



Universidad
Zaragoza

TFM

Análisis del concepto de "calidad educativa" en las políticas públicas de España

Analysis of the concept "educational quality" in public policies in Spain

Máster Universitario en Sociología de Políticas Públicas y sociales

Autora: Iliana Melero Monagas

Tutoras: Tatiana Iñiguez Berrozpe & Carmen María Elboj Saso

Zaragoza, 17 de Octubre de 2020

Resumen

El proyecto "*Análisis del concepto de "calidad educativa" en las Políticas Públicas en España*" analiza sobre la base de artículos relevantes y actuales de Sociología de la Educación, el tan discutido concepto calidad educativa en las distintas leyes generales de educación en España, poniendo especial atención a la Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa del 2013. Dicho análisis se realizará desde el punto de vista de la Teoría Crítica frankfurtiana, mediante una visión crítica de la deriva tecnocrática del diseño de políticas públicas y de la ingenuidad tecnocrática en la interpretación de las mismas. Dado que la crítica a la tecnocracia nos lleva a concluir que no se puede analizar un concepto en el fondo político como algo técnico aislado de su contexto, se analizan problemas vinculados a la calidad educativa: fracaso escolar, equidad-segregación, metodología docente, procesos de privatización, cantidad de reformas educativas en España, posibilidad de un Pacto Nacional por la Educación. Se expondrá a modo de conclusión, que en materia de educación no hay ni ha habido voluntad de diálogo en el Parlamento español, y las tendencias de comunicación política hacia el populismo dificultan todavía más intercambios comunicativos que busquen la rendición de cuentas y el entendimiento entre los actores interesados (comunidad educativa).

Palabras clave: sociología de la educación, calidad educativa, LOMCE, equidad, justicia social, excelencia, reformas educativas, Pacto Nacional por la Educación.

Abstract

The project "*Analysis of the concept of*" educational quality "*in Public Policies in Spain*" analyzes on the basis of relevant and current articles in Sociology of Education, the much discussed concept of educational quality in the different general laws of education in Spain, putting special attention to the Organic Law for the Improvement of Educational Quality of 2013. This analysis will be carried out from the point of view of the Frankfurt Critical Theory, criticizing the technocratic drift in the design of public policies and the technocratic naivety in their interpretation. Given that the criticism of technocracy leads us to conclude that a political concept cannot be analyzed as something technical isolated from its context, problems related to educational quality are analyzed: school failure, equity-segregation, teaching methodology, processes privatization, number of educational reforms in Spain, possibility of a National Pact for Education. It will be concluded, that in the matter of education there is not and there hasn't been will for dialogue in the Spanish Parliament, and the tendencies of political communication towards populism make even more difficult the communicative exchanges that seek accountability and understanding between the stakeholders

(educational community).

Key words: sociology of education, educational quality, LOMCE, equity, social justice, excellence, educational reforms, National Pact for Education.

Índice:

1. INTRODUCCIÓN.....	5
2. OBJETIVOS.....	7
3. MARCO TEÓRICO	8
3.1. FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA.....	8
3.2. ANTECEDENTES DEL PROBLEMA.....	12
4. METODOLOGÍA	14
5. ESTUDIO DE CASO: ANÁLISIS DEL CONCEPTO DE CALIDAD EDUCATIVA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN ESPAÑA.....	15
5.1. MODELOS DE EVALUACIÓN DE LA CALIDAD EDUCATIVA: CONTRA EL INFORME COLEMAN.....	15
5.2. CONCEPTO DE CALIDAD EDUCATIVA	17
5.3. HISTORIA DE LAS LEYES GENERALES DE EDUCACIÓN ESPAÑOLAS ATENDIENDO A LA CALIDAD EDUCATIVA.....	19
5.4. PROBLEMAS RELACIONADOS CON LA CALIDAD EDUCATIVA.....	29
5.4.1. FRACASO ESCOLAR	29
5.4.2. EQUIDAD-SEGREGACIÓN.....	31
5.4.3. CALIDAD EN FUNCIÓN DE LA METODOLOGÍA DOCENTE.....	35
5.4.4. PROCESOS DE PRIVATIZACIÓN-PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA	36
5.4.5. ELEVADO NÚMERO DE REFORMAS EDUCATIVAS.....	40
5.4.6. ¿PACTO NACIONAL POR LA EDUCACIÓN?.....	41
6. CONCLUSIONES.....	46
7. BIBLIOGRAFÍA.....	48
8. ANEXOS.....	50

1) Introducción

En este Trabajo Fin de Máster del Máster de Sociología de las Políticas Públicas y Sociales, realizado en el curso 2020-2021, voy a analizar el concepto *calidad educativa* sobre el apoyo de investigación de Sociología de la Educación, así como desde la perspectiva filosófica de la Teoría Crítica. Expongo a continuación la justificación del interés del tema seleccionado y el enfoque teórico.

¿Existe una ley apolítica, meramente técnica? Los principales objetivos de este trabajo son demostrar que la Ley Orgánica de la Mejora Educativa (LOMCE) no lo es, y criticar dicha ley sobre la base de la explicitación de esos supuestos. Analizaré los valores ideológicos implícitos a la misma, los cuales son necesarios para comprender el concepto de *educación*, *sistema educativo* y *calidad*, que estructuran dicha ley. Pues, precisamente, en ausencia de un marco de interpretación político, si analizamos el contenido de la ley desde una visión ingenua tecnocrática, no conseguimos captar la relación del sentido de sus proposiciones, con el proyecto histórico-político en el que está inserto, y le dota de significado. Por lo tanto, no podremos, desde una visión meramente técnica, criticarlo ni proponer alternativas que favorezcan a nuestra sociedad.

España ha realizado un número inusitadamente elevado de reformas educativas, concretamente siete desde que se inició el periodo democrático -desde la LOECE en 1980 aprobada por UCD-. El Gobierno actual está ya preparando el proyecto de otra Ley Orgánica (LOMLOE) que derogue nuestra actual LOMCE. Considero necesario analizar este fenómeno anómalo, ¿son necesarias tantas reformas? ¿A qué se deben? ¿No genera consecuencias negativas en los actores de la comunidad educativa o en nuestros resultados a escala internacional? En este sentido, se lleva años pidiendo un Pacto Nacional por la Educación, ¿estamos cerca de conseguirlo? ¿Qué es necesario para que se produzca un diálogo y desde ahí la constitución de una política? Responderé a esta pregunta desde la teoría de la comunicación racional de Jürgen Habermas (Habermas, 1981). Si no hemos tenido diálogo y los cambios se imponen a golpe de Ley Orgánica, ¿cabe encontrar alguna similitud entre las propuestas de la izquierda liberal (PSOE) y la derecha conservadora (PP)? Propondré que el concepto de *calidad* es compartido por ambos partidos, pero lejos de generar consenso, encierra una polisemia que propicia un uso retórico -y en extremo, populista- interesado, si no se tiene en cuenta sus posibles acepciones, supuestos y consecuencias. La calidad educativa es un concepto central en las políticas de educación, dado que en función de las evaluaciones que arrojen los centros evaluados, se decidirán cuestiones de financiación, licencia de apertura, reconocimiento de títulos (en la educación superior), o de reformas curriculares, formación de profesorado, y estructura y forma de gestión de la organización (en la educación obligatoria)

(Rodríguez Espinar, 2013, p.13).

No obstante, no puede analizarse el concepto calidad sin analizar, aunque sea someramente, otros problemas con los que está analíticamente relacionado: equidad-inclusión o segregación, procesos de privatización (sistema público-privado), fracaso educativo y su relación con las metodologías docentes, y participación (escuela como modelo democrático, o como modelo empresarial). Si analizáramos en abstracto el concepto calidad, incurriríamos en el sesgo ingenuo y falaz del falso apolitismo tecnocrático, lo cual nos llevaría, como afirmo, a no comprender bien el complejo fenómeno político bidireccional y multifactorial de cómo contribuye la educación a constituir una sociedad, ni a cómo la sociedad debe contribuir participativamente a exigir una determinada educación. A ello nos ayudan los estudios de Sociología de la Educación, principalmente me baso en la revisión de estado de la cuestión de Rodríguez Espinar (2013), y de García Cano (1998), que analizan desde un punto de vista sociológico la calidad de la educación y su aplicación en la legislación española hasta la fecha de la publicación de sus estudios. Ambos abogan por una visión de la calidad educativa como un fenómeno complejo, que viene definido por una multitud de factores -por lo tanto hay que huir de reduccionismos- y requiere de métodos estadísticos que den cuenta de ese nivel de complejidad -atendiendo, por ejemplo, a la interrelación de las variables seleccionadas como condicionantes de la calidad-. Aparte de estas obras, analizo otros artículos científicos que recojo en la bibliografía.

2) Objetivos

Los objetivos de este TFM "*Análisis del concepto de "calidad educativa" en las Políticas Públicas en España*", son los siguientes:

- O. 1. Analizar el significado de calidad educativa desde la crítica a la tecnocracia, en el contexto de su evolución normativa.
- O. 2. Comprender la evolución de las políticas públicas educativas españolas, a la luz del concepto "calidad educativa".
- O. 3. Contextualizar el concepto "calidad educativa" desde la investigación social y su aplicación en las leyes generales de educación españolas.
- O. 4. Recoger y analizar de forma crítica conceptos vinculados con la calidad educativa, tales como: fracaso escolar, equidad-segregación, metodología, procesos de privatización, número de reformas en España.
- O. 5. Plantear la posibilidad de los planteamientos ideológicos socialistas y conservadores desde una idea de la calidad educativa armonizada con la equidad.
- O. 6. Cuestionar la posibilidad de un Pacto Nacional por la Educación.
- O. 7. Aportar guías normativas para la elaboración de políticas públicas que favorezcan la calidad educativa en España.

3) Marco teórico

Comenzaré explicando la visión teórica que subyace al enfoque de este trabajo desde la Filosofía Social de tradición alemana de la Escuela de Fráncfort (3.1) Fundamentación teórica), para después plasmarlo en una revisión histórica de los antecedentes del problema de la calidad educativa, en análisis sociológicos (3.2) Antecedentes del problema).

3.1) Fundamentación teórica del punto de vista crítico desde el cual se realiza el análisis de la calidad educativa

No hay una antinomia que defina más nítidamente el periodo de la Modernidad en el que todavía nos hallamos, que una interna al propio concepto de razón. Max Horkheimer lo analiza lúcidamente en su *Crítica de la razón instrumental* (2010), en la que diferencia un uso de la razón objetiva, frente a otro subjetivo. El uso objetivo es característico de la Ilustración, movimiento que trata de realizar una fundamentación crítica o racionalización de todos los sistemas de pensamiento, que conlleva una progresiva sacralización de la sociedad, o desencantamiento, en palabras de Max Weber. Como expone Habermas en su *Historia y crítica de la opinión pública*, conforme pierde poder el Antiguo Régimen, en ese espíritu ilustrado se va gestando la esfera de la opinión pública racionante o politizada en los círculos burgueses, que trata de discernir dialécticamente -es decir, a través de procesos de debate y búsqueda de entendimiento intersubjetivo- el interés general. Estos círculos burgueses aparecen primeramente -con su época floreciente entre 1689 y 1730- en casas de café y encuentros en salones en Inglaterra, Francia y Alemania de la mano del parlamentarismo (Habermas, 1981) -que asimismo dará lugar al periodismo, y al género del ensayo heredero del intercambio epistolar-, ocurriendo más tardíamente en España, durante el trienio constitucional decimonónico (Fernández Sarasola, 2009).

Por otro lado, el uso subjetivo de la razón que, en el *Crítica de la razón instrumental* es equiparada con un instrumento al servicio de la autoconservación (Wiggershaus, 2018, p. 395). Concepto que analizará también en *Razón y Autoconservación* y la *Crítica a la razón instrumental*, así como en el famoso volumen de la *Dialéctica de la Ilustración*, que escribe conjuntamente con Theodor W. Adorno, donde vinculan a la razón instrumental con la dominación o patrón de conducta autoritario. Horkheimer define razón instrumental como "un instrumento para controlar el entorno y realizar los propios fines de un modo eficaz" (López de Lizaga, 2016, p.76). La tesis de la vinculación razón-dominación es similar a la inscrita en el lema positivista archicitado de Comte "Saber para prever, prever para controlar". Pero también Herbert Marcuse lo investiga en *Algunas implicaciones sociales de la tecnología moderna*. Estos teóricos, que posteriormente se

denominarán la primera generación de la Escuela de Fráncfort, o filósofos sociales de la Teoría Crítica, aíslan un concepto de razón instrumental o racionalidad tecnológica como racionalidad orientada a fines, que progresivamente, conforme avanza la complejidad e implantación del sistema capitalista, asumen los individuos por adaptación "a la máquina, la eficiencia, el aparato" (Wiggershaus, 2018, p. 376)

Si la Ilustración del XVIII, que nació como un proyecto de emancipación y universalización del iusnaturalismo, tenía como centro de gravedad el pensamiento humanista y el moralista -habiendo sustituido este en primera instancia al paradigma teológico previo a la Ilustración-, en el siglo XIX cambiará este centro por el racionalismo economicista que describen autores como Max Weber y Karl Marx. Esto es, los problemas principales de la sociedad no serán ya los culturales -libertad, educación, autorreflexión-, sino los económicos (Schmitt, 2009). Si se resuelven los problemas económicos, subsidiariamente se resolverán los demás problemas derivados. El interés económico pasa a impregnarlo todo, ahogando la esfera de la opinión pública racionante que había aparecido simultáneamente con el surgimiento de la clase burguesa, y autodegenerándose el uso objetivo de la razón, hacia el uso subjetivo o instrumental. Habermas observa un proceso de transformación en las condiciones factuales de la comunicación que hacen que se pierda el diálogo y la crítica, por fenómenos como la mercantilización de los periódicos, la desaparición de los Cafés como lugares de encuentro de intelectuales influyentes, o la pérdida de transparencia en los debates parlamentarios -las decisiones se toman en un momento previo a la puesta en escena parlamentaria-. En consecuencia, califica a la nueva esfera pública como refeudalizada, por ser el discurso y estilo de liderazgo de los nuevos representantes políticos tan unidireccional como el de los antiguos monarcas. Podemos apreciar que tal y como se desarrollan históricamente los sistemas políticos, de comunicación y de mercado, no estamos en condiciones de afirmar que la crítica y el debate informado de la población constituyan el fundamento de las políticas públicas.

El paradigma de la técnica le tomará el relevo al economicismo en el siglo XX, en busca de la neutralización de problemas irresolubles (teológicos, metafísicos o éticos, económicos o sociales), y por lo tanto del fin de las polémicas y el paso a la apolitización. Apunta Schmitt: "El proceso de neutralización progresiva de los diversos ámbitos de la vida cultural ha llegado a su fin porque ha llegado a la técnica. (...) y toda política fuerte habrá de servirse de ella" (Schmitt, 2009, p. 121). Es decir, el proyecto racionalista e inicialmente humanista deriva en un formalismo sin valores, en palabras de Adorno y Horkheimer: "el orden burgués establecido funcionalizó por completo la razón. Ésta se ha convertido en funcionalidad sin finalidad, que justamente por ello puede acomodarse a cualquier fin" (Adorno&Horkheimer, 2007, p. 101). Apunta así mismo Habermas:

A medida que aumenta su fecundidad apologética, la "racionalidad" queda neutralizada como instrumento de crítica y rebajada a mero correctivo dentro del sistema; *lo único que todavía puede decirse es, en el mejor de los casos, que la sociedad está "mal programada"*. En la etapa del desarrollo científico y técnico, las fuerzas productivas parecen entrar, pues, en una nueva constelación con las relaciones de producción: ya no operan en favor de la ilustración como fundamento de la crítica de las legitimaciones vigentes, sino que se convierten las mismas en base de la legitimación. (Habermas, 2017, p. 57, la cursiva es mía)

Así como los teóricos de Fráncfort advierten que hay una ideología implícita en el desarrollo de la técnica en el seno del sistema capitalista; Schmitt considera que la ideología no está en la misma técnica, sino en el uso que se haga de ella. De modo que el sentido definitivo de la calificación de la era de la técnica, "se hará patente cuando quede claro qué clase de política adquiere suficiente fuerza como para apoderarse de la nueva técnica, y cuáles son las verdaderas agrupaciones de amigo y enemigo que prenden sobre este nuevo suelo" (Schmitt, 2009, p. 121). Y mientras la técnica o la política tecnocrática está al servicio de una ideología política oculta, las masas, tomando a la técnica como una nueva religión, "creen inconscientemente haber hallado aquí la despolitización absoluta que se estaba buscando desde hacía siglos, y con la cual cesa la guerra y empieza la paz universal. Sin embargo la técnica no puede hacer otra cosa que incrementar la paz o la guerra; está dispuesta a ambas cosas por igual" (Schmitt, 2009 p. 121), pues, como digo, está al servicio de una ideología política disfrazada de neutralidad, que impide su cuestionamiento.

Hemos de tener además en cuenta del principio de la competencia, fruto del sistema capitalista en el que nos hallamos. Según este principio los sistemas tienen que aspirar a *mejorar* cada vez más para sobrevivir darwinianamente, o destacar en la competición. Así, si desde una visión humanista el progreso podía tener que ver con la virtud ética, en el estado del capitalismo tardío, sólo se aspira al progreso técnico para fomentar el crecimiento de la economía, y por tanto la posición en la competición del mercado global. Una *mejor política* será aquella que nos haga económicamente más competitivos, al margen de que esta política venga vertebrada por valores socialistas, o meramente neoliberales.

La antinomia de la que he partido, razón objetiva frente a razón subjetiva o instrumental, encuentra su sistematización en el debate que nunca se dio entre Jürgen Habermas y Niklas Luhmann, el cual reconstruye José Luis López de Lizaga en su *Lenguaje y sistemas sociales*, extendiendo la crítica de Habermas a Parsons. Habermas parte de la teoría de la acción desde la cual

reconoce que el lenguaje es el mecanismo originario de la integración social, así como la existencia de las intenciones de los hablantes -desde la teoría de los actos de habla de John Austin y John Searle- y, partiendo de la integración normativa de Durkheim, Weber y el primer Parsons, también de la validez normativa. (López de Lizaga, 2012, p. 18). Frente a él Luhmann interpreta las acciones de los individuos como operaciones de sistemas autorregulados, los cuales mantienen su identidad frente a un entorno. Para Luhmann la comunicación es sólo un mecanismo de reducción de complejidad, con la única función de transmitir información, sin reconocer que exista una pretensión de validez, o procesos de entendimiento. Según Luhmann la sociedad se haya diferenciada por razones técnicas en subsistemas (económico, político, jurídico), los cuales están regulados por códigos cada vez más técnicos, cada vez más desligados de procesos de elaboración de la información por parte de los actores. Cuanta más tecnificación exista, mayor eficacia tendrá el sistema. De este modo la sociedad ideal equivaldría al automatismo total del conjunto de los subsistemas. Lo cual es lo que autores de corte hegeliano como Marx o Lukács critican como una sociedad plenamente *cosificada*¹ o *alienada*, al ser los sujetos meros transmisores a los que se les imponen coactivamente las comunicaciones o acciones del conjunto de subsistemas (López de Lizaga, 2012, p. 24).

En conclusión, el riesgo de concebir un sistema político como un sistema totalmente tecnificado -en aras de la máxima eficiencia y la neutralidad ideológica-, y de ese modo ver en los expertos o técnicos la piedra de toque epistémica de todos los problemas de la sociedad, lleva a una pérdida de capacidad de agencia a los ciudadanos, y por lo tanto a una pérdida de la forma democrática de gobierno. La preocupación por la salud democrática será relevante a la hora de diseñar o criticar políticas públicas en dos sentidos: (I) de ello dependerá dónde situemos el fundamento del poder -en el pluralismo político, o dicho habermasianamente en los procesos de entendimiento intersubjetivos-, y (II) afectará a la naturaleza de las asociaciones que dichas políticas contribuyan a constituir -en el caso de este trabajo, al funcionamiento interno de los centros educativos, los cuales con su praxis transmiten valores implícitamente a los alumnos o usuarios del sistema, y, tomados en conjunto se traducen en la forma de organización del sistema educativo-. Asumiendo un compromiso con la democracia podemos aspirar a *mejorar a la sociedad* -a sus subsistemas- a través de políticas públicas, de un modo más profundo que de un modo meramente técnico, desde valores humanistas, sin miedo al debate. A pesar que el medio para hallar las respuestas o los consensos sea la ruptura momentánea de una falsa paz, que no es más que un conflicto o injusticia social hipostatizado/a, hecho pasar ideológicamente como hecho natural.

¹ Entendiendo por relación cosificada una relación social que se presenta a la conciencia de los actores sociales como relaciones naturales (segunda naturaleza), y que actúan sobre ellos con el carácter inexorable de fuerzas naturales.

De cómo nos situemos en este debate esquemáticamente presentado entre Habermas y Luhmann, dependerá nuestra posición para llevar a cabo una evaluación o crítica como la que se pretende realizar aquí de la LOMCE. Desde el punto de vista de la teoría de la acción habermasiana, la calidad educativa -qué sea el valor de la educación, o cómo mejorar la educación ya existente- tiene que decidirse desde un diálogo entre los actores de la comunidad educativa. En cada momento histórico -por ejemplo en cada legislatura-, dichos actores tendrán que realizar una revisión del estado de la cuestión, e incluso de la definición de los parámetros para ajustarlo a sus exigencias. Por contra, la teoría de sistemas optaría por automatizar los procesos de decisión desde una definición posible -que se acaba neutralizando y tomando como natural o dada-, y no tratar de plantear la cuestión más, para optimizar el proceso de ejecución de la educación al máximo.

3.2) Antecedentes del problema

Para entender el por qué de la pregunta por la calidad educativa, hemos de considerar por un lado la búsqueda de constante crecimiento de la economía inherente al sistema capitalista globalizado ya comentado, fruto de su principio de competencia. Una forma de favorecer la competitividad de la economía, es tratar de mejorar las instituciones estatales en términos de rentabilidad, optimizando la inversión puesta en ellas y su consiguiente retorno en forma de estímulo del mercado y el PIB nacional. Ello en el marco español ocurre en los 90, en el contexto de "una sociedad tecnológicamente avanzada y una economía, entonces no muy boyante, en la que se vislumbraban cambios muy importantes" (Rodríguez Espinar, 2013, p. 14).

Si bien este intento de optimización en EEUU ocurrió en la década de los 60 paralelamente con el desarrollo de los movimientos de rendición de cuentas (accountability) (Cano García, 1998, p. 19), con la consiguiente generación de literatura científica en torno a la calidad educativa. Un factor detonante de esta reflexión fue efecto que tuvo el "Informe Coleman" (*Equality of Educational Opportunity*, redactado por James S. Coleman, Jencks, et.al. en 1966). Dicho informe financiado por el Departamento de Salud, Educación y Bienestar de EEUU, "tenía la finalidad de evaluar la igualdad de oportunidades educativas en los niños y niñas según su origen étnico, religión y nacionalidad a través de la encuesta llevada a cabo por el National Center for Education Statistics en una muestra de 645.000 niños y niñas de un total de 4.000 escuelas de Estados Unidos" (Flecha, Buslon, 2016), pp. 127-143), el cual concluyó una visión claramente pesimista sobre la capacidad de las escuelas para compensar los efectos de la procedencia social y cultural de los alumnos, dado que los únicos factores diferenciadores del devenir de los estudiantes una vez salen de la formación académica (*school outcomes*) son de naturaleza étnica/cultural/socioeconómica, pero en ningún caso la educación es causa eficiente de ningún cambio en la calidad educativa. Esta visión negativa

sobre la capacidad de la institución escolar se cifró en un lema que llegó a popularizarse, que rezaba "*school doesn't matter*". A este estudio les siguieron otros (Jencks, 1972, Averch, 1972, (referencias extraídas de Cano García, 1998)) que enfatizaban que estas investigaciones justificaban que la inversión pública en educación no sólo podía no aumentarse, sino reducirse sin generar ninguna consecuencia significativa. Es decir, sirvieron para defender políticas neoliberales o deflacionistas del Estado social.

Las reacciones a este informe, en forma de investigación científica o de generación de movimiento de transformación institucional -que pasaré a desarrollar en el primer apartado del Estudio descriptivo-, son otra causa del planteamiento de la cuestión de la calidad educativa.

Finalmente, el aumento de autonomía de los centros educativos está correlacionado con un aumento de la responsabilidad de rendición de cuentas de los mismos, por lo que son necesarios métodos de evaluación de sus acciones subvencionadas con dinero público, y que tienen consecuencias para toda la sociedad, al formar en los centros educativos a los futuros ciudadanos adultos. Esta autonomía la critica Julio Carabaña, tildándola de "huída hacia delante" (Carabaña, 2010) para que las administraciones centrales se descarguen de responsabilidad, e incluso de "pura formalidad de intención de mejora: dejemos ensayar" (Carabaña, 2010), ante la ausencia, dice, de certezas científicas sobre modelos que realmente aseguren la mejora de la calidad educativa.

Así pues, sobre la base de la aparición de este problema, se modifican otros problemas previos que -entre otros- constituyen la naturaleza del sistema educativo en el contexto español, como son: la universalidad del derecho de la educación frente a la segregación de su aplicación, el fracaso escolar -que, como comentaré, alcanza tasas alarmantes en España respecto a otros países de la OCDE-, modelo organizacional del centro educativo (modelo empresa VS modelo democrático), y finalmente la causa del elevado número de reformas educativas en España. Procederé a exponer la interrelación de estos problemas, y cómo determinadas interpretaciones de los mismos pueden derivar en la propuesta de una política educativa u otra.

4) Metodología

He tratado de implementar un pluralismo metodológico, al usar tanto metodología cuantitativa por la consulta de las bases de datos más importantes de la Sociología de la Educación que se especifican a continuación, y artículos científicos que a su vez brindan datos cuantitativos. Por otro lado he aplicado metodología cualitativa al realizar lectura y análisis de textos legales -leyes generales de educación- y las observaciones y conclusiones de dichos artículos científicos consultados.

Cualitativa

- Análisis de textos legales (LGE, LOECE, LODE, LOGSE, LOPEG, LOCE, LOMCE²).
- Análisis de literatura sobre el estado de la cuestión de la calidad educativa en la sociología de la educación (principalmente las obras sobre la calidad educativa en España de Rodríguez Espinar 2013 y García Cano 1998).

Cuantitativa

- Datos derivados de evaluaciones internacionales: OCDE, PISA, EURYDICE.
- Datos derivados de evaluaciones nacionales: Consejo Estatal de Educación, Ministerio de Educación y Formación Profesional, Sistema estatal de indicadores de la educación, INE, INEE.

² Consultar diccionario de leyes generales de educación en Anexos.

5) Estudio de caso: Análisis del concepto de calidad educativa en las políticas públicas en España

Procedo a exponer los razonamientos y conclusiones extraídos de las lecturas de investigaciones sociológicas sobre la calidad educativa en general -desde el contexto de su aparición-, y posteriormente en el caso concreto español. Muestro también la evolución de las leyes generales de educación en España, desde la influencia de las corrientes ideológicas que guían dichas leyes, desde la visión de la calidad educativa.

5.1) Modelos de evaluación de la calidad educativa: contra el Informe Coleman

Una de las causas del surgimiento de la evaluación de la calidad educativa fue la publicación de lo que se ha venido a denominar el "Informe Coleman", el cual, en 1966 pretendía demostrar la inutilidad de las escuelas para producir una diferencia en la movilidad de clase social. Multitud de críticas surgieron como reacción al Informe Coleman. Una de ellas vino por parte del movimiento de la Black Response, quienes negando la premisa mayor, denunciaban en términos generales que "siempre que había un avance en la igualdad de los negros y los blancos con escasos recursos surgían supuestos estudios desde las ciencias sociales que cuestionaban la viabilidad de ese avance hacia la igualdad (Flecha y Buslon, 2016, p. 9). Otras, por parte investigadores sociales, como Henry Levin, que le acusó de ser estadísticamente un conjunto de relaciones espúreas de las que no se podía inferir causalidad (Flecha y Buslon, 2016, pp. 127-143). También contraargumentó Schulman (1989, (referencia extraída de Cano García, 1998)), quien señaló que los resultados de Coleman trataban al centro educativo como una caja negra, tomándolo como un modelo entrada-producto (*input-output*) de función de la producción, y no incluía otros factores que reflejaran hechos reales en la vida del aula. En estudios posteriores de los 70 y 80 se cambia el análisis estadístico a uno más complejo en el que además de la escuela como un todo, se considera "el ambiente y el ethos o carácter propio de cada centro" (García Cano, 1998, p. 22), además del rendimiento académico de los alumnos (Edmonds 1982, Purkey y Smith 1983, Mackenzie 1983, (referencias extraídas de Cano García, 1998)), o bien otros modelos (Brookover 1979, Ceentra y Potter 1980, Blasman y Biniaminov 1981, Anderson 1982, Bossert, Dwyer, Rowan y Lee 1982, Murphy, Hallinger y Mesa 1985, (referencias extraídas de Cano García, 1998)) que observasen en el centro de estudios "las relaciones interactivas entre las variables que lo integran (...) además, la dirección de las relaciones entre variables, facilitando el entendimiento del funcionamiento del modelo y de sus componentes individuales" (García Cano, 1998, p. 23). Para pasar a finales de los 80, principios de los 90 a modelos más eclécticos e integrados que incorporaran una cierta perspectiva teórica. Aportaban un "modelo sistémico-analítico que funciona como esquema general

de referencia para determinar la posición de cualquier indicador que se quiera incluir en el modelo" (García Cano, 1998, p. 24), como los de la UNESCO 1976, Benveniste 1987, Taeuber 1987, Oakes 1989, Scheerens y Greemers 1989, Selden 1990, OCDE 1991 y Schreerens 1992 (referencias extraídas de Cano García, 1998).

El contexto de oposición al Informe Coleman sirvió para que la comunidad de investigación se preguntase por los factores que pueden afectar a mejorar el proceso educativo y sus resultados. Sobre este objetivo se generó, basándose en los estudios que acabo de exponer, el movimiento de las Escuelas Eficaces (*Educational Effectiveness Research*), y posteriormente el Movimiento por la Mejora Educativa (*School Improvement*). Las Escuelas Eficaces se inspiran en el modelo empresarial aplicando la teoría de la cultura organizacional al ámbito de las instituciones educativas (Greenfield, 1975, (referencia extraída de Cano García, 1998)). Purkey y Smith propusieron en 1983 el siguiente catálogo de factores que influían en la eficacia de las escuelas: "autonomía en la gestión de la escuela, liderazgo del director, claridad en las metas y objetivos, reconocimiento del progreso del alumno, participación y apoyo de la familia, clima institucional, tiempo dedicado al aprendizaje, estabilidad y continuidad del profesorado, desarrollo profesional del personal del centro y apoyos de las autoridades y de la comunidad" (García Cano, 1998, p. 28). Posteriormente se propusieron otros catálogos de factores siempre incidiendo en la importancia del liderazgo del director de la escuela, en el buen clima de aprendizaje y elevada expectativa sobre las posibilidades de los alumnos y sistemas de control y asesoreamiento de los resultados del alumno unido a los objetivos de la escuela.

Sin embargo, a finales de los 80 este movimiento cayó en declive. No sirvieron estos catálogos de factores para transformar el rendimiento del alumnado. De hecho, se observó que en ocasiones generó problemas añadidos al hacer énfasis en la evaluación de resultados académicos, como es el de sustituir el esfuerzo en el aprendizaje por el esfuerzo en el aprobado, o el que algunas escuelas "hincharan" las notas para maquillar las evaluaciones. (García Cano, 1998, p. 30) Estos problemas derivados se repetirán después en las polémicas evaluaciones externas estandarizadas, máxime cuando van vinculadas a elaboraciones de *rankings* de prestigio institucional, y conllevan decisiones presupuestarias en función del puesto del centro en el ranking (Barrenechea, 2010, p. 13).

Frente a las Escuelas Eficaces, el Movimiento de Mejora educativa se centra más en la acción -y menos en la investigación- y en la vicisitud de cada centro, desde la cual elaborar estrategias para incidir en su mejora (García Cano, 1998). Consideraron que la eficacia exigía cambios para mejorar los centros educativos, por lo tanto habría que incidir en la gestión del cambio. Lo plantearon en tres fases: iniciación (propuesta innovación), implementación (de la

innovación) e insitucionalización (innovación se torna habitual). En un tercer momento se fusionan las Escuelas Eficaces con el Movimiento de Mejora, generando la Mejora de la Eficacia Escolar, que atiende a la importancia de la mejora de la gestión del cambio, sin perder de vista la eficacia. Esto da pie a un enfoque cualitativo y procesal de la mejora de la escuela (Bernal Agudo, Cano Escoriaza, Lacruz, 2014, p. 153)

Otros modelos de evaluación de la calidad han surgido, entre los más conocidos podemos encontrar el EFQM (European Foundation for Quality Management) también inspirado en el modelo empresarial. Este trató de implantarse en España en 1996 tras las "Primeras Jornadas sobre Enseñanza Pública y Gestión de Calidad" y su reflejo legal en la Resolución del 27 de mayo de 1998 (BOE 2-6-1998), pero sin encontrar continuidad tras el cambio de Gobierno del 2004. También con inspiración en el ámbito empresarial surge en Japón el Company-Wide Quality Control (CWQC), y el movimiento de la Calidad Total (Total Quality Management o TQM). Bernal Agudo, Cano Escoriaza et. al toman al CWQC japonés, al anglosajón TQM y al europeo EFQM como un modelo equiparable o equivalente (Bernal Agudo, Cano Escoriaza et. al, 2014, p. 155).

4.2) Concepto de calidad educativa

La mayoría de los estudios sobre la calidad educativa comienzan con una disertación que pretende esclarecer la definición del concepto calidad educativa, el cual está envuelto en una amplia polisemia. No pretendo reproducir aquí cada uso posible en cada juego lingüístico (Wittgenstein, 2009) que cabe hacer del concepto más general de calidad, o de su uso restringido aplicado a la educación. Principalmente porque sería incurrir en el error de la incomprensión del funcionamiento del lenguaje, como se explica en la obra citada de Wittgenstein -y su abandono del proyecto del atomismo lógico expuesto su etapa previa-, pues potencialmente es infinito el número de interpretaciones posibles de un signo, y no es funcional pretender agotarlas en una lista finita. No obstante de modo resumido puedo enumerar alguno de los usos principales, tal y como la recoge Rodríguez Espinar (2013):

Calidad como excepción (excelencia)	asociada a la calidad de <i>inputs</i> (reputación o fama de las instituciones).
Calidad como perfección (cero errores)	se fija en los procesos y especificaciones de ejecución. Calidad como resultado implecable, conformidad a estándares, alcanzable por todos (democratización concepto).
Calidad como adecuación a los objetivos (<i>fitness for purpose</i>)	asume la diversidad de metas y realidades educativas, mientras sean eficaces. Calidad como grado de consecución del objetivo.
Calidad como eficiencia y eficacia (<i>value for money</i>)	asociada a la relación coste-beneficio, uso de recursos y el retorno de la inversión. Un centro es eficaz si los estudiantes alcanzan los objetivos del currículo, y es eficiente si los objetivos del currículo se alcanzan perdiendo el mínimo número posible de recursos (talento de alumnos, o recursos materiales, tiempo, personal).
Calidad como adecuación al mercado laboral	atenta a lo necesario para la inserción en el mundo laboral
Calidad como satisfacción del usuario	derivada del modelo empresarial. Que los servicios educativos satisfagan los requerimientos y expectativas de los estudiantes. Asumida por EFQM y TQM.
Calidad como transformación (valor añadido)	en tanto que transforma al alumnado (desarrollo intelectual, afectivo, personal y social).
Calidad como innovación organizativa	en función de la capacidad de la institución para planificar y adecuar recursos a nuevas situaciones

Tabla 1: Distintos sentidos del concepto "calidad educativa"

Dada la complejidad del sentido de este concepto, conviene asumir dicha complejidad como un rasgo propio del mismo, y por lo tanto "desarrollar una idea de calidad que, como un buen diamante, presente múltiples caras (dimensiones) y sea capaz de reflejar tanto la complejidad como la riqueza del contenido de dicho vocablo" (Rodríguez Espinar, 2013, p. 19). No obstante, como anticipaba en la (3.1) Fundamentación teórica, hay que estar alerta respecto al posible uso neutral o técnico del concepto en un intento de ocultar la ideología política que lo implementa asociado a un

conjunto de valores y juicios políticos. Eso mismo advierte Rul (1995, pp. 295, 318, (referencia extraída de Cano García, 1998)), donde llega a tildar al concepto de calidad de mito de las sociedades industriales, que sirve para justificar determinadas políticas.

Así pues, desde una visión multidimensional, vamos a proceder a analizar la evolución del concepto de calidad educativa en el devenir histórico de las leyes generales de educación en España.

4.3) Historia de las leyes generales de educación españolas atendiendo a la calidad educativa

El caso característico es especial, por revestir el sistema jurídico educativo una gran inestabilidad al haberse visto sometido a un gran número de reformas educativas. Además, el modelo mixto de Estado (ni centralizado ni federal), en el cual se han ido cediendo progresivamente las competencias de educación a las Comunidades Autónomas, dificulta todavía más el análisis. Respecto a otros países europeos, llama la atención la gran presencia del sector privado en nuestro sistema educativo. En el periodo 2016-2017, en la etapa Secundaria Obligatoria, sólo el 65,5% de los alumnos estaban matriculados en centros públicos (Ministerio de Educación y Formación Profesional, 2019). Con lo cual ha disminuido todavía más esta tasa de matriculación respecto al 2011, donde nos encontramos la siguiente distribución:

Países	Alumnos de Primaria matriculados en centros públicos (%)	Alumnos de ESO matriculados en centros públicos	Alumnos de Secundaria post-obligatoria matriculados en centros públicos
Alemania	96,1	91,1	92,5
España	68,5	67,8	77,5
Finlandia	98,6	95,6	86,2
Francia	85,1	78,2	68,6
OCDE	89,5	85,8	81,2

Tabla 2: Relación de países con tasa de matriculación en centros públicos por nivel educativo

Fuente: Foro de Sevilla, Manifiesto: por otra política educativa que lo extrae del MEC.

Para un análisis diacrónico, cabe apreciar como sugiere García Cano (1998), que el movimiento por la *calidad* educativa viene precedido por un movimiento por la *cantidad* educativa. Esto es, los Estados progresivamente tratan de universalizar el servicio -desde el primer intento de

creación del sistema educativo, con la primera Constitución de 1812, como recoge su artículo 366-, ampliando el rango de la población el cual está escolarizado, hasta tratar de llegar al 100% -lo cual ocurre por primera vez con la Ley General de Educación de 1970 para la población de 6 a 14 años-. Una vez se cumple este objetivo, es cuando los gobiernos se preocupan por la calidad.

Si bien en la LGE se menciona la calidad educativa en términos de rendimiento académico, especificando en qué factores habrá que fijarse para analizarlo (rendimiento promedio del alumnado en su vida académica y profesional, titulación académica del profesorado, relación numérica profesor-alumno, etc (García Cano, 1998)), no es hasta la aparición del *Libro Blanco para la Reforma del Sistema Educativo* en 1989, cuando la preocupación por la calidad de la educación acapara los focos del protagonismo. Rodríguez Espinar (2013) sitúa el Libro Blanco para la Reforma del Sistema Educativo en lo que llama etapa pre-evaluativa, junto a otros informes sobre el estado de la cuestión de la calidad en el sistema educativo español (un informe que no vio la luz encargado a una Comisión por el Ministerio de Educación en 1976, "*Las enseñanzas medias en España*" (1981), y "*Examen de la política educativa española*" de la OCDE (1986)). Estos estudios iniciales sobre la calidad educativa sirven de justificación para la realización de reformas de las leyes generales de educación. Sin embargo son análisis pre-evaluativos o pseudo-evaluativos, porque, en palabras de Rodríguez Espinar "no se explicitaban a priori criterios, unidades de análisis, metodologías, etc. Además, las decisiones que se tomaban poco tenían que ver con la realidad evaluada, sino con los objetivos políticos previamente definidos de manera autocrática y con escasa atención técnica en la definición de sus indicadores más pertinentes" (Rodríguez Espinar, 2013, p. 148).

En los 90 -década prolífico para las investigaciones sociales en calidad educativa en España-, con la transferencia de las competencias educativas a las Comunidades Autónomas y la entrada de España a la UE, se comienza a hablar explícitamente de calidad educativa desde la aprobación de la LOGSE (1990), a través de la evaluación de la educación. La LOGSE define la evaluación como "uno de los factores para la permanente adecuación del sistema educativo a las demandas sociales y a las necesidades educativas (...) fundamental para analizar en qué medida los distintos elementos del sistema están contribuyendo a la consecución de los objetivos establecidos" (Rodríguez Espinar, 2013, p. 148). Los artículos tocantes a la calidad educativa dentro de la LOGSE son el párrafo 27 del preámbulo, el artículo 55, y en el Título IV los artículos 61 y 62, donde señala que la calidad pasa por mejorar la formación del profesorado, los recursos educativos y función directiva, la innovación educativa, la orientación educativa y profesional y la inspección y evaluación del sistema educativo, para lo que se prevé la existencia del Instituto Nacional de Calidad y Evaluación (INCE) (art. 62) (García Cano, 1998, p. 125). EL INCE tiene un plan de

acción trienal, basado en los principios de relevancia, factibilidad y flexibilidad, y busca evaluar: resultados puestos en relación con factores contextuales, proceso de implantación de la LOGSE, así como construir un sistema estatal de indicadores de la calidad del sistema educativo y participar en estudios internacionales de evaluación. García Cano considera el planteamiento teórico de evaluación muy positivo por ser flexible y multifactorial, pero advierte que al concretarse en el plan de acción se vuelve más rígido, ocupándose sólo de una parte de lo que se proponía (García Cano, 1998, p. 138).

Autores como Casanova y Gairín critican la visión de la calidad educativa en la LOGSE. El primero (Casanova, 1993, p. 271, (referencia extraída de Cano García, 1998)) plantea que aunque la evaluación de la calidad, atiende a la Administración, centros educativos y sus elementos constituyentes integrados en contexto, entrada, proceso y producto; finalmente no desarrolla estas propuestas.

Gairín, por su parte (1993, p. 332, (referencia extraída de Cano García, 1998)) critica la evaluación externa que introduce la LOGSE, sobre una visión demasiado estrecha de éxito como buenas calificaciones obtenidas, y el riesgo asociado de "hinchar" las notas.

Cinco años después se aprueba -con poco consenso, y tras escaso debate debido a escasa asistencia parlamentaria y deficiente sistema de diálogo con las partes implicadas- también desde el Gobierno del PSOE la LOPEG (1995), que pretende ser un ajuste de la LOE a la LOGSE. En ella se dedica el Título III a la evaluación, que, con el mismo espíritu de la LOGSE -como no puede ser de otro modo- se presenta con el fin de adecuar el sistema educativo a las necesidades de la sociedad (art. 27). Se distingue además entre evaluación de la función docente y evaluación de la función directiva. Señala además, como ya hiciera el Preámbulo de la LOGSE, que quiere contribuir al debate social sobre educación, para ello busca aportar información sobre los resultados de la educación, pues "Ningún proceso de mejora del sistema educativo es posible sin la activa participación social" (preámbulo LOGSE).

Desde el punto de vista progresista la LOPEG supone un retroceso social, dado que se posibilita el alquiler de infraestructuras con afanes mercantilistas y se pierde control democrático sobre el dinero público. Los conservadores por otro lado, adujeron las siguientes críticas: la imposición de un representante de una asociación de padres en el consejo escolar truca la participación, el administrador es un "comisario de la Administración" y el sistema de acreditación para ser director y la consolidación del complemento retributivo son rechazables (García Cano, 1998, p. 139).

Esta ley asume el plan EVA (Plan de Evaluación de Centros Docentes no universitarios, puesto en marcha en el curso 1991-1992), el cual tenía como finalidad "la mejora de la organización y el funcionamiento de los centros, lo que redundará, sin duda, en la calidad de la enseñanza que imparten, y a la difusión de una cultura de autoevaluación entre los distintos sectores de la comunidad educativa" (MEC, 1992). Se basa en el modelo de evaluación del EFQM, "con correcciones destinadas a considerar en la evaluación el entorno socioeconómico del centro y la influencia política de la Administración educativa" (García Cano, 1998, p. 177), lo cual García Cano considera positivo, pues al considerar el contexto no incurre en un exceso de simplificación del objeto analizado. Inicialmente este programa tuvo buena acogida en la comunidad educativa. Aunque la aplicación se llevó a cabo de modo parcial, debido a la situación de asimetría del traspaso de competencias en las diferentes CCAA, que "harán inviable una agregación sistematizada de información" (Rodríguez Espinar, 2013, p. 153), por ello sentencia el informe internacional EURYDICE de 2004, que no se puede hablar de construcción de un modelo de evaluación de centros.

Podemos apreciar en la relación entre el plan EVA y la LOPEG de nuevo la vinculación entre estudios sobre calidad educativa, como base de justificación para reformas de leyes generales de educación, a pesar de la ausencia de debate político o con los integrantes de la comunidad educativa. Aunque no se posibilite el debate de facto, hemos de estar alertas de que la calidad no se utilice como excusa para llevar a cabo procesos de "privatización encubierta", como ha ocurrido en EEUU o Reino Unido. Desarrollaré este punto en el apartado Problemas relacionados con la calidad educativa.

Autores críticos como Gimeno Sacristán (1995) acusan a la LOPEG de ser inefectiva, y ceder la responsabilidad de la calidad a los centros educativos (en un *laissez faire*), para que los padres se enfrenten contra ellos -y no contra el Gobierno. Le quedan asuntos pendientes como afrontar las tasas de fracaso escolar, la deficiente formación del profesorado -que en este momento, se dice, está formado "como hace 30 años sin poder responder a nuevos retos" (García Cano, 1998, p. 145)-, no enseñanza del inglés en educación obligatoria, o los mejorables mecanismos de participación democrática.

El desplazamiento de la labor de evaluación del sistema educativo a los centros en forma de autoevaluación, cae en saco roto puesto que no hay una conciencia de necesidad de la misma. La evaluación se presenta como sancionadora y no como formativa, vinculada a la competitividad de centros, al publicarse sus resultados. Ello, indica García Cano, puede acabar generando "proyectos "populistas" (colegios que realicen buen marketing, disminuyan los estándares, ...) para atraer a más

gente y ello no significa mayor calidad" (García Cano, 1998, p. 147).

A esta evolución normativa le siguió un periodo de ruptura: la Ley Orgánica de Calidad de la Educación (LOCE) del PP supuso una tabla rasa ya que deroga prácticamente la LODE-LOGSE-LOPEG, "modifica la participación en los centros, refuerza el sentido del esfuerzo [incidiendo en una ética del esfuerzo] en la consideración de los alumnos, modifica la evaluación y la promoción estableciendo una prueba externa de Bachillerato". Mencionaré el punto de la ética del esfuerzo en la sección Problemas relacionados con la calidad educativa.

La LOCE sitúa a la evaluación como uno de los pilares del sistema educativo, de ahí que figure la palabra "calidad" en el título de la ley. La evaluación del sistema educativo vuelve a ser una competencia estatal. En esta centralización de la evaluación, será el Instituto Nacional de Evaluación y Calidad del Sistema educativo será el responsable de realizar la evaluación del sistema educativo, para la cual cada Administración educativa elaborará y ejecutará planes de evaluación periódicamente, publicando los criterios que los regirán (Rodríguez Espinar, 2013, p. 150). La principal novedad es la aplicación de evaluaciones generales de diagnóstico (llamadas popularmente "reválidas"). Con ellas y como indica en su preámbulo, orienta "más abiertamente el sistema educativo hacia los resultados" (preámbulo LOCE), lo cual autoras como García Cano (1998) consideran un error, puesto que simplifica el fenómeno educativo como ya hiciera el modelo de análisis de caja negra del Informe Coleman, y genera el posible problema del "hinchar" las notas para beneficiarse de las ventajas de una buena calificación en la (meta)evaluación.

No obstante esta ley no llegó a aplicarse, pues en el 2004 accedió al poder de nuevo el PSOE y retrasó dos años el calendario de aplicación, tras los cuales en 2006 la derogó aprobando la siguiente ley orgánica, de nuevo, a pesar de la oposición de los restantes grupos parlamentarios: la Ley Orgánica de Educación (LOE).

La LOE vuelve a darle peso a la participación de las CCAA en la definición, aplicación y evaluación de las políticas educativas. Si bien supone una vuelta a la LODE-LOGSE-LOPEG, asume ideas de la LOCE, como la importancia de las lenguas extranjeras, las TIC o la enseñanza de lectura y escritura; y la realización de las pruebas de diagnóstico (reválidas); que generaron hostilidad entre la opinión pública porque por primera vez se difundirían públicamente los resultados de estas pruebas (art. 147 LOCE). Esta difusión se haría en el Informe del Congreso de los Diputados, que serviría para rendir cuentas ante el Congreso de la calidad del sistema educativo, que por lo demás, como he dicho, vuelve a depositarse en las CCAA (evaluación de centros docentes y realización de las pruebas diagnósticas censales).

Se produce un cambio nominal del Instituto Nacional de Evaluación y Calidad del Sistema Educativo, que pasa a llamarse simplemente Instituto de Evaluación. A diferencia de la LOCE, vuelve a fomentar una mayor participación en el seno de los centros educativos, y recupera la idea de equidad en educación, "que la LOCE había convertido en una atención exclusivamente a las clases favorecidas de la sociedad" (Bernal Agudo, Cano Escoriaza, et. al, 2014).

Se comienza a realizar un desarrollo normativo en las CCAA, pero desde una cierta confusión en las bases conceptuales. Por un lado se apuesta por evaluar desde los criterios de la eficacia, eficiencia y funcionalidad, pero también la evaluación ha de cumplir funciones de control, rendimiento de cuentas, motivación y apoyo al conocimiento. De este modo, "se confunde la posición del eclecticismo argumentado con el sincretismo práctico que toma para evaluar aquello de lo que dispone" (Rodríguez Escudero, 2013, p. 151), sin tener en cuenta además aportaciones teóricas muy relevantes en ese momento, como las de De Miguel (1997) o Escudero (1997), así como la de San Fabián y Granda (2007), demostrando con ello una vez más que "la autoridad que gestiona la evaluación no está al tanto del estado de la cuestión" (Rodríguez Escudero, 2013, p. 152).

La LOE, como indica su preámbulo, se sostiene sobre tres pilares fundamentales:

- "La exigencia de proporcionar una educación de calidad a todos los ciudadanos de ambos sexos, en todos los niveles del sistema educativo". (preámbulo LOE) Aquí vemos que el concepto de "calidad" ya se ha asentado como explícito y fundamental de la estructuración de la política educativa en España.
- "La necesidad de que todos los componentes de la comunidad educativa colaboren para conseguir ese objetivo tan ambicioso" (preámbulo LOE). Con ello sitúa a la participación democrática como algo de principal importancia, así como da una visión de la educación más amplia respecto al centro educativo-Administración, involucrando a las familias, al profesorado y en última instancia a toda la sociedad. Pero además vincula la importancia de la calidad a la de la equidad, al encomendar el interés y el motor de la educación a la sociedad en su conjunto.
- "Un compromiso decidido con los objetivos educativos planeados por la Unión Europea para los próximos años" (preámbulo LOE). Con lo que trata de avanzar al unísono con el resto de países de la Unión Europea, para no rezagarse en la economía globalizada y convertirse en una economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica, con mayor cohesión social y mejorando cuantitativa y cualitativamente el empleo (Bernal Agudo, Cano Escoriaza, et. al, 2014).

Al retornar al espíritu de la LODE-LOGSE-LOPEG, pero asumiendo elementos de la

LOCE, bien podríamos decir que es un intento de hallar un consenso en materia de política de educación, aunque a fuerza de golpe de ley orgánica. Puesto que a pesar de que se busca ese equilibrio, este se hace sin partir del diálogo de las partes implicadas -partidos en la oposición, sindicatos, comunidad de docentes, familias-. Podríamos por ello calificarlo de consenso unilateral forzado.

En 2013 se aprueba la LOMCE durante el Gobierno de mayoría absoluta del PP, que, en un contexto de recesión económica fruto de la crisis mundial del 2008, contribuirá a avivar las llamas del ciclo de movilización social frente a las políticas de austeridad de dicho gobierno. Se vendrá a conocer por la sociedad civil como "ley Wert" -por el entonces ministro de educación José Ignacio Wert-, por percibirse que, nuevamente, es una ley aprobada sin haber realizado un diálogo con la comunidad educativa, y con la oposición del resto de grupos parlamentarios. De nuevo, se modifica el sistema educativo en ausencia de procedimientos ajustados al espíritu de la democracia.



Figura 1: Movilización ciudadana (Marea Verde) "Por una Educación Pública y de Calidad", tras la aprobación de la LOMCE

Desde las estructuras aglutinadas bajo la etiqueta "Marea Verde" (Figura 1), se denuncia que se está produciendo un desmantelamiento del sistema público de educación, al haberse éste privatizado progresivamente, y hacerlo todavía más con la LOMCE. En la Figura 2, podemos observar la inversión pública en conciertos y subvenciones a la enseñanza privada, advirtiendo que desde 1995 la tendencia no ha hecho sino aumentar linealmente, alcanzando su valor máximo en el último año para el que se considera la medición, 2018.

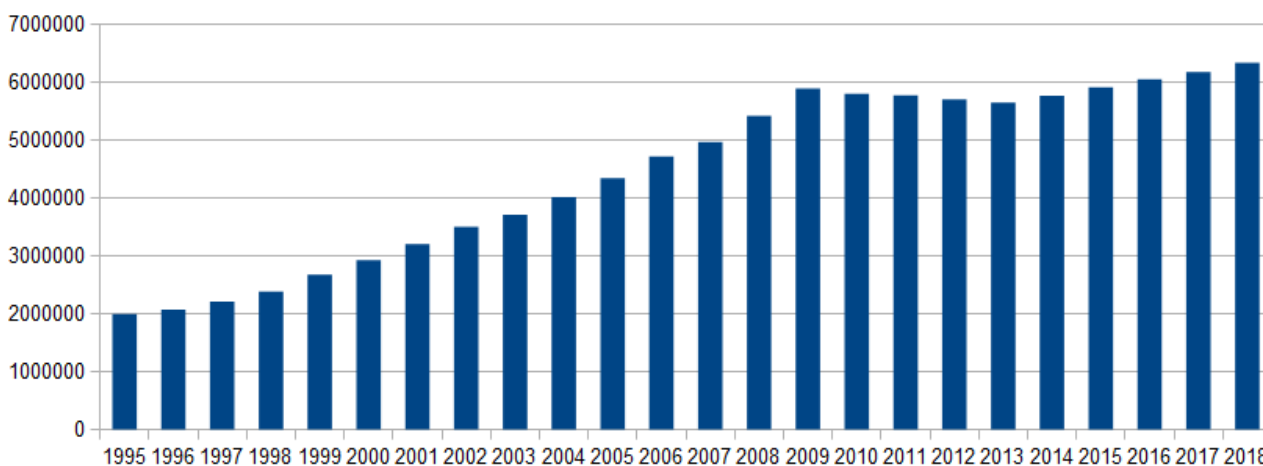


Figura 2: Gasto Público en conciertos y subvenciones a la enseñanza privada por administración educativa y periodo, fuente MEC

Si observamos esta gráfica paralelamente con la Figura 3, que representa el gasto público en educación en relación con el PIB, veremos que desde el 2009 cada año el monto de los presupuestos estatales dedicados a la educación es menor, habiéndose estabilizado desde 2016 aproximadamente en el 4,2% del PIB. Si por un lado cada vez se invierte menos en educación, y por otro cada vez se destina más de ese dinero a subvencionar a la enseñanza privada, podemos concluir que se está produciendo una privatización del sistema educativo en España.

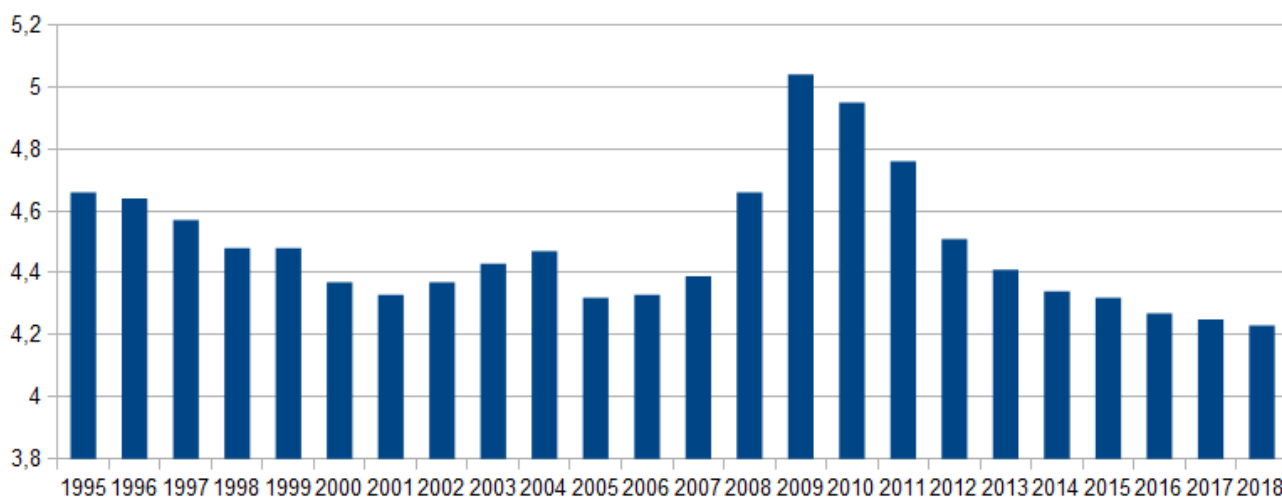


Figura 3: Gasto público en Educación en relación con el PIB, fuente MEC

Además, la LOMCE -en su versión edulcorada tras propuestas muy polémicas en sus diversos anteproyectos- permite subvenciones estatales a colegios privados que segregan por sexo, vulnerando principios fundamentales de nuestra constitución relativos al derecho a la no discriminación (art. 14 Constitución Española), y se permite a los centros privados rechazar a

alumnos que quieran matricularse en ellos sin justificar la causa. Fomentando así la discriminación de grupos minoritarios o clases bajas en esos centros, generando con ello una de las principales diferencias entre instituciones públicas y privadas, que luego se debería tener en cuenta a la hora de contrastar sus respectivos rendimientos académicos -así como la ya referida diferencia de financiación, pues las escuelas privadas a menudo cuentan también con subvención privada, proveniente del sector empresarial o eclesiástico-.

En un inicio la LOMCE propuso endurecer las pruebas de diagnóstico, pasando a ser censales y no muestrales (evaluaciones externas estandarizadas), y haciendo depender de sus resultados el itinerario que podrían seguir los alumnos, desde una edad muy temprana (3º y 6º de primaria, 4º de ESO y 2º Bachillerato). Además de coartar la libertad de decisión del futuro de la propia vida académico-laboral, la publicación de estos resultados censales también generaría el riesgo de la creación de rankings de excelencia de centros educativos, fomentando la competitividad entre ellos -a costa de, en ocasiones, falsar los procedimientos hinchando notas, o rechazando a determinados perfiles de alumnos para escoger sólo a los que tengan mayor probabilidad de éxito académico, etc-, y por tanto yendo en detrimento de la equidad y la igualdad social. Finalmente, por el descontento de la población y la presión ejercida desde las movilizaciones sociales, estas evaluaciones estandarizadas no se llegaron a aplicar.

Como indica Bernal Agudo (2015) la LOMCE se basa en un modelo de evaluación controlador -y no formativo-, que, si bien en el preámbulo de la ley se mencionan conceptos tales como la equidad o la inclusión, en el desarrollo de la misma no se recogen.

"En el discurso oficial queda patente el interés de que todos lleguen al máximo de sus posibilidades desde sus propias capacidades, para lo que se diseña un sistema de evaluación y unas reglas de juego iguales para todos, pero en el que solamente los talentosos y los que disponen de recursos por su origen social encuentran un camino rápido para desarrollar esas capacidades. Los alumnos con dificultades, menos talentosos, con escasos recursos retrasan al resto por lo que hay que estructurar otros caminos adecuados para ellos." (Bernal Agudo, 2015, p. 4)

Comentaré los mecanismos de segregación de la LOMCE a continuación en "4.4. Problemas relacionados con la calidad educativa". El sistema de evaluación se endurece también, al expresar los resultados de Educación Infantil numéricamente, además de puntuar en todos los cursos en primaria -siendo que en la LOE se calificaba sólo en 2º, 4º y 6º al finalizar el ciclo-, permitiendo así que en 3º de primaria acumule un/a niño/a dos cursos suspendidos. Este modo de evaluación se basa

en una racionalización que pretende ser absoluta (funcionalización de los subsistemas) del proceso de enseñanza-aprendizaje, para lo cual se parte de los estándares de aprendizaje como desde los primeros principios indubitables. La aplicación de los criterios de evaluación sobre estos estándares debe permitir que todo sea medible, bajo el principio conductista de que "sólo existe lo que se puede medir", y lo que no, será una caja negra. De este modo equipara a los individuos diversos -con diversas capacidades, o multiplicidad de inteligencia, y contextos socioeconómicos- desde un mismo rasero, y pierde de vista el proceso (lo cualitativo, donde reside el aprendizaje, la comprensión, y la atención a la diversidad) en la evaluación del sistema educativo al quedarse sólo con el resultado académico cuantificado.

El concepto de calidad en la LOMCE, si bien en el preámbulo tiene un uso más retórico o de significativo vacío de discurso populista, al vincularlo con los conceptos de igualdad y justicia social, luego, como indica Bernal Agudo (2015), este brindis al sol no encuentra desarrollo en el resto de la ley. En el apartado III del preámbulo habla de "mejora de la calidad" del sistema educativo, por lo que podemos ver la influencia de los movimientos por la Mejora de la Calidad centrados, como expuse en el apartado "4.1. Modelos de evaluación de la calidad educativa: contra el Informe Coleman" en una mejora de la gestión de la innovación, dando gran importancia a la figura del director -la cual se blinda en la LOMCE, en detrimento de la forma de organización democrática en el Consejo escolar, como comentaré en el apartado "4.4.4) Procesos de privatización-participación democrática". Manuel de Puelles (2005, referencia extraída de Bernal Agudo (2015)) o Bernal Agudo (2015) notifican la influencia de las políticas anglosajonas conservadoras (thatcherismo británico) en las políticas de educación de la derecha. Sin perder de vista el propio bagaje cultural del elitismo tradicionalista heredado del periodo franquista, dado que en el privilegio de la Iglesia Católica -a través del proceso de privatización y conciertos, y enseñanza en el currículo obligatorio de la religión cristiana- respecto al Estado, y el enaltecimiento de las clases altas frente a los estratos de renta media y baja, la LOMCE recuerda a la ley franquista de 1945. Ésta era explícitamente segregadora y consideraba la oferta pública de escolarización como subsidiaria respecto a la de la Iglesia.

Además, al basar la evaluación en los resultados académicos cuantificados y tratar de aplicar evaluaciones externas censales, observamos la influencia de los modelos de evaluación de la calidad tales como EFQM o Calidad Total, que valoran además de la calidad del producto (*output*), la satisfacción del cliente, la eficacia en el uso de recursos y la eficiencia en la consecución de objetivos, y la formación del personal (proceso), así como los recursos: currículo, recursos materiales (*input*).

No obstante, lo que quiero destacar en este trabajo no es ya el modelo implícito exacto de evaluación de la ley, sino los valores asociados al concepto de educación (competitividad, élite, resultados) (Pedro Lafourcade, 1988), los no asociados (equidad, igualdad, proceso) (Bernal Agudo, 2015), y en definitiva la ideología política asociada (Bernal Agudo 2015, Bernal Agudo, Cano Escoriaza et. al 2014), para no incurrir en el sesgo tecnocrático que advertía desde un inicio ((3.1 Fundamentación teórica).

4.4) Problemas relacionados con la calidad educativa

Podría haber seleccionado más problemas centrales derivados de la praxis o la teoría educativa, pero me he ceñido a una muestra de problemas derivados del gran problema -relacionado directamente con la calidad educativa- que preocupa a organismos internacionales (como la OCDE, o Unión Europea) y a los Estados nacionales, como son la cuestión del *absentismo escolar* y la *tasa de consecución de título*. He subdividido estas dos caras de la misma moneda en partes, que pueden ser entendidas como componentes o bien prismas desde los cuales contemplar la misma polémica. En "Fracaso escolar" presentaré las definiciones básicas de estos problemas, y algunos datos macroscópicos para ver dónde se sitúa España en el mapa global. Abordo la "Calidad en función de la metodología docente" dado que determinadas metodologías (tradicionales) están asociadas con mayor tasa de fracaso escolar. En "Equidad-segregación", veremos que distintos modelos educativos pueden diseñar la excelencia de la educación sólo para unos pocos, o intentar universalizarla a todos los y las jóvenes. Si esta posible segregación viene respaldada por la financiación del Estado, resultará relevante analizar desde una perspectiva crítica, el proceso de privatización que se lleva produciendo en España en los últimos años.

Finalmente, si todos estos problemas están relacionados con la calidad educativa (¿calidad para quién? ¿por qué se quedan vidas humanas por el camino? ¿Es porque la educación no es de suficiente calidad? ¿O porque se ha entendido la calidad educativa de un modo demasiado rígido?), haré una breve reflexión sobre el impacto en la práctica docente del elevado número de reformas que se ha producido en España desde la transición, ¿a base de cambiar la ley perfeccionan cada vez más la educación, o por contra la perjudican al generar inestabilidad?

4.4.1) Fracaso escolar

El fenómeno del *fracaso escolar* se puede subdividir en dos casos: deserción o abandono del sistema educativo, o en la repetición de un curso (Picardo Joao, 2005). Cuanto más alto sea el nivel de fracaso escolar de un país, menor será el nivel de formación de su población adulta, el cual es un

indicador relacionado "con el desarrollo y los niveles de empleo de la sociedad actual y futura" (INE, 2020, *Nivel formación de la población adulta*), cuya maximización es un objetivo de la Estrategia Europa 2020. Mejorar las oportunidades de acceso y permanencia en el sistema educativo -y por tanto, la consecución de las etapas-, permite mejorar la movilidad social y resultados socio-económicos, por lo tanto es un problema fundamental de todo Estado nación contemporáneo. Además, según el Ministerio de Educación, "las personas con un alto nivel educativo generalmente tienen mejor salud, están más comprometidas socialmente y tienen tasas de empleo más elevadas, así como retribuciones relativas más altas" (INEE, 2018, p. 7)

Las causas de que un alumno/a repita un curso son multifactoriales, el hecho es que cuando esto se produce afecta negativamente al autoconcepto y autoestima del alumno/a, aumentando la probabilidad de que acabe abandonando el sistema educativo. Así, la repetición acumulada de cursos puede derivar en abandono del sistema escolar. Si esto se produce en una etapa temprana puede llegar a no completar la educación obligatoria, lo cual, en 2019, era la situación del 41,7% de hombres y del 35,7% de mujeres entre 25 y 34 años. Es decir, su nivel de educación (de acuerdo a los sistemas de clasificación CINE-2011 y CINE-2014) son "nivel 0-2", que comprende la consecución de la etapa de preescolar, primaria y primera etapa de educación secundaria. Los resultados entre el periodo 2007-2017, de adultos con estudios inferiores a la segunda etapa de Educación Secundaria, se han reducido en 9 puntos porcentuales, "pasando del 49,4% al 40,9%. Aun así, dobla el porcentaje de la UE22 (19,8%)" (INEE, 2018, p. 7).

Según indica Rodríguez Espinar (2013) la variación global del rendimiento académico que se produce entre los centros, es mucho menor respecto a la que se produce en el seno de cada centro, como se observa en la Tabla 3:

Competencia	Comparación entre centros de todas las CCAA	Comparación en el seno de cada centro
comunicación lingüística	16,60%	83,40%
matemática	9,00%	91,00%
conocimiento y la interacción con el mundo físico	13,60%	86,40%
social y ciudadana	14,10%	85,90%

Tabla 3: Comparación entre la tasa de variación del rendimiento académico entre centros, y en el seno de cada centro

Fuente: informe del Instituto de Evaluación, "Evaluación general de diagnóstico 2010. Educación Secundaria Obligatoria. Segundo curso. Informe de resultados" (2011).

Desde la información de esta tabla llegamos a la importante conclusión de que los esfuerzos de la mejora de la calidad educativa han de ir dirigidos a los alumnos con más problemas de cada centro, y no realizar políticas por centros (como puede ser la iniciativa de favorecer la red de centros privados y concertados, que describo en el apartado "4.4.4) Procesos de privatización-participación democrática").

Para confeccionar nuestras políticas hemos de basarnos sobre todo en informes de nuestras instituciones -tales como este del Instituto de Evaluación-, dado que otras evaluaciones, como por ejemplo PISA, son más mediáticas que representativas -pues realiza una evaluación muestral no basada en el currículo del país sino en las competencias que idealmente deberían tener en cada país los alumnos, analizándolo unilateralmente desde una sola forma de evaluación (examen escrito)-, que mientras dura su recuerdo en la publicación de la prensa sirve más para buscar culpables entre los profesores y políticos, que para proponer la elaboración de mejores políticas educativas. Antonio Bolívar y Lourdes López (2009, referencia extraída de Rodríguez Espinar, 2013) en un trabajo sobre el fracaso escolar y el riesgo de exclusión educativa, muestran que los resultados de España en las pruebas de PISA no se corresponden con las tasas de fracaso escolar, las cuales son "muy superiores a las que tienen países con resultados semejantes a España en las pruebas PISA" (Rodríguez Espinar, 2013).

Como vemos, el problema del abandono o fracaso escolar es un problema grave de España, que revierte en detrimento de su economía y empleabilidad, así como de su producción cultural o renovación de sus mercados, dado que, a mayor nivel educativo, mayor capacidad o probabilidad para realizar estas acciones, como indica el INE y el INEE en los estudios citados.

4.4.2) Equidad-segregación

El sistema educativo español ha ido cambiando sus formas de comprender y gestionar la diversidad de su alumnado históricamente. Por *diversidad* nos referimos a: multiplicidad de inteligencias (Gardner, 1983), diversidad física o psíquica que en algunos casos será disfuncional o en otros superior a la media (superdotados (LOCE), altas capacidades (LOE, LOMCE)), competencia lingüística en español inferior al B1 del Marco Común Europeo para las lenguas. Lo cual puede afectar al 100% del alumnado, si consideramos el primer caso de que todos poseen multiplicidad de inteligencias, por lo que se acepta desde este prisma que todos son diferentes, y no son sólo diferentes unos pocos "anormales" a los que se debe excluir o segregar, como hasta 1990 se hizo. Al margen de cómo han ido evolucionando los términos con los cuales las leyes generales se refieren a individuos categorizables en estas posibles casuísticas, el modelo de atención a la diversidad en

España ha pasado por las siguientes fases:

Fase	Leyes	Año
Excusión	todas hasta LEP inclusive	1945
Segregación	LGE	170
Integración	Constitución española (art. 49)	1978
	Ley de Integración Social de los Minusválidos	1982
	Libro Blanco para la Reforma	1989
Atención a la diversidad/inclusión	LOGSE	1990
	LOCE	2002
	LOE	2006
	LOMCE	LOMCE

Tabla 4: Concepción diacrónica de la diversidad en España

Dado que este no es un trabajo centrado en el análisis de la diversidad, quiero centrarme en el momento actual de la LOMCE. Más allá de la LOMCE se han hecho desarrollos legislativos que prevén las estrategias de actuación desde la Red de Orientadores, hasta las posibles adaptaciones curriculares que pueden realizar los docentes (ORDEN ECD/1005/2018, ORDEN ECD/1003/2018, y en Aragón el DECRETO 188/2017).

Estas normativas son una planificación de la actuación para la gestión de la diversidad de casos disfuncionales o de altas capacidades, pero, si bien la LOMCE asume la teoría de Gardner de las inteligencias múltiples, luego esa forma más amplia de entender la diversidad no se recoge en la plasmación de la LOMCE en los currículos oficiales diseñados por la Administración e impuestos a los docentes a través de sus CCAA. Porque si bien en la declaración de intenciones de los preámbulos normativos se recoge la sensibilidad hacia la diversidad, luego los modos de evaluación son unívocos, al pretender que todos los alumnos cumplan unos mismos estándares de aprendizaje (novedad desde la LOMCE), implementados a través de unos criterios de evaluación. Así pues esta buena intención inclusiva se pierde por el camino, como los miles de alumnos que acaban abandonando el sistema educativo a edades tempranas. Por lo tanto la evaluación sirve como herramienta homogeneizadora, sobre la cual advierte Santos Guerra:

"La escuela tiene una inquietante función homogeneizadora. Currículo idéntico para todos, espacios iguales para todos, evaluaciones similares para todos. Da la impresión de que se pretende alcanzar un individuo estandarizado y arquetípico que responda a

los mismos patrones de conducta, que tenga los mismos conocimientos y que practique la misma forma de pensar. (...) Debería ser una escuela para todos (es decir, para cada uno), pero es una escuela para un tipo determinado de individuo. Concretamente, para el que reúne estos rasgos o la mayoría de ellos: varón, blanco, sano, normal, católico, payo, autóctono, culto, rico, castellano hablante...". (Santos Guerra, 2002, pp. 76-77)

Así pues para salvaguardar el respeto a la diversidad hay que atender a un delicado equilibrio entre la homogeneización y la absoluta diversificación en la que cada uno está haciendo algo distinto al resto, con un lenguaje distinto y no hay diálogo posible o patrón de medida común. Pues, si la evaluación tiene que personalizarse para cada alumno o cada tipo de inteligencia/capacidad disfuncional, ¿cómo será posible entonces realizar una evaluación del centro, si a cada individuo se le mide desde pruebas distintas? ¿Se imposibilita entonces analizar la calidad de la educación en base al rendimiento académico? ¿Deja de tener sentido hablar de rendimiento académico? Dejo esta pregunta pendiente, para un estudio posterior, pero apuntándolo como problema a tener en cuenta.

Otra forma de segregación de la LOMCE consiste en la financiación de centros privados con fondos públicos, que discriminan por sexo. Algo que se había intentado previamente, pero que el Tribunal Constitucional había dicho que contravenía la legislación vigente (Bernal Agudo, Cano Escoriaza, et. al, 2014, p. 28)

Además de la diversidad comentada, la LOMCE produce otro tipo de segregación oculta: bajo el pretexto de atender a distintos ritmos de aprendizaje genera "grupos flexibles", así como el PMAR (Programa de Mejora del Aprendizaje y Rendimiento, para 2º y 3º ESO) y el PAI (Programa de Aprendizaje Inclusivo, para 1º ESO), los antiguos grupos de diversificación, en los que se segrega a los alumnos con peores resultados, y se mantiene a los mejores alumnos en los grupos de referencia. Además se les ofrece en todos los centros un itinerario bilingüe en el que aprenden las asignaturas en una lengua moderna extranjera, frente a otro itinerario no bilingüe. De nuevo este camino disyuntiva es una forma de segregar a los mejores de los peores, no obstante bajo el argumento de estar atendiendo, precisamente a la diversidad. Se la atiende, sí, pero bajo el paradigma de la segregación. Lo que indican las leyes de Atención a la Diversidad es que el proceso de enseñanza-aprendizaje de un individuo o grupo debe realizarse, siempre que sea posible, en común con todo el grupo de referencia. "La igualdad implica siempre despotismo y la desigualdad es el fruto de la libertad", dijo Mariano Rajoy en 1984, en un artículo del periódico gallego *El diario de vigo*. ¿Es, pues, desigualdad encubierta lo que buscó Rajoy con la ley que aprobó su

Gobierno en mayoría absoluta?

Por tanto nos encontramos con una segregación de dos grupos en los cuales, a los alumnos aventajados se les ofrece peor educación de la que se les podría ofrecer, y a los alumnos con un ritmo de aprendizaje más lento o menor interés intrínseco (motivación, problemas de comportamiento, etc) por el aprendizaje, se les tiene en otro grupo en el que se tiene menos expectativas. Las metodologías docentes que se implementen en estos grupos de desdoble variarán mucho respecto a cada centro, y a cada departamento/profesor pero uno de los centros que tuve la oportunidad de observar en mi periodo de prácticas del Máster (IES Azucarera), lo que hacía con los grupos flexibles era sencillamente, nada. Sorpresivamente hacía exactamente lo mismo con los grupos “normales” que con los flexibles. Repetía cada ejercicio y cada palabra de cada explicación. No dispongo de los datos para saber si esto es una situación generalizada, o bien si sólo ocurre entre profesores funcionarios -o bien ocurre en mayor medida-, por el fenómeno que denunció Fernández Enguita³ de que los profesores del sistema funcional se sienten “dueños de su plaza”, y por tanto se acomodan y no se esfuerzan por renovar o adaptar tanto sus programaciones docentes. O bien ocurre también entre los interinos. Pero suponiendo que sea un fenómeno significativo, podríamos concluir que la medida de segregación entre el grupo de referencia y el grupo flexible es absolutamente inútil. En el siguiente gráfico (Figura 4) extraído de Elpais.com, observamos cómo desde el 2013 España ha ido empeorando sus resultados en PISA, estando en el último dato recogido por debajo de la OCDE:

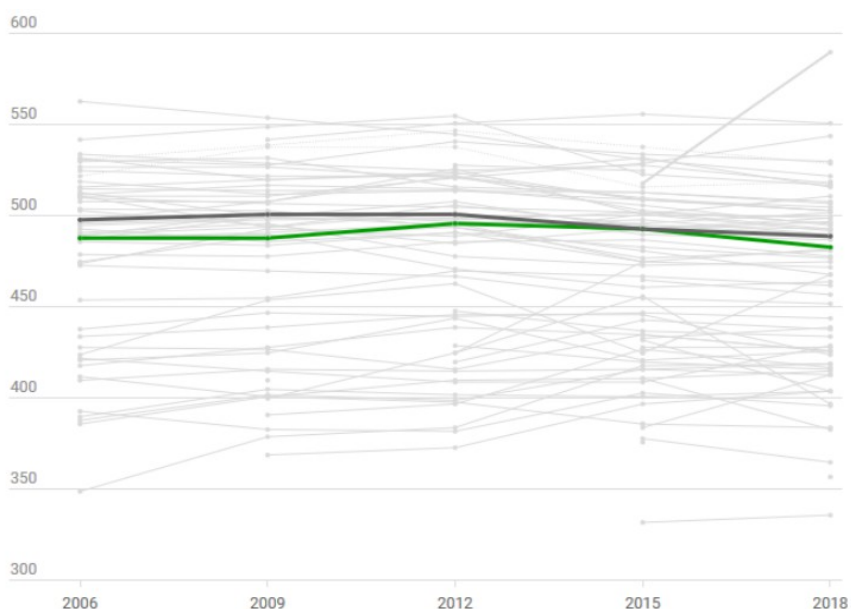


Figura 4: Empeoramiento según PISA, fuente:
https://elpais.com/sociedad/2019/12/03/actualidad/1575328003_039914.html

³ Cita extraída de Bernal Agudo, Cano Escoriaza, Lacruz, 2014, p. 330, no encuentro el año del artículo de Fernández Enguita.

Pero además, la estrategia de la segregación encubierta no sólo empeora la calidad educativa, sino que perjudica el autoconcepto y autoestima del grupo de alumnos del grupo flexible, porque se espera menos de ellos, y afecta a sus procesos de socialización al separarlos.

Una educación equitativa para un sistema democrático tiene que preocuparse más por ofrecer a todos los ciudadanos las mismas oportunidades de aprendizaje, y no tanto por disminuir la exigencia y dificultad del sistema para mejorar los datos a nivel internacional. Si España quiere tener alguna vez un modelo económico basado en algo más que el sector servicios (hostelería) y el turismo, y dejar de llevarse las manos a la cabeza por el fenómeno de la “fuga de cerebros” (Carrington, 1999) -lo cual es despedirse del retorno de la inversión que cabría esperar al invertir en la educación de alumnos que acaban continuando sus estudios hasta la etapa terciaria, y luego no encuentran empleabilidad en España-, debería mejorar su educación, percepción social de la educación y la cultura, y generar más ofertas de empleo basadas en el conocimiento.

4.4.3) Calidad en función de la metodología docente

El fracaso escolar no es un problema exclusivamente español. Conforme se ha ido universalizando el derecho a la educación y monitorizando sus resultados, se ha percibido que éstos no eran tan buenos como cabía esperar. En el contexto norteamericano por ejemplo, los 80 son años para la reflexión sobre la innovación docente y la propuesta de metodologías didácticas alternativas, bajo la hipótesis de que la causa del fracaso pudiera estar en el proceso (metodología) de la educación. Más en concreto, se consideraba que el problema podía ser la visión del currículo síntesis de conocimiento de archivo, que el alumnado debe memorizar siguiendo un libro de texto -¿sesgado? ¿Desfasado?- y posteriormente volcar desde su memoria a corto plazo en un examen. (Lipman, Sharp y Oscanyan, 1980).

Añadimos desde los estudios psicológicos actuales (Suárez, Maiz y Meza, 2010): estos exámenes, por otro lado, favorecen exclusivamente la resolución a aquellos que posean inteligencia lógico-matemática -si son tipo test-, o lingüística -si son de desarrollo-, discriminando las posibilidades de aquellos que poseen el resto de la gama de inteligencias múltiples.

El conjunto de metodologías alternativas que se han propuesto es heterogéneo, aunque suelen caer bajo la etiqueta de metodologías activas, por diferenciarse de la metodología magistral tradicional, en darle un papel más activo-participativo al alumno/a. Pero también, como digo, adaptarse a su tipología de inteligencia, en cuanto a medio de transmisión de la información que ha de aprender, y método de evaluación.

Estas metodologías fueron asimiladas por la normativa española desde la LOGSE, generando reacciones contrarreformistas en algunos docentes tradicionales que, amparados en la ética del esfuerzo, consideraban que los cambios en métodos eran una degeneración del sistema educativo, y una relajación excesiva de los estándares de exigencia (Moreno, 2006). En el contexto anglosajón, Willis (1995) señala que en una encuesta realizada por teléfono por la *Public Agenda* al colectivo de padres, estos manifestaron preferir que se fijasen "estándares altos y preferencia por una vuelta a la enseñanza tradicional. También se ha encontrado que la gente es escéptica ante las innovaciones y reformas que se introducen" (García Cano, 1998, p. 101), entre otras cosas, porque los nuevos métodos difieren a los que ellos emplearon para aprender, y prefieren lo que ellos conocen.

Actualmente la LOMCE aboga por metodologías activas, pero se produce una contradicción en su desarrollo puesto que, por un lado, el contenido del currículo sigue siendo en la mayoría de las asignaturas excesivo y por ello favorece una metodología magistral; y por otro lado no se traduce en el sistema de evaluación propuesto, dado que el imperativo de la calificación numérica en todas las etapas -y con segundo de bachillerato y la PAU como referente último-, favorece el uso del examen como instrumento de evaluación frente a otros posibles que puedan amoldarse más a la multiplicidad de inteligencias y por tanto a la diversidad, y a la disminución de fracaso escolar.

4.4.4) Procesos de privatización-participación democrática

En el marco de un debate de la FAES (Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, think tank del PP) sobre la asimilación del neoliberalismo como economía que ha demostrado su superioridad, José Luis Feito afirmó "Las propias escuelas precisan ser transformadas y convertirse en más competitivas poniéndolas en escenarios mercantiles por medio de los cheques escolares, los créditos sobre impuestos y otras estrategias mercantiles similares" (Feito, 2002, p. 28, cita extraída de Bernal Agudo, Cano Escoriaza, et. al, 2014, p. 21) así como que "Su pretensión es mantener las tradiciones culturales y no perder el control del Estado. Por ello tratan de establecer mecanismos más estrictos de control del conocimiento, de la moral y de los valores recurriendo a un curriculum estatal o a exámenes estatales (...) Piensan que solo a través del establecimiento de un fuerte control central conseguirán su lugar en el curriculum el contenido y los valores del conocimiento legítimo" (Feito, 2002, p. 28). Así, indican Bernal Agudo, Cano Escoriaza et. al, el PP con sus reformas -tímidamente con la LOCE, pero explícitamente con la LOMCE- ha tratado de imponer políticas neoliberales -por influencia del thatcherismo-, y neoconservadoras -en ese intento de mantener los valores

tradicionales y segregación de las clases sociales o élite antiguamente aristocrática-. Esto se ve también en la declaración de otro ponente de la FAES, José Luis Martínez López-Muñiz, que en 1998 "presentó los postulados clave de la política educativa, entre los que se puede destacar la necesidad de ir hacia un sistema más selectivo (...) la sustitución de un sistema de financiación pública de los centros por otro dirigido solamente a los alumnos (con independencia de que optaran por centros públicos o privados (...) la máxima desregulación posible" (Bernal Agudo, Cano Escoriaza, et. al, 2014, p. 22).

Privatizar un servicio público supone la pérdida del control del Estado del mismo, y la cesión de su responsabilidad a organismos privados que se rigen por intereses económicos -y no sociales, como el Estado social- (Bernal Agudo, Cano Escoriaza, et. al, 2014, p. 24). En el caso de la privatización de la educación, supone pasar a verla como una oportunidad de negocio y la política educativa como una mercancía (Ball, 2011). La red privada-concertada prima ideales de rentabilidad, resultados, excelencia, interés individual, competencia; frente a otros como escuela comprensiva, justicia social, inclusión, equidad, propios de la escuela pública. La privatización va en detrimento del derecho al acceso universal de la educación en igualdad de oportunidades, y la función de movilización social de la educación para subsanar la desigualdad social, y fomentar la cohesión social.

Podemos diferenciar dos procesos de privatización: *exógena* o *visible*, y *endógena* o *encubierta*. La *exógena* o *visible* tiene lugar a través de la financiación de las escuelas privadas por parte del gasto público, la externalización de servicios escolares (comedor, transporte, actividades escolares, etc) y la subcontratación de colegios (Bernal Agudo, Cano Escoriaza, et. al, 2014, p. 27). Este proceso deja a la educación pública como subsidiaria de la privada -como ya ocurriera en 1945 entre la educación eclesiástica sobre la pública-.

La consideración de centros concertados como servicio público, a pesar de mantener normativa de empresa privada (en cuanto a criterios de contratación, dirección del centro, elección de los alumnos, educación religiosa) surge desde la LOE del PSOE, en su artículo 108.4. Aunque la financiación de centros privados comenzó antes, y la tendencia ha ido en aumento, como muestra la Tabla 2.

"No debemos olvidar que estos conciertos, como financiación de los centros privados, se consolidaron con el Gobierno socialista de Felipe González (1982-1996). Con el Gobierno del conservador Aznar (1996-2004) se ampliaron más, para mantenerse con el Gobierno de Zapatero (2004-2011) (...) En el proyecto de ley del actual Gobierno de

Rajoy (2011-[2018]), extremadamente conservador en lo educativo, se abre, además, legalmente la posibilidad de concertar centros de FP básica" (Bernal Agudo, Cano Escoriaza, et. al, 2014, p. 28).

Los centros concertados y privados al buscar la excelencia en el rendimiento académico y tener libertad para elegir -y excluir- a sus alumnos admitidos, suelen rechazar a los que presentan algún trastorno por el cual pueden clasificarse como ACNEE o ACNEAE (atención a la diversidad), de manera que la carga asistencial recae sobre la red de escuelas públicas.

Además de los datos aportados en la Tabla 2 de matriculados en centros públicos en España en 2011, en el periodo 2011-2012 vemos que el 25,4% de los alumnos, de un total de 7.914.243, están matriculados en centros concertados (Bernal Agudo, Cano Escoriaza, et. al, 2014, p. 29), lo cual no es desdeñable según las consecuencias expuestas.

La privatización *endógena* o *encubierta*, por su parte, consiste en la asimilación de métodos del sector privado, bajo el argumento de que son más eficaces y eficientes. A esta asimilación metodológica se le llama también *nueva gestión pública*. Su plasmación en educación se traduce en:

- *Elección del centro*: un argumento muy empleado por la derecha para defender la competitividad del modelo privado al basarse en la libertad de elección del centro por parte de las familias, lo cual genera más adhesión con la identidad del centro y por tanto motivación en el aprendizaje. Lo cierto es que esto sólo pueden hacerlo familias de clase media-alta (que pueden pagar el transporte o la matrícula), pues el colegio privado también tiene libertad de elección de las familias admitidas, y bajo este derecho se reserva la posibilidad de rechazar a aquellos que tienen más probabilidades de obtener peores resultados académicos. Las familias de clases bajas priorizan colegios más cercanos a su zona de residencia (Carabaña (1985), García 1991, Gimeno (1999), Torres (2001), Bernal (2005), Olmedo (2007), referencias extraídas de Bernal Agudo, Cano Escoriaza, et. al, 2014). La tesis de que la elección del centro favorece la competitividad entre centros y libertad de elección entre padres, es desmontada bajo los siguientes estudios: Ball (1993), Carabaña (1985), Van Zanten (2005), Bernal (2005), Olmedo (2007), Alegre (2010) (referencias extraídas de Bernal Agudo, Cano Escoriaza, et. al, 2014). La elección de centros afecta también a la distribución de alumnos extranjeros, concentrándose en 2010-2011 el 81,7% en colegios públicos (Bernal Agudo, Cano Escoriaza, et. al, 2014, p. 33).

- *Recortes en educación pública*: en la combinación de datos ofrecidos por la Tabla 1 (Gasto público en Educación en relación con el PIB, fuente MEC), y la Tabla 2 (Gasto Público en

concertos y subvenciones a la enseñanza privada por administración educativa y periodo, fuente MEC) puede observarse la tendencia a invertir cada vez menos en educación (estabilizándose en 4,2% en los últimos 4 años), y a la vez destinar más fondos públicos a la escuela privada. Esto se traduce en una merma de la calidad educativa en cuanto a *inputs* (recursos materiales, reducción de profesores contratados o para sustituciones)⁴ y proceso (aumento de ratios alumnos/profesor por aula)

- *Gestión de centros*: frente al modelo participativo democrático que trata de introducir en 1985 la LOE, la LOMCE introduce el modelo de la nueva gestión pública imitando a la gestión empresarial, el cual entiende una organización como una jerarquía vertical en la cual el gerente o director acumula el poder o autoridad para gestionarla. La LOMCE menoscaba el modelo de gestión democrática de los centros educativos al convertir el Consejo Escolar en un mero órgano consultivo, privándole del previo poder de la toma de decisiones. En su lugar es el/la director/a del centro quien toma la totalidad de las decisiones de gestión. Una de las áreas que ha de gestionar es el de la calidad educativa, cuyas acciones, dice la LOMCE, han de ser competitivas.

- *Evaluación conductista*: el establecimiento de los estándares de aprendizaje por parte de la LOMCE consiste en la implementación de un modelo conductista de evaluación centrada en resultados, puesto que sólo se puede evaluar lo que es observable, y sólo se fija en el final del proceso de enseñanza-aprendizaje (resultados). Esto va en contra de las principales corrientes pedagógicas en las que se basan las metodologías activas (constructivismo), que tratan de salir del modelo de el aula o la mente del alumno como caja negra incognoscible, y apuntan a que los procesos de comprensión y por tanto aprendizaje son intangibles y no observables. En todo caso eso no observable que es el aprendizaje es el objetivo del docente, al margen de las demostraciones observables que se puedan producir -en contenidos plasmados, o en competencias ejecutadas-. De cara a las evaluaciones estandarizadas es más fácil evaluar contenidos -en un examen, por ejemplo-, pero con ello sólo se analiza la capacidad más baja del aprendizaje (memoria), de acuerdo a la taxonomía de Anderson&Krahtwohl, et. al (2001), obviando sus escalas superiores (comprensión, aplicación, análisis, evaluación, creación-creatividad). Por lo tanto es una simplificación de la visión de la educación, y una merma en la calidad de la enseñanza en términos de proceso (metodología docente) y *outputs* (objetivos aprendizaje, resultados evaluados).

⁴ Lo cual en algunas comunidades afecta sobre todo a escuelas rurales (Bernal Agudo, Cano Escoriaza, et. al, 2014, pp. 35-36), las cuales son únicamente de la red pública.

4.4.5) Elevado número de reformas educativas

Ya he expuesto en el apartado "4.4.3) Calidad en función de la metodología docente" que según la encuesta telefónica realizada en la *Public Agenda*, se detecta escepticismo ante las innovaciones metodológicas en el colectivo de los padres (García Cano, 1998, p. 101), y como evidencian textos como el *Panfleto Antipedagógico*, no sabemos en qué porcentaje, pero también entre algunos docentes (Moreno, 2006). Lo cierto es que al margen del efecto real de las reformas -de que sea positivo o negativo para la calidad en la educación, o para la equidad-, el concepto de calidad educativa, en opinión de Rul (1995, pp. 295, 318, (referencia extraída de Cano García, 1998)) se emplea como modo de justificación de nuevas políticas educativas, si se emplea tal concepto como una fórmula vacía sin desarrollar los detalles de su concreción en formas concretas de evaluación.

Desde que comenzamos la Transición, hemos tenido 7 leyes orgánicas distintas que reforman por completo el sistema educativo español. Tan elevado número de reformas genera inestabilidad jurídica en el sistema educativo: los usuarios no saben qué esperar a largo plazo, dificulta la implementación de las normativas y la visualización de sus efectos a medio-largo plazo. El exceso de cambio normativo, hace que su recepción sea negativa en la comunidad docente, y se ve con frecuencia como una mera exigencia burocrática sin efecto en las prácticas escolares (Álvarez 2008, Bolívar 2008, Díaz Hernando 2008, Puelles 2006, referencia extraída de Cano García, 1998).

Como indica Monarca et. al (2016, pp. 969,970), sólo con el hecho de prescribir nuevas legislaciones no se puede alterar totalmente la cultura interna de un centro educativo. En esa línea insiste García Cano (1998) que las reformas estructurales tienen un poder limitado en la transformación de las prácticas pedagógicas "y en lograr la implicación activa en la innovación de todos los actores del proceso de enseñanza-aprendizaje" (García Cano, 1998, p. 58), por lo que ella aboga por reformar los procesos educativos desde la idiosincrasia de cada centro, y no sus estructuras organizativas.

Papadopoulos (1990, referencia extraída de Cano García, 1998) enfatiza que el debate sobre educación se ha politizado, debido al control del presupuesto estatal -y, añadimos, el control de los valores políticos implícitos en el currículo-. Vemos pues que la definición del sistema educativo es un terreno de batalla en nuestro país, y esto se demuestra en que cada vez que un nuevo partido -en el intercambio bipartidista- llega al poder, redefine desde sus esquemas al sistema. Ello, como decimos, sólo va en detrimento del propio sistema educativo. Así pues, ¿cabe albergar esperanzas para el anhelado Pacto Nacional por la Educación, que brinde estabilidad jurídica al sistema

educativo?

4.4.6) ¿Pacto Nacional por la Educación?

Desde la teoría habermasiana -volviendo a conectar con el planteamiento de la "3.1) Fundamentación teórica"-, para tener una *democracia deliberativa*, no debe limitarse a residir la legitimidad del poder político en el consentimiento de los ciudadanos, "sino que este consentimiento debe estar precedido de una deliberación pública suficientemente racional" (López de Lizaga, 2016). ¿Qué significa una deliberación pública suficientemente racional? Para contestar a esta pregunta hemos de definir primero el concepto racionalidad comunicativa, según Habermas, consiste en "la capacidad que tiene un hablante de *dar razón* de lo que dice, de fundamentar o justificar racionalmente sus opiniones, creencias, etc." (López de Lizaga, 2016, p. 78). Por lo tanto aumentar la racionalidad comunicativa en una interacción dialógica, en la constitución de un proyecto político, consistiría en " "aunar sin coacciones y de generar consenso", es decir: de entenderse con otros, de alcanzar acuerdos sobre la base de razones" (López de Lizaga, 2016, p. 78). Sobre estas ideas Habermas formuló en los 70 su Teoría consensual de la verdad, como reconocimiento de pretensiones de validez sobre los actos de habla que ya Austin (1962: 1982) formulara en el contexto norteamericano, de la cual se sigue que son verdaderos los enunciados que se pueden fundamentar (Habermas, 1972).

En su ética del discurso posteriormente desarrollada junto a Karl-Otto Apel, estableció que el criterio de corrección de una norma o acción, se basaba también en el acuerdo de los participantes en una argumentación o discurso. La corrección de los acuerdos puede ser juzgada a la luz de dos principios: el principio de universalización (U) y el principio de discurso (D). El principio de universalización establece que una norma o acción es correcta si "respetar por igual los intereses de todos los afectados por ella." (López de Lizaga, 2016, p. 108). Esto es, cuando todos los participantes en una argumentación pueden aceptar libremente las consecuencias que previsiblemente emanan de una norma o acción. Por otro lado el principio D, establece que las únicas normas válidas son aquellas que encuentren el consentimiento "de todos los afectados en tanto que participantes en un discurso práctico" (López de Lizaga, 2016, p. 108). Así, la ética del discurso propone un criterio abstracto para la posible evaluación de normas como correctas.

El consentimiento de los afectados es, no obstante, una condición necesaria para determinar la corrección moral de las normas, pero no necesaria y suficiente. Para ello Habermas propone que este consentimiento debe de ser cualificado, lo cual ocurrirá cuando las condiciones del discurso que generen el consentimiento, se aproximen lo máximo posible a una "situación ideal de habla",

que, en palabras de López de Lizaga:

"sería aquella situación en la que tuviera lugar una deliberación simétrica (en turnos de palabra, tiempos de intervención, etc.), y no sometida a ninguna forma de coacción externa, entre participantes con los mismos recursos culturales y el mismo poder social. Por supuesto, una situación de este tipo no se realiza nunca, pero del grado en que las deliberaciones reales se aproximen a la situación ideal de habla depende la aceptabilidad o la corrección de sus resultados". (López de Lizaga, 2016, pp. 109-112).

La situación ideal de habla reúne cuatro condiciones:

C.1. organización de la deliberación debe de ser simétrica: sus participantes deben tener las mismas oportunidades para iniciar un discurso y mantenerse en él (mediante preguntas, réplicas, respuestas, etc).

C.2. simetría de la organización también para criticar la propia deliberación: los participantes deben tener las mismas oportunidades para cuestionar, fundamentar o refutar las pretensiones de validez del discurso; para que ningún dogma o prejuicio se sustraiga al debate.

C.3. simetría en actos de habla locutivos: sólo pueden participar en el discurso los agentes que tienen las mismas oportunidades de expresarse (opiniones, sentimientos y deseos).

C.4. simetría en actos de habla perlocutivos: sólo pueden participar en el discurso los hablantes que tienen las mismas oportunidades de ordenar, rehusar, permitir, prohibir, hacer y aceptar promesas.

Establecidos estos fundamentos, podemos preguntarnos, ¿los integrantes de los grupos parlamentarios de nuestro Parlamento, reúnen o pueden reunir estas condiciones de situación ideal? ¿Y fuera de él, con la sociedad civil? La C.1. y C.2. puede llegar a considerarse, dados los estrictos reglamentos que existen en el Parlamento, que rigen sobre los tiempos de intervención de los diputados, salvando las distancias que existen entre el partido en el Gobierno y los grupos parlamentarios minoritarios. Los últimos poseen menos tiempo de intervención, por lo tanto se produce ya una cierta asimetría. Aunque por lo menos existe un árbitro que regula sus oportunidades de intervención, y todos las tienen. En suma: el reglamento de intervención parlamentario es garantía de aproximación a la C.1. y C.2.

Con la sociedad civil, sin embargo, no existen estructuras tan rígidas que regulen un debate. Por lo que si la sociedad llega a sentirse no representada por los partidos políticos que han votado -o no han votado-, o por sus sindicatos en tanto que trabajadores, pueden llegar a

generar movimientos sociales y manifestaciones para pedir que su voz y sus demandas sean tenidas en cuenta. Si esto se produce, es porque C.1.-C.2. no se cumple con la sociedad civil. De facto, en materia de educación nunca se ha buscado un debate con la comunidad de docentes y asociaciones de padres para la elaboración de las Leyes Orgánicas, lo cual es una demanda por parte de colectivos ciudadanos tales como la plataforma de la Marea Verde o Por otra política educativa.

Al igual que C.1.-C.2., las condiciones que refieren a la igualdad de oportunidades en los actos de habla que se puedan emitir, C.3. y C.4., puede considerarse que gracias a la normativa de intervención a su arbitraje, se puede considerar que se cumple en el seno del Parlamento. Salvando las diferencias de liderazgo carismático (Weber, 1919:2016) o los presuntos delitos (escándalos de corrupción, tramas, querellas, etc) en los que puedan verse envueltos políticos concretos (o partidos casi por completo), que puedan lastrar su capacidad de persuasión, la normativa de la intervención garantiza su capacidad para emitir actos de habla locutivos y perlocutivos.

De nuevo la sociedad civil en sus múltiples formas de representación o modos de interlocución, es la gran olvidada. A la sociedad civil no se le pide dar cuenta y razón de sus actos, o que se comprometa a algo, o se le amenaza, etc. No se le pide a la totalidad de la sociedad, pero tampoco a la parte interesada en el asunto de la educación -comunidad de docentes y asociaciones de padres-. En la otra dirección sí ocurre, la sociedad le pide a los partidos políticos que se comprometan a cumplir sus programas electorales, aunque faltan los mecanismos para exigir este compromiso -que casi nunca ocurre, al convertirse el programa en mera herramienta electoral-.

Pero aunque existan mecanismos que garanticen la simetría de las intervenciones en el parlamento, he hecho constar en las secciones precedentes que no se le ha dedicado tiempo suficiente al debate parlamentario de la cuestión educativa en los momentos previos a la aprobación de las nuevas leyes, y se han aprobado siempre a pesar de la oposición de resto de grupos parlamentarios que el Gobierno excluye.

¿Sería posible, sin embargo, que esta situación cambiara? El triunfo de los discursos populistas y de las estrategias de comunicación para la conquista del centro de "tablero político" o de transversalidad, llevan a dejar de hablar de medidas concretas, y todavía menos de políticas a medio-largo plazo, o de modelos completos de país. Tal y como analiza Harry Frankfurt (1986) en su visionario artículo *On bullshit (Sobre la charlatanería)*, y según la

interpretación que hace del mismo López de Lizaga (2020), lo que se produce en los actuales discursos políticos es una renuncia al reconocimiento de las pretensiones de validez que diferencian -como indiqué en la Fundamentación teórica- la visión de los actos de habla por parte de Habermas, respecto a la visión de los mismos por parte de Luhmann. Renuncia al reconocimiento de la validez que se traduce en renuncia al reconocimiento de la verdad presupuesta en las proposiciones proferidas. De este modo los oradores políticos -a los que actualmente llamamos populistas- pueden afirmar enunciados independientemente de su capacidad descriptiva del mundo, sencillamente centrándose en su poder de persuasión. No importa que algo sea o no verdadero, importa que sea eficiente. Es la tecnificación de los actos de entendimiento que constituyen nuestros fundamentos normativos. Algo grave para la democracia.

En este escenario actual del devenir de la comunicación política, podemos afirmar que las posibilidades para que se produzca un diálogo que posibilite un Pacto Nacional por la Educación desde las coordenadas habermasianas de la democracia deliberativa, no son elevadas. O simplemente no son más elevadas que en años precedentes. No tenemos razones para pensar que la salud democrática vaya a cambiar, a no ser que la sociedad civil lo exija por alguno de sus medios.

Decía el Manifiesto electoral de la Unión Liberal de 1854 -años en los que se está forjando el parlamentarismo en España, y todavía no hemos asimilado del todo la idea de "partido político" más allá del Parlamento-, que se proponía como una confederación de partidos ideológicos:

"La unión de los partidos políticos no es, ni puede ser, la fusión imposible de ideas que se excluyen, de opiniones que se combaten, de sistemas que se niegan; no es, ni puede ser, la aglomeración desconcertada y violenta de elementos que difieren en origen, en índole, en propósitos; no es, ni puede ser, que unos principios abduquen y que otros principios absorban, por débiles aquellos y estos por fuertes, prepotentes y soberbios. La unión, para ser fructuosa y duradera, debe no imponer a nadie ni sacrificios de ideas, ni renuncia de situaciones legítimamente conquistadas; si es convenio entre las partes, a todas tiene que ser beneficioso; si es deber, todos están obligados a cumplirle; si es derecho, a todos compete y conviene reclamarle" (Fernández Sarasola, 2009).

Así pues no debe imponerse una idea de sistema educativo que contenga conceptos que

excluyan las de otras formulaciones de sistema -tales como "calidad educativa" entendida de una manera rígida y parcial-, sólo por meros fines electoralistas o ideológicos, si, al albur del siguiente cambio de gobierno ese nuevo sistema educativo implantado a la fuerza, que todavía no ha arraigado, se va a quebrar; va a ser inmediatamente sustituido por otro.

5) Conclusiones

En base a lo anteriormente expuesto, podemos concluir diferentes puntos para que sean considerados en la elaboración de políticas públicas de educación en España, las cuales contribuyan a mejorar la calidad educativa. Calidad educativa, podemos ya afirmar, no desde el "secuestro mercantil" (Rodríguez Espinar, 2014, p. 25) de los conservadores, o a secas, "secuestro ideológico" de cualquier partido político; sino más desde la preocupación por la salud democrática del sistema educativo.

En primar lugar se infiere de este trabajo que la educación no ha de ser un medio para la implantación de una ideología (adoctrinamiento) o la conquista de las urnas. Ha de ser el medio para generar una sociedad más equitativa, con mayor capacidad de movilidad social y compensación de desigualdades por cuestión de nacimiento (deficiencias o trastornos), género, lingüísticas, o clase social. Para ello es imprescindible que el Estado siga sosteniendo la escuela pública encargada de subsanar estas desigualdades.

No obstante, las instituciones, cada vez más autónomas y por tanto con el deber de rendición de cuentas asociado, tienen que tratar de mejorar cada vez más el la función que desempeñan para la sociedad. Pensar cómo ha de ser una mejor educación, o una educación de más calidad, es un deber de nuestros políticos pero también de nuestros docentes, para lo cual han de atender más a los informes realizados por los investigadores desde las particularidades de cada centro educativo, y menos al impacto mediático de informes internacionales como PISA.

Estas investigaciones que se realicen en cada centro no tienen que caer en saco roto; más bien tiene que haber un trasvase de la información que se obtenga con las mismas para corregir errores o enfatizar lo que se haga bien en esos centros. Porque si no esos estudios no tienen impacto en la realidad social, y si se traducen a reformas educativas se perciben como mera burocracia que sólo obstaculiza más la labor docente.

Dichas evaluaciones de centros no deberían publicarse -o al menos esta publicación debería hacerse con cautela-, en aras de dificultar la génesis de rankings de los "mejores centros" (o sencillamente los que mejor sepan obtener la máxima calificación en las evaluaciones que respalden esos rankings, dejando de lado la verdadera evaluación de la calidad educativa, la cual no puede hipostatizarse en una lista inamovible).

Se ha mostrado que la mayor desigualdad de resultado académico reside en el seno de cada

centro, y no entre diferentes centros, por lo que las políticas de mejora de la calidad deberían ir dirigidas a los individuos con peores resultados, y no a los centros como totalidad.

Esto último viene unido con los procesos de privatización de la escuela pública: el Estado no ha de financiar instituciones privadas que no siguen los reglamentos constitucionales -segregación por sexos, adoctrinamiento, énfasis en la desigualdad e inmovilidad social-. Por ello el Estado debe revertir el proceso de privatización (y recortes) de la educación pública.

La evaluación -ya sea la del docente en la escala del aula, o la del investigador social en la escala del centro, o la del equipo directivo en la autoevaluación también a escala de centro- ha de tener una visión de la evaluación formativa y no sancionadora; procesual y no meramente centrada en resultados, cualitativa y no únicamente cuantitativa, si quiere dar cuenta del proceso de la educación como fenómeno complejo, tal y como se ha venido describiendo en este trabajo. De lo contrario se incurriría en falacias y sesgos tales como el Informe Coleman.

Si la LOMCE convirtió al Consejo Escolar en un órgano meramente consultivo, hay que revertir este proceso y recuperar los modelos organizativos de centros democráticos, y no exclusivamente jerárquico-verticales, para construir desde el subsistema educativo una sociedad democrática.

Se debe fomentar un diálogo con los docentes y familias, así como con todas las formaciones políticas para sentar las bases de un Pacto Nacional por la Educación, sin secuestrar ideológicamente el concepto calidad educativa y emplear a la educación como arma arrojadiza ideológica desde criterios políticos cortoplacistas o electoralistas.

Por su parte, las ciencias sociales han de contribuir a la emancipación de los individuos y al refuerzo de la democracia, y no exclusivamente a la tecnificación y al control de la naturaleza y los humanos (Habermas, 2017). Así, la racionalidad que motivará el diseño de las políticas públicas será el sentido positivo de ilustración que propone Habermas desde el pragmatismo recuperando la noción de autonomía de la Ilustración moderna, y no ya el concepto de racionalidad orientada a fines, relacionada con la maximización de la eficiencia que analiza Max Weber en el desarrollo de las sociedades modernas, y posteriormente Luhmann sistematizará en su teoría de sistemas. Es decir, no concebir a individuos como piezas de un engranaje, sino, kantianamente, como fin en sí mismos.

Bibliografía

- Adorno & Horkheimer, (2007), *La dialéctica de la Ilustración*, Madrid: Akal.
- Anderson, L.W. (Ed.), Krathwohl, D.R. (Ed.), Airasian, P.W., Cruikshank, K.A., Mayer, R.E., Pintrich, P.R., Raths, J., & Wittrock, M.C. (2001). *A taxonomy for learning, teaching, and assessing: A revision of Bloom's Taxonomy of Educational Objectives* (Complete edition). New York: Longman
- Austin, J., (1982), *Cómo hacer cosas con palabras*, Barcelona: Paidós Ibérica.
- Ball, S. J., (2011), "Exporting Policy: the growth of multinational education policy businesses and new policy 'assemblages'" en C. Holden, M. Kilkey y G. Ramia (eds.), *Social Policy Review 23: Analysis and debate in social policy*, 2011, Bristol: Policy Press.
- Barrenechea, I, (2010) Evaluaciones estandarizadas: seis reflexiones críticas, *Archivos analíticos de políticas educativas*, 18(8).
- Bernal Agudo, J.L, Cano Escoriaza, J., Lorenzo Lacruz, J., (2014), *Organización de los Centros Educativos, LOMCE y políticas neoliberales*, Zaragoza; Mira Editores.
- Bernal Agudo, J.L., (2015), Análisis crítico del modelo de evaluación LOMCE, en *Avances en supervisión educativa*, (23).
- Cano García, E., (1998), *Evaluación de la Calidad Educativa*, Madrid: La Muralla.
- Carabaña, J. (2010), De la mejora de la eficacia a la autonomía y la rendición de cuentas, *Con-Ciencia Social*,(14), 165-171.
- Díez Bernal, J.L., (2002), *Adaptación del Modelo de Excelencia de la EFQM en Centros no Universitarios*, Universidad de Burgos,
- Flecha, R., Buslon, N. (2016). 50 años después del Informe Coleman. Las actuaciones educativas de éxito sí mejoran los resultados académicos, *International Journal of Sociology of Education*, 5(2), 127-143.
- Fernandez Sarasola, I., (2009), *Los partidos políticos en el pensamiento español. De la Ilustración a nuestros días*, Madrid: Marcial Pons.
- Frankfurt, H., (1986), *On bullshit*, New Jersey: Princeton University Press.
- Gardner, H. (1983), *Frames of Mind. The Theory of Multiple Intelligences*. Nueva York: Basic Books. (Versión castellana (2001), *Estructuras de la Mente. La Teoría de las Inteligencias Múltiples*. México: FCE).
- Habermas, J., (2017), *Ciencia y técnica como ideología*, 2017, Madrid: Tecnos.
- Habermas, J., (1981), *Historia y crítica de la opinión pública*, Barcelona: Gustavo Gili.
- Horkheimer, M., (2010), *Crítica de la razón instrumental*, Madrid: Trotta.
- Lafourcade, P. (1988), Precisiones en torno a la calidad de la educación, en: *Boletín Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe* (15), 65-87.

- López de Lizaga, J.L., (2012), *Lenguaje y Sistemas Sociales, La teoría sociológica de Jürgen Habermas y Niklas Luhmann*, Zaragoza; Prensas Universitarias.
- López de Lizaga, J. L., (2016), *Habermas*, Barcelona: RBA.
- López de Lizaga, J.L., (2020), Charlatanería y cinismo, en *XV Boletín de estudios de filosofía y cultura*, Teruel: Manuel Mindán.
- Monarca, H., Simón, C., Rappoport, S., Echeita, G., (2016), Política y cambio en educación: el caso de las competencias básicas en España, *Ensaio: aval.pol.públ.Educ.* [online], 24,(93), 968-989.
- Pérez Juste, R., López Rupérez, F., Peralta, D., Muncio, P., (2000), *Hacia una Educación de Calidad, Gestión, Instrumentos y Evaluación*, Madrid: Narcea.
- Picardo Joao, Ó., (2005) *Diccionario enciclopédico de ciencias de la educación*, San Salvador: UPAEP.
- Rodríguez Espinar, S., (2013), *La evaluación de la calidad en la educación obligatoria*, Madrid: Síntesis.
- Gimeno Sacristán, J., (2014) Calidad de la educación: la deconstrucción del concepto, en *Cuadernos de Pedagogía*, (451), 32-35.
- Gimeno Sacristán, J., (1995), Educación, Democracia y Escuela Pública, en *Los retos de la Educación ante el siglo XXI : Congreso de Educación de CEAPA*, Delgado Ruiz, F. (coord), 105-124.
- Santos Guerra, M. A., (2002), Organizar la diversidad, en *Cuadernos de Pedagogía*, (311), 76-80.
- Schmitt, C., (2009) La era de las neutralizaciones y de las despolitizaciones, *El Concepto de lo Político*, Madrid: Alianza.
- Weber, M., (2016), *Politik als Beruf*, Berlin: Hofenberg.
- Wiggershaus, R, (2009), *La Escuela de Fráncfort*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Wittgenstein, L., (2009), *Investigaciones filosóficas*, Madrid: Trotta.

Webgrafía

- Foro de Sevilla, (2013) *Manifiesto: por otra política educativa*, Madrid: Morata.
- Ministerio de Educación y Formación Profesional, (2019), *Sistema estatal de indicadores de la educación*.
- MEC, (1992), *Plan de Evaluación de Centros Docentes, Documento 1: Diseño*
- Moreno, R., (2006), *Panfleto Antipedagógico*.

Anexos

Diccionario de leyes educativas

Año aprobación	Nombre ley	Acrónimo utilizado
1857	Ley Moyano	---
1945	Ley de Educación Primaria	---
1970	Ley General de Educación	LGE
1980	Ley Orgánica del Estatuto de Centros Escolares	LOECE
1985	Ley Orgánica del Derecho a la Educación	LODE
1990	Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo	LOGSE
1995	Ley Orgánica de Participación, Evaluación y Gobierno de los Centros Escolares	LOPEG
2002	Ley Orgánica de Calidad de la Educación	LOCE
2013	Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa	LOMCE
¿2020?	Ley Orgánica de Modificación de la LOE	LOMLOE