

1.1 Las caras múltiples de la calidad

Vamos a dejar constancia, por lo tanto, de sus múltiples caras. Se trata de una cuestión ampliamente documentada. Con carácter general, Harvey y Green (1993), o Reeves y Vendar (1994), han hecho contribuciones interesantes. En educación, la relación habría de ser muy extensa, tal como en otros momentos hemos documentado y descrito (Escudero y

otros, 2001; Escudero, 2002). Para nuestro propósito aquí y de forma sucinta podríamos referirnos a estas seis versiones de la calidad: a) Calidad como excelencia; b) Calidad como satisfacción de las necesidades y expectativas de los usuarios de un producto o servicio; c) Calidad como el grado en que se adecuan a ciertos estándares o criterios preestablecidos; d) Calidad como consistencia y perfeccionamiento de ciertos procesos para el logro de objetivos; e) Calidad como un marco o carta fundacional de ciertos derechos y deberes entre proveedores y usuarios de algo; f) Calidad como transformación de los sujetos e instituciones implicados y comprometidos en la provisión de bienes o servicios.

La calidad como *excelencia* es su versión más arcaica, tradicional, en alguna medida corresponde al sentido común y, desde luego, tendente a aflorar una y otra vez en el tiempo, también ahora. Supone entender que la calidad sólo es atribuible a objetos o sujetos, productos o servicios que están fuera de lo común, son minoritarios y están reservados a algunos contextos y sujetos elegidos que la merecen o pueden alcanzarla con sus propios recursos. Es una marca de distinción, hasta el punto de que, así entendida, merecería ser considerada más que nada como un asunto de privilegios y privilegiados, un antídoto contra la masificación a universalización, en nuestro caso de la buena educación. Con razón decía Lerena (1998) que la calidad como excelencia invita a formular sin más una cuestión: ¿a quiénes se trata de excluir de un nivel o contenido de la educación? Esta versión se ha llegado a considerar con el tiempo tan ajena a lo “políticamente correcto” en lo que toca al acceso a las oportunidades educativas, que ninguna fuerza político o social se atreve a proponerla frontalmente. Otra cosa es lo que se diga y haga subrepticiamente.

Por su parte, la segunda versión de la calidad se define como el grado en que algo (un bien, producto o servicio) *satisface las necesidades y expectativas* de los usuarios, o clientes. Es una versión más sutil y post-moderna. Emplaza la calidad en el dominio inestable, más fluido y cambiante de los sujetos particulares, sus apreciaciones, necesidades y valoraciones de algo. De esa manera no cabe hablar de una calidad objetiva y socialmente definida (aunque esto no es cierto, pues las necesidades y expectativas se pueden manipular y crear), sino de algo contingente, expuesto a las apreciaciones que los sujetos hacen entre costes y esfuerzos, según sus contextos, posibilidades y recursos. Es la versión más querida y propagada por la mentalidad mercantil. No sólo ha invadido

las transacciones entre proveedores y clientes en relación con productos materiales, sino también las reglas de la oferta y la demanda en los servicios y bienes como la seguridad, la sanidad, o la educación. Los conocidos modelos de la Calidad Total y sus diferentes formas e ingenierías de aplicación (ver en nuestro contexto López Ruipérez (1994) nos han ofrecido algunas de las fórmulas más visibles al respecto. Como se ha valorado por muchos, se trata de la versión de una calidad neoliberal y conservadora a la que no le han faltado críticas severas.

Las otras versiones de la calidad discurren por derroteros bien diferentes a los que acabamos de describir. Apunta tanto a los contenidos como a las estrategias (políticas y decisiones) asociadas con la calidad. Al cifrarla en el *grado de adecuación* que determinados resultados (objetos o servicios) lleguen a adquirir en relación con ciertos patrones, estándares u objetivos preestablecidos, estaríamos hablando de la consabida versión de la calidad como *producto*. Será de calidad, por ir a nuestro ámbito, aquella educación que efectivamente contribuya al logro de aprendizajes establecidos como legítimos y deseables. En este sentido, la calidad se ha ido topando con la eficacia, o, para ser más precisos, con los distintos parámetros según los cuales lleguemos a definirla en un momento dado desde una constelación de valores y criterios determinados. En la literatura pedagógica más especializada en estos temas (Hopkins y Reynolds, 2001) se ha estudiado y documentado ampliamente, así como también se han sostenido debates en los que se han cuestionado tanto la vulnerabilidad de la eficacia, como las improntas sociales, políticas e ideológicas que la determinan (Slee y Weiner, 2001). El actual énfasis sobre los resultados, las reformas basadas en estándares, así como ciertos acompañantes como la evaluación, rendición de cuentas y liberalización de la educación son algunas de sus expresiones, que constituyen motivos, una vez más, de discusiones sustantivas (Sirotnik, 2002; Elmore, 2002).

La cuarta versión citada, que se refiere a la calidad como el grado de *consistencia y eficiencia con que determinados procesos* contribuyen al logro de objetivos, remite al amplio abanico de los procesos y estrategias de la mejora. Entre ellos podrían citarse asuntos tales como la disponibilidad de recursos materiales y humanos y el uso racional de los mismos; los esfuerzos y compromisos que se aplican a la provisión del servicio educativo; los conocimientos y capacidades que se movilizan para ello, así como otros relacionados con el liderazgo, la cultura de la innova-

ción y la mejora, la formación de los docentes o el fortalecimiento de la capacidad de las instituciones educativas para el cambio. En algunas de sus direcciones, esta versión de la calidad es la que mejor encarnó los ideales de la educación como una fuerza social y cultural capaz de marcar una diferencia positiva en la vida y el destino personal y social de los individuos, de contribuir a su desarrollo intelectual y moral, así como hacer posible el avance en el progreso económico, social y democrático. La literatura sobre eficacia docente, sobre escuelas eficaces (Hopkins y Reynolds, 2001), sobre el cambio y los procesos de renovación (Fullan, 2002) ha ilustrado ampliamente sus referentes, contenidos y estrategias.

Existe también una noción de la calidad que la entiende como un *marco de derechos y deberes*, conjuntamente negociados y establecidos por una comunidad particular de proveedores, instituciones y destinatarios de ciertos productos y servicios, o por instituciones o declaraciones legitimadas por instancias hasta supranacionales. En el caso de la educación, una buena muestra podría ser su reconocimiento y definición en la Declaración Universal de Derechos Humanos, su inclusión bajo los contenidos políticos, sociales y económicos que han ido llenando los derechos y definición de la ciudadanía (Tezanos, 2003), o las justificaciones de la calidad de la educación desde ciertas teorías de la justicia social (Gimeno, 2001; Escudero, 2003).

La concepción de la calidad como *transformación* de los sujetos e instituciones implicadas en la educación puede entenderse en varios sentidos. Aquí nos interesa destacar el que se refiere al desarrollo, capacitación y potenciación de las políticas, centros y profesionales de la educación, también de los mismos estudiantes, familias y otros contextos sociales, en valores, aspiraciones, compromisos y prácticas con la mejora sostenida de proyectos a favor de una calidad equitativa. Ciertas iniciativas acogidas bajo el paraguas de la educación para todos y las escuelas inclusivas (Ainscow, 2003), la mejora a gran escala de la educación y la sostenibilidad de los proyectos de calidad equitativa (Fullan, 2002) podrían incluirse aquí, al margen ahora de matices más finos que podrían discutirse.

Esta ligera revisión es suficiente, en primer lugar, para disuadir cualquier moda simplista y tan sólo nominalista sobre la calidad; segundo, para tomar nota de que los valores que puedan definir la calidad, y los criterios que puedan aducirse para resolver la cuestión de su redistribución social, remiten con toda seguridad a fenómenos sustantivamente

diferentes, quizás hasta contradictorios, así como a políticas e implicaciones diversas.

1.2. La calidad, una construcción histórica y dependiente de contextos sociales y políticos cambiantes.

De una u otra manera, esas versiones de la calidad abundan en imaginarios sociales y personales, así como también en discursos, políticas y prácticas escolares en la actualidad. No han surgido de la nada, ni tampoco son ajenas a las prioridades y valores sociales, económicos y políticos dominantes. Una referencia breve a su historia más cercana, así como al escenario de fondo sobre el que se ha ido escribiendo, con manifiestas inconclusiones en capítulos importantes, puede ser ilustrativa.

Entre otras muchas contribuciones, Reid (1997) ha descrito bien por qué y cómo la calidad recorrió un primer trayecto en el que se asoció con la cantidad de escolarización, otro posterior en el que se cifró en la igualdad equitativa y, más recientemente, aproximadamente en el último tramo del siglo XX, en el que estaría discurriendo bajo la noción de la excelencia. Dichas etapas se han establecido tomando como punto de referencia temporal los años inmediatamente posteriores a la segunda guerra mundial, y corresponden particularmente a la mayoría de los países occidentales más desarrollados, aunque no a todos. Nuestro caso particular, por ejemplo, escapa a esta temporalización, y, por desgracia, como decíamos más arriba, la mayoría de los países del planeta todavía están esperando escribir la primera historia de unos mínimos de educación para todos.

La era de la calidad como cantidad puso el énfasis en el *acceso universal* a los niveles educativos comunes y obligatorios, que se fueron expandiendo con el paso de los años hasta la fecha. Se materializó en la expansión espectacular de los sistemas escolares en infraestructuras, recursos materiales y humanos, así como en el diseño del currículo escolar y métodos pedagógicos. El contexto representado entonces por el naciente Estado del Bienestar, la influencia de las teorías del capital humano, y, en sentido más profundo, la época que Hobsbawm (1998) ha calificado como *“edad de oro”*, tras los años de las catástrofes que se sucedieron entre la primera guerra mundial y el final de la segunda. El extraordinario *“crecimiento económico y transformación social, moral y humana”*, que se promovió bajo el pacto social y político del Estado

de Bienestar, fue, sin duda, el contexto que propició esta prioridad de la educación como bien básico que había que garantizar a todos, primero en el acceso y, algo después, en claves de equidad. A la calidad como cantidad, que era una condición necesaria pero no suficiente para democratizar de modo efectivo la educación, siguió la etapa fructífera de la calidad como *igualdad, compensación de las desigualdades*. Su énfasis residió en la disposición de los sistemas escolares no sólo como estructuras de entrada y permanencia, sino como espacios sociales y culturales donde se hiciera posible paliar las desigualdades de origen de los estudiantes, rediseñando para ello los centros, el currículo escolar, la profesión docente y su formación, los métodos pedagógicos y los criterios de evaluación, las concepciones y prácticas sobre el aprendizaje de los estudiantes. La calidad de la educación había de residir en el conjunto de esfuerzos dedicados a promover una buena educación para todos, y en políticas y proyectos que facilitaran un empeño como ése, tan legítimo como difícil de realizar. De hecho, aunque se recorrieron hasta los setenta u ochenta (aquí algo más tarde) trayectos importantes en esa dirección, ni fueron todos los deseables, ni tampoco se consiguió asentar la prioridad de que había de persistirse en el empeño en lo sucesivo.

La tercera etapa, que correspondería con la versión predominante de la calidad en las dos últimas décadas, estaría consistiendo en la recuperación de la vieja noción de la calidad como *excelencia*, y su puesta a punto con los nuevos ingredientes y manifestaciones neoliberales y conservadoras que dominaron, sobre todo a partir de los ochenta (aquí algo más tarde también), la escena social y política, con sus correspondientes efectos sobre la educación. Retomando el balance histórico que el mismo Hobsbawn hace del final del siglo pasado, extensible a la actualidad, la calidad como excelencia ha crecido en una época de *“descomposición, incertidumbre y crisis; con una perspectiva de fin de siglo sombría, pasando desde aquella edad de oro a un futuro problemático, incierto, pero no apocalíptico”* (Hobsbawn, 1998:16).

En ese contexto, los pilares y pactos constituyentes previos en relación con la educación y su calidad como un bien público y democrático han sido debilitados y reconvertidos. Las fuerzas más conservadoras han explotado el clima de crisis e incertidumbre social y moral para replantear los contenidos y valores de la calidad, su gobierno y redistribución social, así como el sistema de reglas y responsabilidades sobre el que asentar y proveer la excelencia educativa. Entre otros artilugios, los len-

guajes y discursos sobre la calidad, la definición de su naturaleza, responsabilidades y destinatarios, la han dejando en manos de la ideología sutil o explícita del mercado, sustrayéndola del dominio de lo social y político (Escudero, 2002).

Estos tres estadios de la calidad, que hemos precisado con algunos apuntes complementarios a los de Reid (1997), permiten sostener: uno, que la noción más reciente de la excelencia se asienta sobre la falta de realización de aspiraciones hace poco sostenidas y no logradas todavía; dos, que, aunque esta versión está muy asentada, tampoco es cierto que sólo sea ella la que domina los discursos educativos y las prácticas. Al igual que en relación con asuntos más amplios muchas fuerzas sociales e intelectuales han enarbolado la idea de que “otro mundo es posible”, también, tal como aludíamos más arriba, hay focos de resistencia y propuestas a favor de “otra educación de calidad inclusiva, democrática y moralmente exigible”.

2. Tópicos comunes y claves de discrepancias en educación y calidad

De acuerdo con lo que estamos diciendo, la calidad es una cuestión ideológica, socialmente cambiante según los valores e intereses que subscriban las fuerzas sociales y educativas que la definan y propongan. Como estamos en tiempos de mestizajes múltiples, no es extraño, sin embargo, que en algunas de sus facetas existan ciertos consensos más o menos tópicos. Si no se va al fondo, sin embargo, la situación actual puede despistar y ser mal interpretada al suponer que hay unanimidades allí donde persisten las fuertes discrepancias.

Si se analizan las políticas de izquierda y de derecha, es raro encontrar hoy preámbulos de reformas en los que no se afirme y prometa al mismo tiempo calidad y equidad en educación. Son lugares comunes su importancia en la sociedad de la información, su vinculación con la existencia de oportunidades para todos, el reconocimiento y respeto prometido a las múltiples diversidades de los sujetos, así como que se trata de un fenómeno que ha de incluir la práctica totalidad de facetas antes consideradas: resultados, procesos, culturas de innovación, compromisos con la mejora, autonomía de los centros, importancia del profesorado. Llama la atención comprobar la equivalencia formal entre definiciones

disparidad de la calidad, así como la similitud de los procesos y estrategias que se proponen. Desde el modelo de calidad total, por ejemplo, se describe y quiere gestionar la calidad con lemas, decisiones, compromisos y estrategias que son muy similares a lo que hace tiempo venía diciendo la investigación sobre el cambio y la mejora de la educación. Se han hecho análisis comparativos que refuerza estas convergencias entre las famosas propuestas de Deming y las que, en otro ámbito propiamente educativo, se vienen elaborando desde las perspectivas de la mejora escolar, que en la actualidad ofrecen un cuerpo de conocimientos y orientaciones considerables (Harris, 2002).

Nada más lejos, sin embargo, de poder sostener con fundamento que nos encontramos en un momento en el que todo esté claro y todo sea equivalente. Con toda seguridad, la calidad no es un asunto de pensamiento único. No lo es, pese a todo, en los discursos, así como tampoco en las políticas y decisiones que están contribuyendo o limitando la participación efectiva de los estudiantes en una buena educación. Y es que, además de las diferencias que no pueden pasar por alto en asuntos que conciernen a procesos y estrategias, hay cuestiones de divergencia manifiestas en las ideologías, valores e intereses, propuestas e implicaciones, de nociones de la calidad que llegan a ser hasta antagónicas.

Ya que la calidad de la educación puede entenderse como un bien cuya redistribución social esté regida por criterios de justicia y concepciones diversas de la misma, las teorías éticas más notables –Gargarella (1999) nos ha ofrecido una buena revisión de conjunto- nos suministran un marco digno de atención para comprender que hay detrás de palabras que nominalmente son idénticas pero que arrostran significados bien diferentes. A partir de las mismas, así como de algunas aplicaciones al tema que aquí nos ocupa, se hay aportaciones que lo estudian desde la perspectiva de la justicia social (Gimeno, 2001; Escudero, 2003; Fernández Mellizo, 2003). De forma sinóptica podemos recoger diversas opciones en un cuadro como el siguiente:

IGUALDAD COMO LIBERTAD NATURAL	IGUALDAD LIBERAL	IGUALDAD COMO ACCESO UNIVERSAL A OPORTUNIDADES	IGUALDAD COMO OPORTUNIDADES COMPENSADORAS Y EFECTIVAS
El acceso y disfrute de una buena educación ha de estar en función de los recursos materiales y las capacidades de los individuos.	Para el acceso a la buena educación no han de ser relevantes los bienes materiales, pero sí los talentos, capacidades y esfuerzo de los individuos.	A todos los sujetos han de ofrecérseles las mismas oportunidades, sea cual fueren sus recursos materiales y capacidades.	La igualdad efectiva de oportunidades exige, además de acceso, medidas organizativas y curriculares que garanticen el derecho a una educación de calidad.

La idea de la igualdad bajo el postulado de la *libertad natural* entiende que un sistema equitativo es aquel que persigue la obtención de un máximo de resultados con un mínimo de inversión, pues los recursos son escasos y hay que aplicarlos con criterio a aquellos individuos que tengan mayores probabilidades de aprovecharlos con éxito. Bajo esta curiosa cobertura “ética”, la calidad de educación será un bien escaso y excepcional, dependiente de quienes tengan recursos para costársela y capacidades de lograrla. Desde una óptica de *igualdad liberal* se descarta que sean los recursos materiales los que hayan de decidir acerca de quiénes disfruten de la calidad, pero ésta queda ligadas a atributos individuales como los talentos, el esfuerzo y el interés. Si en el primer caso la calidad remite a un modelo de darwinismo social, en éste se subscribe, con más o menos disimulo, uno de corte meritocrático. Por su parte, la *igualdad como acceso y disfrute universal* de la educación, al incluirla entre los derechos sociales de la ciudadanía (Tezanos, 2003), establece que ni los recursos materiales ni las capacidades desiguales deben regir el acceso a la misma; ha de serles garantizada, en términos de oportunidades, a todos sin distinción. Como quiera que la formalidad de las oportunidades iguales, sin embargo, es tan sólo una condición necesaria, pero no suficiente, la cuarta plataforma ética reclama acceso universal y políticas efectivas que transformen las oportunidades en posibilidades efectivas del logro de bienes considerados esenciales y básicos. Ha de implicar, entonces, una valoración y reconocimiento de todos los sujetos, sus identidades y necesidades, tanto intelectuales, culturales y personales como socioeconómicas, el reconocimiento de que existen

desigualdades y el compromiso en corregirlas. Por eso no sólo define como una sociedad justa aquella que ofrezca a todos un abanico de oportunidades, sino la que asuma compromisos y obligaciones que garanticen efectivamente a todos, por ejemplo, los contenidos y capacidades formativas que establezcamos como el salario cultural mínimo que, en la sociedad actual y previsible, cualquier ciudadano necesita para desenvolverse en la vida con dignidad y autonomía, participar activamente en las distintas esferas sociales, políticas y económicas, y contribuir al funcionamiento de una sociedad justa, democrática (Escudero, 2003). Es, desde luego, esquemático el abanico propuesto en el que hemos situado esas cuatro posiciones sobre el eje libertad y equidad. Así y todo, permite sostener que suelen ser las ideologías y políticas de la derecha las que hacen depender la calidad en mayor medida de los recursos materiales, los talentos y las disposiciones psicológicas de los sujetos, de manera que giran más sobre el principio de sálvese quien pueda y quiera, el individualismo, la insolidaridad y las desigualdades, que se dan por sentadas y fatalmente irredentas. En el otro extremo, han sido y son las políticas de izquierda las que han desarrollado una calidad que ha de ser garantizada por los poderes públicos y ser universal, estar inspirada por valores de igualdad, cohesión social y concepciones más optimistas sobre el ser humano y sus posibilidades de formación, siempre que se provean los medios, las oportunidades efectivas y los estímulos intelectuales, emocionales y sociales pertinentes. En el panorama internacional, y también en nuestro caso, hace mucho tiempo y también ahora, hay dos grandes principios rectores que materializan una y otra posición. En una dirección, *estimular y apoyar la liberalización* de la educación ofreciendo a la sociedad y las familias las conocidas políticas de libre elección (concertación, sistemas de bonos escolares, creación de centros particulares, ampliación de ofertas y demandas, privatización en suma). En la otra, políticas de Estado centradas en *la mejora del sistema educativo* acometiendo reformas a gran escala de calidad, intensificando la inversión pública y su gestión racional, revisando y mejorando el currículo escolar y los procesos de enseñanza y aprendizaje, invirtiendo en conocimiento y capacidades docentes e institucionales, estableciendo nuevas alianzas entre la educación y la sociedad. Esos dos polos están tan nítidamente que sobre ellos abunda la información y el debate, tal como puede apreciarse en Wang y Walberg (2001). En realidad, esa es la bifurcación, y, así, el panorama de las ideologías, políticas y secuelas de

la calidad. En ocasiones particulares puede suceder que la derecha trate de moverse hacia la equidad, así como que la izquierda, por ese curioso mestizaje de nuestro tiempo, lo haga hacia la ampliación de las libertades tan apreciadas en la era de la individualización. Lo primero, por desgracia, no suele ir más allá de las retóricas; lo segundo, también por desgracia, significa abandonar el horizonte de una sociedad más justa y humana, atenuar la apuesta por la equidad, o no dedicar todas las energías debidas a la persecución consecuente con un mundo más habitable y una ciudadanía más plena en derechos y deberes (Tezanos, 2003).

3. ¿Por dónde han ido y van “nuestras calidades” de la educación?

El panorama dibujado nos puede servir para decir algo al respecto. A veinticinco años de la Constitución democrática vigente y tras algunos trayectos hechos, en concreto en materia de educación, ya contamos con suficiente perspectiva. En relación con los niveles educativos de infantil, primaria, secundaria, bachillerato y formación profesional, la LOGSE (1990) y la LOCE (2002), ésta en sus primeros pasos, son los dos marcos de política educativa a los que atender y valorar. En los últimos dos años se han realizado análisis y balances diferentes y detallados, y yo mismo (Escudero, 2002), me he ocupado del tema con cierta extensión. Aquí tan sólo se pueden ofrecer algunas breves pinceladas.

Creo que se puede sostener que la LOGSE (1990), por la coyuntura histórica en que surgió, la cobertura favorable que algunos años anteriores habían dispuesto los Pactos de la Moncloa (Escudero, *en prensa*), así como por el partido político que la lideró, el PSOE y su vocación social demócrata, centrada en un equilibrio siempre difícil entre libertad y equidad, pretendió culminar la extensión y democratización del sistema educativo que se había iniciado a su modo en los setenta, impulsar cambios en el gobierno, infraestructuras, ordenación del sistema, en el currículo, la enseñanza y el aprendizaje, inspirándose en algunas de las tradiciones y conocimientos más aceptables sobre la educación, un conjunto de medidas y actuaciones en materia de profesorado, así como otras encaminadas a promover la participación, autonomía y gestión democrática del sistema y los centros escolares. Más educación y mejor formación, abriendo el acceso a ella según criterios de igualdad y com-

pensación, y promoviendo reformas y mejoras del sistema por dentro, fueron, en esencia, las señas ideológicas y educativas de aquella primera propuesta y política de calidad. Como ha sucedido en otros contextos y ocasiones, la bondad de los presupuestos teóricos y valores que presidieron la LOGSE no fueron suficientes para desplegarlos coherente y consistentemente su desarrollo y logros. Se tuvo más éxito al diseñar el sistema que a la hora de movilizar recursos, capacidades, voluntades y prácticas capaces de fortalecerlo en orden a lograr cotas de calidad que no sólo eran legítimas, sino también urgentes, por muchas razones y propósitos. Se alcanzaron cotas más importantes en provisión de educación (acceso, permanencia en el sistema) que en calidad equitativa. Algunos indicadores ciertamente mejoraron tanto en cantidad como en calidad, pero el eterno problema del tercio de alumnos más desfavorecidos, a quienes las escuelas y la educación no consiguen incluir, no sólo persistió, sino que fue adquiriendo nuevas expresiones y afectando a colectivos y sujetos de siempre o emergentes (Escudero, *en prensa*). Tras un período muy corto de tiempo en el que se había apostado por una calidad equitativa pero con logros muy parciales, y en el que se fueron quebrando adhesiones y voluntades, apareció en la escena política el nuevo gobierno del Partido Popular. A partir de 1996 se hizo cargo de la política educativa del Estado, con legados de la etapa anterior, alguno de ellos tan complejo como la generalización de la Educación Secundaria Obligatoria. También, y esto había de resultar decisivo, el imperativo de aplicar a la política educativa su ideología social y política, sus concepciones de la educación y sus compromisos (guiños) con el electorado, incluyendo dentro del mismo el peso particular de la iglesia católica.. El cierre de la LOGSE y la apertura de la política del Partido Popular, tras un amplio abanico de medidas, usos y abusos, explotación del descontento y propagación del derrotismo, se materializó en la LOCE. Aunque ha erigido el baluarte de la calidad, la versión suscrita y propuesta sólo es una de ellas en particular. De manera que la pregunta central no es otra que cuál es la calidad que se defiende y se quiere promover, desde qué opciones de valor e intereses, quiénes cuentan como sus posibles beneficiarios y perdedores, en qué consiste y de qué manera se va a promover. A nadie le puede extrañar que, a la vista de los análisis anteriores, me atreva a calificarla como arcaica, eminentemente conservadora y sólo liberal en sus apariencias, regresiva en sus presupuestos y concepciones curriculares y pedagógicas, con intenciones expresas de ampliar las vías

que llevan a la privatización, la dualización, incluso de la misma educación pública.

Basta leer el preámbulo de la LOCE –con sus cinco pilares que enuncian una visión del aprendizaje basado en el esfuerzo y la motivación de cada alumno, un fortalecimiento de los resultados y los mecanismos de filtro, el establecimiento de estructuras que clasifiquen y separen a los alumnos, el modo en que trata al profesor y las bases sobre las que restablecer su dignificación, y la propia versión que da de la autonomía de los centros – para apreciar por dónde van los tiros, a qué opciones ideológicas responde, qué es lo que pretende y de qué manera se va a propiciar la calidad. Aunque, desde luego, no se cuestiona el mantener la ampliación de la escolaridad obligatoria hasta las cotas ya logradas, entre los argumentos y lenguajes que van tejiendo los contenidos y vías hacia la calidad, abundan elementos que remiten a la versión de la igualdad liberal. Y, en la medida en que ampara abierta o subrepticamente vías no ya liberales sino privatizadoras, los argumentos incluso de la libertad natural están, como poco, en la sombra. Las medidas contempladas más dignas de mención van por la liberalización y alivio del sistema (de su corriente principal), sea segregando a ciertos estudiantes, sea abriendo la ¿libertad? de elección de las familias (¿o más bien de algunos centros?). Es difícil observar medidas bien fundadas, basadas en el conocimiento disponible y en las políticas más consagradas, dirigidas a mejorar el sistema. Tanto la creación de itinerarios, como el fortalecimiento de los aprendizajes, tal como los define y entiende la LOCE (échese un vistazo a los contenidos y criterios de evaluación de los Decretos de Desarrollo), así como la activación de mecanismos de filtro, son todas ellas medidas sólo estructurales. Parecen más pensadas para averiguar quiénes “no merecen” seguir en la educación regular y común y dónde emplazarlos (oportunidades semi-devaluadas como los segundos o terceros itinerarios además de los encubiertos, y otras plenamente devaluadas, pues ya veremos en qué quedan los PIPs) que para garantizar calidad educativa. La LOGSE, nuestro primer intento más reciente por la calidad equitativa, se quedó a medias. Pero al menos lo intentó. La LOCE puede calificarse más como una reacción contra aquella que como un proyecto bien asentado sobre el diagnóstico de la situación y el estudio serio de viejos o nuevos desafíos (deserción escolar, inmigración, fracasos injustificables, desenganche de muchos estudiantes con los contenidos y metodologías de la enseñanza, relaciones sociales, personales y profesionales dentro

de los centros). Deposita la carga de la prueba y los aprendizajes de calidad en la responsabilidad de los individuos y las opciones particulares. En muchos aspectos (segregación de alumnos, desgaste de la participación y autonomía de los centros, baja moral del profesorado, desentendimiento de las familias, descrédito social de la educación pública en materia de calidad, etc.) la LOCE se empeña en convertir en legislación las deficiencias, y no en impulsar con nuevos bríos y urgencias, por lo demás reconocidas, un sistema educativo que garantice más y mejor educación para todo el mundo en la sociedad del conocimiento. Si se observa el panorama internacional, donde están de moda las reformas basadas en la elevación de los estándares y el aprendizaje de todos los alumnos, la presión sobre el sistema para lograrlos y la activación –en el caso de las políticas más neoliberales y conservadoras- de opciones liberalizadoras, en nuestra LOCE sólo nos hemos limitado a tomar el rábano por las hojas: más aprendizajes, pero un currículo y pedagogía arcaica y sacada del baúl de las nostalgias, un mayor dirigismo de la administración (se han borrado de un plumazo los Proyectos Curriculares de Centro, por ejemplo), un modelo más jerárquico de gobierno de la educación y los centros, y, de hecho, una devaluación de la profesión docente, cuya formación en serio no sólo sigue pendiente sino que, ni siquiera, está colocada entre las prioridades más urgentes.

4. El tiempo por delante: una calidad efectiva y democrática, a través de la educación pública

El imperativo de garantizar una buena educación para todo el mundo - no unos mínimos de educación para la mayoría - cuenta con respaldos éticos y morales, sociales y políticos, culturales y hasta económicos. En claves de desarrollo, los ámbitos que tienen que ver con el progreso social y educativo se consideran, entre otros factores, una condición y un resorte para el bienestar material y económico (Klinsberg, 2000); deben ser, además, uno de los sectores preferentes en los que éste ha de traducirse. La progresiva ampliación del concepto de ciudadanía, que no será una realidad hasta que los derechos que se le reconocen se conviertan en obligaciones y actuaciones consecuentes (Tezanos, 2003), pasan en la actualidad por el desarrollo de capacidades. En este cometido, la educación, como servicio social y público, ha de asumir las responsabilida-

des ineludibles que le corresponden. Todo esto significa que la calidad de la educación ha de asumirse como un imperativo de justicia social. Para ello, lo primero que hay que hacer es desmontar los discursos que pretenden embarullar las ideas y debilitar las políticas. En su lugar, es preciso sostener sin sonrojarse que todo el mundo tiene derecho a una educación digna. Incluye el desarrollo de capacidades y competencias que forman parte del capital cultural, así como también actitudes y valores que son decisivos en capital social (Eurydice, 2002). Si los sistemas escolar quieren sostener esa vela (ése es su deber), ha de movilizar recursos materiales y, sobre todo, información, conocimiento, capacidades, formación intelectual sólida del profesorado, y también sus compromisos morales con los cometidos que hoy le tocan a la educación. Vertebrar el sistema educativo como un todo, fortalecer las instituciones, y perseguir una mejora global de la educación, han de ser los nortes y los caminos a seguir para hacerla posible. Contamos con muchos y buenos conocimientos para precisar mucho mejor que antaño qué debe enseñarse en las escuelas y qué aprendizajes desarrollar; lo que precisamos es voluntades concertadas, apoyos suficientes y presiones inexcusables para poner lo mejor de nuestras cabezas al servicio de una causa justa como la calidad de todos y para todos. Ese es el reto de la calidad de hoy. Lo demás sólo será perder un tiempo precioso.

Referencias

- Ainscow, M (2003) Desarrollo de Sistemas Educativos Inclusivos. *Congreso sobre Respuesta a las Necesidades Educativas Especiales en una Escuela Vasca Inclusiva*, San Sebastián.
- Elmore, R.F (2002) *Bridging the Gap Between Standards and Achievement: The Imperative for Professional Improvement*. Alberta Shanker Insitote
- Escudero, J.M (2002) La reforma de la reforma. ¿Qué calidad, para quiénes? Barcelona: Ariel
- Escudero Muñoz, J.M (2003) La Educación Compensatoria y la Organización escolar: ¿un programa marginal o una prioridad de los Centros? (<http://www.nodo50.org/movicalidad>)
- Escudero Muñoz, J.M. (en prensa) Dos décadas de reformas escolares en España y Latinoamérica: algunas lecciones que es preciso aprender, *Revista de Educación*, Universidad de Sevilla.
- Escudero, J.M y otros (2001) *Escuelas Públicas de Calidad*. Fundación Séneca, Centro de Coordinación de la Investigación. Murcia

- Fernández Mellizo, M (2003) Política educativa. Igualdad de oportunidades y pensamiento político, *Claves de la Razón Práctica*, nº 129, 64-68
- Fullan, M. (2002) *Los nuevos significados del cambio en la educación*, Barcelona: Octaedro.
- Gargarella, R (1999) *Las teorías de la justicia después de Rawls*, Barcelona: Paidós
- Gimeno, J (2001) *Educación y convivencia en la cultura global*, Madrid: Morata
- Harris, A (2002) *School Improvement. What's in it for Schools?*. London: Routledge/Falmer
- Held, y McGrew, A. (2003) *Globalización/Antiglobalización. Sobre la reconstrucción del orden mundial*. Barcelona: Paidós
- Hobsbawn, E (1998) *Historia del siglo XX*. Buenos Aires: Crítica
- Klinsber, F (2000) Repensando el Estado para el desarrollo social; más allá de convencionalismos y dogmas, *Instituto Interamericano para el Desarrollo Social*
- Lerena, C (1989) De la calidad de la enseñanza. Valor de conocimiento y valor político de una entelequia, *Política y Sociedad*, 3, 91-99
- López Rupérez, J (1994) *La gestión de calidad en educación*, Madrid, La Muralla
- Reid, W (1997) Conceptions of Curriculum and Paradigms for Research: The Case of School Effectiveness, *Journal of Curriculum and Supervision*, 12(3)212-227
- Sirotnik, K (2002) Promoting Responsible Accountability in Schools and Education, *Phi Delta Kappan*, 83, 662-673
- Slee, R y Weiner, G (eds) (2001) *¿Eficacia para quién?. Crítica de los movimientos de las escuelas eficaces y la mejora escolar*. Madrid: Akal-Educación Pública.
- Tezanos, J.F (2001) *La sociedad dividida. Estructuras de clase y desigualdades en las sociedades tecnológicas*, Madrid: Biblioteca Nueva
- Tezanos, J.F (2003) La libertad de los iguales. *Sistema* (173)3-14