

REFLEXIONES SOBRE LA CALIDAD EDUCATIVA EN ESPAÑA DESDE 1970

Miguel Beas Miranda*

Universidad de Granada, España

Resumen

Hablar de calidad educativa, concepto elusivo y complejo, implica una contextualización y un marco referente tanto en el espacio, en este caso España, como en el tiempo. El presente trabajo esboza, desde una perspectiva histórica que es preciso tener presente, el concepto de calidad que hemos utilizado, así como los distintos indicadores que han servido como guías u orientaciones para la realización de las políticas educativas de los últimos treinta años.

Palabras clave: calidad educativa, España, política educativa, final siglo XX.

REFLECTIONS ABOUT THE QUALITY OF EDUCATION IN SPAIN FROM 1970

Abstract

Talking about educational quality, complex and elusive concept, implies a context and a frame referent in both space, in this case Spain, and time. The present work roughs out, from a historical point of view which is important to consider, the concept of quality which we have used, as well as the different indicators that have worked as guidance or orientations to the realization of the educational policies in the last thirty years.

Key words: educational quality, Spain, educational policy, the end of the 20th century.

Lo primero que tenemos que tener presente es que los últimos treinta años han significado en España el mayor salto cuantitativo y cualitativo en educación formal de toda su historia. Cuantitativo, porque de una vez por todas se ha hecho realidad la generalización de la escolarización obligatoria pasando de las promesas y de las buenas intenciones a las aportaciones económicas y a llevar a la práctica lo que se prometía. El avance cualitativo, por la transformación que ha supuesto la estructura interna y externa escolar: si antes había un solo maestro generalista, ya hay especialistas; del libro único en Enseñanza Primaria que contenía todas las materias, la enciclopedia, se ha evolucionado a la diferenciación por materias cada una de ellas contenida en un libro distinto; de cualquier lugar habilitado como centro escolar, se ha pasado a construcciones adecuadas; de la segregación de los discapacitados, a su integración, etc.

Aunque la transformación ha sido muy importante, el proceso ha sido lento y no exento de discrepancias políticas, sociales y de diversas concepciones culturales. En este artículo pretendo reflejar la evolución de la situación escolar española, teniendo en cuenta que lo hago

* El autor es Doctor en Ciencias de la Educación y se desempeña como Profesor titular de la Facultad de Educación de la Universidad de Granada, España, y es miembro activo de la Sociedad Española de Historia de la Educación.

desde mi perspectiva como docente desde 1968 en centros privados, hasta el curso 1979-80. Desde esa fecha, como maestro de Enseñanza Primaria en centros públicos hasta el curso 1988-89 y desde entonces como profesor universitario. Considero importante aclarar este dato, ya que, como dijo Edward H. Carr, "el historiador debe manifestar de qué pie cojea,"¹ para que sus lectores puedan interpretarlo mejor.

Pero si resulta fácil acotar este artículo en el tiempo, no lo es tanto definir el concepto de calidad educativa fundamentalmente por dos razones: primero por su novedad, ya que no debemos hablar de calidad para todo el alumnado hasta que no existan unos mínimos imprescindibles como es, al menos, la escolarización generalizada. En segundo lugar, porque el concepto de calidad debemos contextualizarlo, ya que es muy relativo, dinámico y particularmente ideológico; en este sentido, es cierto que los criterios de calidad se pueden presentar en términos cuantitativos, pero igualmente se vinculan con los valores y los valores proceden de una ideología. Por este motivo, ni mis criterios para definir el concepto de calidad son absolutos ni permanecen inmóviles a lo largo de los últimos treinta años.

Otro elemento es que a la hora de escribir este artículo he tenido en cuenta a sus posibles lectores que no conocen bien la realidad escolar española. Teniendo presente todas estas premisas, he considerado oportuno, en primer lugar, definir lo que yo entiendo hoy día por calidad educativa y, en segundo lugar, reflexionar sobre *algunos indicadores de calidad* que pueden inducir a la comparación entre España y otros países, al mismo tiempo que nos permitirán observar la realidad escolar desde distintas laderas.

Antes, considero importante realizar un breve contexto histórico para quienes no conozcan o no recuerden la historia reciente de España y les sea muy difícil insertar el proceso educativo en el contexto político. Efectivamente, la evolución de la calidad educativa en España ha coincidido, globalmente, con una etapa de florecimiento económico, social y cultural, es decir, con un incremento de la calidad de vida. Existe, además, un claro paralelismo entre la evolución política y la historia de la educación.

- a) La última etapa franquista en la que hay una lucha interna de poder, tensiones entre sectores inmovilistas y demócratas, movimientos de protesta generalizados y juicios sumarísimos, etapa del desarrollismo económico y la búsqueda de relaciones con Europa, coincide con la reforma educativa de 1970.
- b) Tras la muerte del general Franco, en 1975, se produce un rápido proceso de descomposición del sistema político que había gobernado en España durante 40 años y se instala la democracia. En este contexto, tienen lugar los Pactos de la Moncloa (1977) donde de forma consensuada los partidos políticos acuerdan una serie de inversiones y de medidas para hacer efectiva la ley de 1970.
- c) A partir de 1982 gobierna el Partido Socialista y entre sus objetivos prioritarios estaba el afianzar la democracia y la integración con Europa. En este sentido pretende revisar en principio el sistema educativo con medidas parciales para generalizar de manera efectiva el derecho a la educación, la participación, la igualdad de oportunidades, etc. y, en 1990, se decide afrontar la reforma estructural del sistema.

¹ CARR, E. H. (1991). "¿Qué es la historia?". Ariel, Barcelona.

- d) Desde 1996 gobierna el Partido Popular, de centro derecha, cuyos mayores éxitos se relacionan con el ámbito económico y más en concreto con la incorporación efectiva de España a la Europa del euro y que, en materia educativa, está desarrollando una política conservadora.

1. Concepto de calidad en educación escolar

Considero que es la mejor educación posible para todo el alumnado si se tiene en cuenta la pluralidad de los elementos que intervienen en el proceso educativo, su contexto escolar y las circunstancias del momento (sociales, políticas, culturales y económicas), de manera que le permita a dicho alumnado: conseguir determinados objetivos externos, su desarrollo personal y colaborar en la transformación social.² Esta definición es, no obstante, muy abierta y nada concreta como se demuestra a la hora de precisar cada uno de los términos. Así, al hablar de "mejor" debemos tener en cuenta los criterios de los diseñadores educativos y la variedad de los sujetos que se educarán; existen casi tantas definiciones de "educación" como personas con capacidad de definirla; a la hora de hablar de "posible" tendremos que tener en cuenta las prioridades de la enseñanza en cada momento y cada contexto, así como que "todo el alumnado" no parte desde la misma posición por lo que es preciso destacar los condicionantes personales y sociales y contextualizar los objetivos tanto los externos, los que expresa el sistema educativo, como los personales. Por último, al aludir a la capacitación del alumnado para "colaborar en la transformación social" nuevamente hablamos de relatividad y contextualización de valores, actitudes, conocimientos...

Soy consciente, como ya he dicho, de la amplitud del concepto y de su escasa objetividad aunque existan indicadores, como por ejemplo, el porcentaje de escolarización, la «ratio» profesor/alumno o las características arquitectónicas de los centros, que puedan representarse numéricamente. Sin embargo, la elección de los indicadores y su interpretación son elementos subjetivos. Por otro lado, hoy no suele suceder, como ocurría antes, que se impongan aquellos criterios que un grupo de técnicos o las administraciones consideran básicos para hablar de calidad, sino que lo deseable es que exista un consenso interno creíble entre todos los protagonistas (administración, profesorado, padres y madres, asociaciones sindicales, alumnado y políticos), a la hora subrayar unos aspectos escolares básicos a partir de los cuales podamos hablar de la existencia de calidad. Por estos motivos, considero también que es *imposible* que existan unos únicos criterios válidos de calidad escolar en un momento dado y para toda la población por su falta de homogeneidad.

Otro elemento básico, a la hora de reflexionar sobre la calidad escolar, es tener en cuenta la ideología que subyace o, lo que es lo mismo, la perspectiva desde la que observamos, interpretamos y establecemos los criterios de calidad. Yo apuesto abiertamente por la enseñanza obligatoria como un servicio público al que debe tener acceso todas las personas de forma equitativa que no quiere decir igualitaria. Los indicadores más relevantes no deben ser, por tanto, los resultados académicos ni las reglas de mercado, sino la descentralización educativa, los criterios de evaluación, una discriminación positiva para el alumnado y los centros con mayores carencias, la potenciación de recursos a los centros públicos, etc. tal y como se reflejan en el cuadro siguiente.

² Para un análisis más extenso y profundo de la calidad escolar en España véase Marchesi, A. y Martín, E. (1998). "Calidad de la enseñanza en tiempos de cambio". Alianza Editorial, Madrid.

Características de la ideología pluralista³

<i>Rasgos</i>	<i>Énfasis</i>
1. Descentralización administrativa.	1. Normativa básica contextualizada.
2. Autonomía y variedad de la oferta. Proyectos propios.	2. Compensación.
3. Organización y gestión.	3. Participación. Flexibilidad.
4. Desarrollo profesional de los profesores.	4. Colaboración.
5. Evaluación interna y externa.	5. Evaluación del valor añadido en procesos y resultados.
6. Información a la comunidad educativa.	6. Información por los centros a la comunidad.
7. Integración de los alumnos con necesidades educativas especiales.	7. Compromiso de todos los centros de una zona.
8. Elección de centro limitada. Son los alumnos los que eligen el centro.	8. Criterios de admisión generales y objetivos, con prioridad a la zona de residencia.

Una vez expuestas algunas referencias sobre las que construir un diseño de calidad destacando una serie de indicadores básicos en torno a criterios de socialización y donde el eje debe ser el incremento de la libertad y de la autonomía de los docentes, paso a realizar un breve recorrido histórico en el que destacan las aportaciones que considero más sobresalientes de las reformas educativas desde 1970 y que interpretan la evolución de algunos indicadores de calidad.⁴ Algunos indicadores son muy explícitos y pienso que no es necesario detenernos. Sólo pondré un ejemplo: observando las tasas de escolarización por edad y clase social,⁵ el alumnado de origen social más modesto obtiene peores resultados en sus años escolares, se incorpora en menor proporción a la Enseñanza Secundaria no obligatoria y tiene más dificultades para ejercer una profesión intermedia. Lo que se deduce claramente es la enorme influencia que tiene la Enseñanza Secundaria o un diploma superior para su promoción social. En consecuencia, la mejora de la calidad educativa para los grupos sociales más modestos pasa por: privilegiarlos socialmente (mejorando su contexto sociocultural o fomentando una política de ayudas escolares); dotar con mayores recursos los centros a los que asisten y otorgarles una discriminación positiva; no organizar la enseñanza, en la medida de lo posible, en grupos homogéneos, ya que influye negativamente en su autoestima y es probable que reciban un currículo menos exigente.

No reflexiono, como he dicho, sobre otros grupos en los que la calidad educativa es difícil plantearla cuando faltan algunos derechos fundamentales o unos mínimos requisitos de felicidad, ya que viven en situaciones de alto riesgo y de marginación social (en contextos de droga, prostitución o pobreza familiar), situaciones familiares particularmente traumáticas como la que sufren los niños maltratados, la situación educativa de los gitanos, de los inmigrantes, etc.

³ Marchesi, A. y Martín, E. (1998). "Calidad de la enseñanza ... Op. Cit. p.38.

⁴ "Los indicadores son sólo señales que nos permiten iluminar y representar algunos aspectos de la realidad que no son directamente accesibles al observador" Tiana, A. (1997). "Indicadores educativos. Qué son y qué pretenden" en *Cuadernos de Pedagogía*. Nº 256, pp. 50-53. Los indicadores también nos facilitan las estrategias de cambio y los programas de intervención. Nuttall, D.L. (1994). "Les choix des indicateurs" en OCDE: *Évaluer l'enseignement. De l'utilité des Indicateurs Internationaux*. OCDE, París.

⁵ CIDE. (1992). "Las desigualdades de educación en España", Madrid.

2. La Ley General de Educación de 1970

Junto con la ley Moyano de 1857, esta "Ley general de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa" de 1970, también llamada "Ley Villar" en honor al Ministro de Educación que la promovió, son las leyes que más repercusión educativa han tenido en España. Pero las diferencias son notables: la primera se contextualiza en una España con 15.000.000 de habitantes de los que aproximadamente el 75 % eran analfabetos y su repercusión académica ha perdurado más de un siglo. La segunda, se enmarca en una época en la que España está en pleno desarrollo económico con necesidad de mano de obra cada vez más cualificada y con un déficit de unidades escolares y de profesorado abrumador (en 1967 el déficit de unidades escolares sólo para el período de la Enseñanza Obligatoria era de 23.195 unidades)⁶.

El primer aspecto negativo de la ley de 1970 es que sólo quedó reducida, en la práctica, a "Ley General de Educación", porque careció de una ley de acompañamiento económico, de manera que no tuvo el soporte necesario hasta 1977 en los denominados "Pactos de la Moncloa", que fueron consensuados por todos los partidos políticos, ya en democracia.

De este modo, los estudios relacionados con la calidad educativa en la década de los setenta se centran, fundamentalmente, en las grandes cifras que reflejan las importantes carencias del sistema educativo: carencia de aulas y de centros educativos; la falta de escolarización total de la población entre 6 y 11 años y la escasa escolarización de la población entre 11 y 14 años (sólo un 41 %) y la menor aún entre 15 y 17 años (sólo un 11 %). Los pocos estudios sobre la calidad educativa de aquella época inciden en el rendimiento numérico del sistema educativo que aportaba cifras de graduados, de "fracaso escolar" (más bien había que hablar de fracaso del sistema escolar), elevadas «ratios» profesores/alumnos, escasos recursos humanos y económicos... Sin embargo, el mencionado Informe FOESSA de 1970, ya apuntaba la necesidad de incrementos cualitativos como la necesidad de la coeducación (inexistente entonces en la enseñanza privada), la reforma del currículo, las oportunidades diferenciales de toda la población escolar, los propósitos de transformación social que se pretendían con la extensión de la enseñanza o la democratización de la misma (piénsese que nos estamos refiriendo a los últimos años del franquismo donde las libertades políticas no existían y lo que había era una "democracia orgánica", pero dentro de los principios franquistas). Pero, como hemos dicho, las carencias para hacer efectiva la enseñanza obligatoria de 6 a 14 años eran tan enormes, que prácticamente ese fue el principal objetivo que se quería conseguir en la década de los setenta.

Pero aún no se había alcanzado la escolarización total de la población de 6 a 14 años, cuando las críticas se esforzaban en poner de relieve una degradación de la calidad de la enseñanza, pese a que se había ampliado la enseñanza obligatoria desde los 11 hasta los 14 años. El propio Ministerio de Educación y Ciencia,⁷ en una publicación ya de por sí muy significativa, porque no tenía en cuenta los beneficios de la escolarización, sino la incompetencia de los discapacitados y de quienes tenían contextos adversos, manifestaba que la media de alumnos repetidores en la Enseñanza Primaria (de 6 a 12 años) era de 6,4 y en Secundaria Obligatoria (de 12 a 14) del 11,3 %. Estas cifras se completaban con otras donde el número de repetidores era mayor en los centros públicos que en los privados y en las niñas que en los niños. Sin embargo, no tenía en cuenta el contexto sociocultural de quienes asistían a ambos centros ni los trabajos familiares que se encomendaban a las niñas, sobre todo en las zonas rurales. Otras cifras reflejaban el porcentaje de alumnos que al concluir la enseñanza obligatoria no proseguían sus estudios (el 19,5 en 1977-78),

⁶ FOESSA. (1970). "Informe sociológico sobre la situación social de España", p. 849.

⁷ M.E.C. (1982). "Las pérdidas en el sector educativo". Gabinete de Estadística, Madrid, p. 4.

pero no se reflexionaba sobre la inexistencia de plazas públicas para todo el alumnado. Como vemos, el concepto de calidad se relacionaba con rendimiento escolar.

En general, podemos afirmar que la ley General de Educación de 1970 organiza la enseñanza primaria y secundaria obligatorias con criterios propios de la escuela integrada o *comprehensive schools*: en primer lugar desarrolló una enseñanza unificada humanística, científica, tecnológica... para todo el alumnado hasta los 14 años; de hecho, la enseñanza secundaria no obligatoria se llamó Bachillerato Unificado y Polivalente (B.U.P.). En segundo lugar, trató de favorecer la agrupación flexible, organizar la enseñanza en ciclos, y abrir la institución escolar al entorno social. En tercer lugar, fomentó la enseñanza personalizada, es decir pretendía desarrollar los perfiles individuales, pero sin desatender aquellas deficiencias que pudiera presentar el alumnado. Pero todo este modelo programático, como he dicho, se vio ralentizado por la escasez de recursos económicos.

Al observar la evolución del alumnado desde 1975 hasta 1995 por niveles educativos, los resultados son espectaculares respecto al incremento del número de estudiantes, pese al descenso de la población en edad escolar:⁸

- a) En educación infantil se ha alcanzado la plena escolarización en 4 y 5 años y prácticamente un 80 % de los niños de 3 años.
- b) En Primaria, de 6 a 14 años (se denominaba Enseñanza General Básica) la escolarización es total desde prácticamente el inicio de la década de los ochenta. La población escolar en este sector ha descendido desde aproximadamente cinco millones y medio de escolares a cuatro millones.
- c) En Secundaria y Formación Profesional (enseñanza no obligatoria) el incremento ha sido espectacular pasándose de un millón cien mil alumnos en 1975 a dos millones seiscientos mil.
- d) Igual ha ocurrido en la Universidad donde se ha pasado de poco más de medio millón de alumnos a cerca de millón y medio.

El incremento cualitativo y cuantitativo de la calidad educativa ha sido evidente, ya que se ha producido una explosión de la población de la enseñanza secundaria no obligatoria y de la universitaria.

Es preciso desmitificar ciertos conceptos relacionados con la calidad como el del *nivel educativo*. El informe de la OCDE (1989)⁹ sobre *Escuelas y Calidad de la Enseñanza* señaló tres significados diferentes:

1. *Refleja las expectativas sociales*. Es, por lo tanto, algo cambiante.
2. *Recoge los objetivos educativos*. Permite mejor evaluación y control de resultados. Aunque, ¿quién asegura la bondad de los objetivos?
3. *Expresa resultados académicos del alumnado*. Permite comparaciones con etapas anteriores y con otras naciones, aunque no sean válidas.

En España se han comparado los resultados de la Ley General de Educación de 1970 con los años anteriores en los que la Enseñanza Secundaria era muy selectiva: al principio de la década de los sesenta prácticamente había una media de un Instituto de enseñanza no obligatoria por provincia. Lógicamente, era una enseñanza muy elitista y el nivel de "fracaso escolar" era inferior al que había 15 años más tarde.

⁸ Las cifras que expongo están recogidas de las que publica el Ministerio de Educación y Cultura.

⁹ OCDE. (1989). "Schools and Quality. An International Report". OCDE, París. (Ed. Castellano: "Escuelas y Calidad de la Enseñanza. Informe Internacional". (1991). Paidós-MEC, Barcelona.)

Hoy se hace la misma comparación entre los últimos cursos de la Enseñanza Secundaria Obligatoria y el Bachillerato antiguo. La comparación no es correcta, porque se compara a los mejores alumnos (los que antes podían estudiar) con toda la población que hoy día lo hace. Sería correcta cuando se comparase a todos los alumnos de antes, con todos los alumnos de hoy (incluyendo todo tipo de enseñanzas y los no escolarizados).

No es posible, como dicen Baudelot y Establet,¹⁰ que se produzca un permanente descenso del nivel educativo cuando la ciencia y la técnica progresan tanto; cuando se incrementa el número de bachilleres y universitarios y cuando se ha desarrollado tanto todo lo relacionado con el cuerpo y el deporte.

3. La etapa de gobierno del Partido Socialista Obrero Español (PSOE).

La reforma educativa de 1970 contemplaba la educación como una necesidad sentida y requerida por la industrialización del país. Por este motivo, los problemas básicos que resolver al final de la década de los setenta eran la gratuidad de la educación, la falta de puestos escolares, la persistencia del analfabetismo, ínfimo desarrollo de la investigación, carácter minoritario de la educación infantil...

Teniendo en cuenta este panorama educativo y antes de llegar al poder central en 1982, el PSOE defendía en sus discursos programáticos una escuela pública única, un cuerpo de profesores único, un modelo participativo de inspiración autogestionaria, un cierto énfasis en la pluralidad de culturas y el recurso a la escuela como mecanismo reequilibrador de las desigualdades de origen.¹¹ Posteriormente, como ha estudiado el profesor Antonio Viñao, a medida que el PSOE fue permaneciendo en el Gobierno Central hasta 1996, fue evolucionando hacia posturas menos utópicas y más conservadoras. Ya no se oponía abiertamente, como en un principio, a la supresión de las subvenciones y defendía la desaparición gradual de la enseñanza privada, sino que sólo se hablaba de control del gasto público. Cambió también la cultura de la participación escolar diseñada en la ley Orgánica del Derecho a la Educación (LODE) de 1985 en donde, por ejemplo, se hablaba de equipos directivos y de dirección colegiada mientras que en la ley Orgánica de la Participación, de la Evaluación y el Gobierno de los Centros Docentes (LOPEGCE) de 1995 se produce un relativo fortalecimiento de la figura del equipo directivo como agentes de la administración y de la reforma del sistema educativo emprendido en 1990.

Descendiendo en el nivel práctico y deteniéndonos en un solo indicador de calidad como es la participación de los distintos grupos que intervienen en el proceso educativo en los Consejos Escolares,¹² observamos:¹³

¹⁰ Baudelot, CH. y Establet, R. (1989). "Le Niveau Monte », Ed. Du Seuil, París. (Edición en Castellano: "El nivel educativo sube". (1990) Morata, Madrid.

¹¹ VIÑAO, A. (1996) "La Ley Pertierra, ¿continuidad, cambio o rectificación? de la cultura de la participación a la de la evaluación" en Sevilla, D.; Beas M. y otros: *Construir otra escuela: reflexión sobre la práctica de los centros educativos*, Ediciones Osuna, Granada. pp. 11-33.

¹² Las competencias que la LOPEGCE (1995) en su art. 11 atribuye a los Consejos Escolares son: establecer las directrices para la elaboración del proyecto educativo de centro, aprobarlo y evaluarlo; elegir al Director; aprobar el presupuesto económico; aprobar y evaluar las programaciones...

¹³ Los datos a los que aludo los publica el Consejo Escolar del Estado en sus **Informe(s) sobre el estado y situación del sistema educativo**. Los nueve informes que hasta el momento ha elaborado este organismo son una de las mejores fuentes españolas para investigar distintos indicadores de calidad del sistema educativo español durante los últimos 15 años.

En general, mayor participación de todos los sectores en las elecciones a los Consejos Escolares de los centros concertados y privados que en los públicos.

En cuanto al sector alumnos, destaca la escasísima participación de los de Formación Profesional, en descenso continuo, que se situó en 1995 por debajo del 35%. La participación en la enseñanza obligatoria ronda el 90 % y en la Secundaria no obligatoria el 45 %.

El personal de Administración y servicios suele superar el 80 %, mientras que el sector profesorado se sitúa en torno al 90 % cifra algo inferior en la enseñanza no obligatoria.

Pero donde la participación es alarmantemente escasa es en los padres y madres, pues no llegan al 20 % en la enseñanza obligatoria y se sitúa en torno al 7 % en la no obligatoria. En Formación Profesional, los últimos datos recogen una participación del 3.8 %.

Estos datos tienen una primera lectura: es fácil convencer a cierto sector del alumnado para que vote; el profesorado y el personal de la administración se sienten implicados por razones de responsabilidad educativa; pero ¿por qué no votan los padres? ¿Qué implica su escasa participación en la formación de sus hijos? Evidentemente que los datos de este indicador reflejan una pésima calidad educativa.

Aunque el Consejo Escolar del Estado, que es un órgano consultivo, solicita reiteradamente a las autoridades que elaboren un estudio pormenorizado de las causas de esta pobre participación, de que se realice una mayor difusión de las campañas en medios de comunicación, de que se den facilidades, dentro del horario laboral, para que los padres y madres puedan ejercer su derecho de voto, etc. nada o casi nada se hace para mejorar esta situación. Parece que una cuestión es la necesidad, en el plano teórico, de la participación de los padres y madres y otra, la práctica dado que se le ofrecen escasas razones que inciten a un cambio de actitud.

En un plano teórico, la participación de todos los sectores implicados en la vida de los centros escolares parece claro que contribuye al incremento de la calidad educativa, ya que ayuda a mejorar las relaciones entre padres/madres, profesorado y alumnado; mejora la gestión administrativa; ayuda a generar una cultura de centro entre todos sus miembros, y, en general, ayuda a mejorar el sistema educativo. Como dice el profesor Alejandro Mayordomo,¹⁴ el alumnado aprende a no ser sólo receptor pasivo del sistema. Dado que existen vínculos evidentes entre el currículo, las prácticas y actitudes familiares y el rendimiento escolar de los hijos, es aconsejable la participación de los implicados para facilitar el proceso de enseñanza-aprendizaje. Es decir, la familia entendida no como "cliente" del "mercado" de la educación, sino con el protagonismo que le corresponde, más aún si se tiene en cuenta que "los diferentes conflictos entre grupos de la vida organizativa, no han de considerarse como algo negativo o destructivo necesariamente, sino que han de convertirse en incentivo de negociación de fórmulas de resolución".¹⁵

Sin embargo, en el nivel práctico, la cultura participativa tiene escaso sentido para los padres, ya que perciben un excesivo dirigismo por parte de la administración y del profesorado, no perciben la eficacia y rentabilidad de su participación, existe escasa información y comunicación entre los sectores implicados y, en definitiva, no tienen argumentos sólidos que les haga modificar su actitud.

¹⁴ Mayordomo, A. (1996). "Reforma educativa, prácticas escolares y proyecto participativo", Sevilla, D.; Beas, M. y otros: *Construir otra escuela:* Op. Cit. pp. 141- 165.

¹⁵ Ibid, p. 152.

Igual ocurre con la descentralización, ya que los centros con suficiente autonomía y recursos permiten la realización de proyectos educativos con mayores posibilidades de adaptaciones curriculares y, sin embargo, la administración no transfiere los necesarios recursos y competencias para llevarla a efecto.

La acción más importante en el plano educativo de los gobiernos socialistas fue, sin duda, la gran reforma estructural: la LOGSE. Igual que ocurriera con la reforma educativa de 1970, la *Ley Orgánica de Ordenamiento General del Sistema Educativo* (LOGSE) de 1990, regula desde entonces la estructura y organización de los niveles no universitarios del sistema educativo en España, con un calendario determinado cuya remodelación del sistema ha concluido en el curso 2000-2001.

El programa con el que el PSOE se presentó a las elecciones de 28 de octubre de 1982 contenía dos objetivos fundamentales: garantizar el derecho a la educación y elevar el nivel de calidad de la enseñanza. En los primeros años, el PSOE tuvo una gran intensidad legislativa que afectó a la Universidad, a la política de becas y a la educación compensatoria entre otros elementos. Sin embargo, esta actividad se vio frenada cuando sus decisiones afectaron directamente a los centros privados y concertados cuya propiedad era mayoritariamente de órdenes y congregaciones religiosas católicas. Ese fue el caso de la Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación (LODE) cuya aprobación reabrió el debate sostenido entre los partidos de izquierdas y de derechas en torno al artículo 27 de la Constitución aprobada en 1978, donde se ponen los cimientos de lo relacionado con la educación. Fue precisamente este artículo y los que se refieren a la descentralización política, y, en concreto con las Comunidades Autónomas, quienes suscitaron mayores polémicas y los más difíciles de consensuar a la hora de elaborar y aprobar la Constitución. En este debate, estaban presentes tanto el peso social, cultural y político de la Iglesia, que tiene en los centros educativos uno de sus pilares de acción apostólica y de sustento económico, como el temor a reavivar la vieja división de la sociedad española en dos bandos.

Poco a poco el PSOE fue tomando conciencia de que más que modificaciones parciales, lo que España necesitaba era una reforma estructural de todo el sistema educativo que diese respuesta a las crecientes necesidades educativas. Este cambio de actitud se vio favorecido por dos hechos: el movimiento de protesta estudiantil en el curso 1986-87 y el del profesorado en el curso 1987-88. Los estudiantes se lanzaron a la calle muy descontentos por la situación de la calidad de la enseñanza por lo que reclamaron el protagonismo que como educandos les pertenece. Este movimiento estudiantil se vio favorecido por una serie de problemas como la crisis económica que repercutía en el empleo juvenil y en su marginación social, crisis de valores, del modelo familiar tradicional...

El profesorado reclamaba igualmente mayor protagonismo en la reforma educativa en marcha y una mejora sensible en sus salarios. Pero en el sentir del profesorado había, además, un descontento y desánimo por la actitud que el alumnado, familias y la administración tenían con ellos y con los centros. El nombramiento de Javier Solana como nuevo Ministro de Educación y la concesión de mejoras al profesorado, calmaron el clima educativo.¹⁶

¹⁶ Uno de los numerosos estudios que han analizado este proceso es el realizado por FOESSA, (1994) "V Informe sociológico sobre la situación social en España", II volumen, Madrid.

Debo recordar que en pocos años España pasó de tener un Estado centralista a un Estado de las Autonomías desde que se aprueba la Constitución de 1978. Es un Estado no federal, pero el desarrollo de las Autonomías ha implicado la constitución de su propio Parlamento, su Gobierno autónomo, con unos presupuestos propios y transferidas las competencias en educación en todas ellas. Esta descentralización en educación no ha cesado de desarrollarse sobre todo durante la época socialista.

En este contexto, el gobierno socialista deseaba que la ley fuese consensuada mayoritariamente y cedió a determinadas exigencias de las Comunidades Autónomas como eran la capacidad para diseñar el 45 % ó el 35 % del currículum si tenían o no otra lengua oficial distinta del castellano, expedición de títulos, etc. Los compromisos económicos que el gobierno aceptaba pretendían que el gasto público en educación fuese similar al de los países de la Unión Europea, 25 alumnos por aula; la creación de servicios de orientación psicopedagógica, profesores de apoyo para reforzar el aprendizaje del alumnado más necesitado; actividades de formación permanente para el profesorado, etc. La ley se aprobó con el voto favorable de todos los partidos y en contra del Partido Popular (PP) fundamentalmente, porque dos de sus peticiones no fueron aceptadas: la ética como asignatura alternativa a la religión y la gratuidad de la educación infantil para centros privados concertados.

La mejora de la calidad educativa es continua si se tienen en cuenta los indicadores que se relacionan con los aspectos aludidos anteriormente. Así, el incremento constante del porcentaje del Producto Interior Bruto (PIB) destinado a educación, año tras año ha ido creciendo (3,12 % en 1975; 4,82 % en 1985; 5,37 % en 1990 y 5,6 en 1996) y va siendo similar al de los países europeos, pero no hay que perder de vista que las necesidades de partida eran mayores. La ratio profesor/alumno, también ha disminuido sensiblemente primero, por el descenso de la población escolar (en la actualidad España está en la cola de los países europeos con menos natalidad), más sensible en las zonas rurales, y segundo, por la aplicación de la «ratio» 1/25 allí donde la población es lo suficientemente numerosa como para tenerla en cuenta. Los profesores de apoyo son una importante realidad en todos los centros de enseñanza obligatoria (de 6 a 16 años) al igual que los equipos de apoyo psicopedagógicos bien destinados de forma estable en los centros con suficiente número de unidades o bien externos.

Las diferencias más notables entre la estructura de los sistemas educativos de la Ley General de Educación de 1970 y la LOGSE de 1990 podríamos sintetizarlos en:

Educación infantil: en 1970 se pretendía cubrir la escolarización de la población de 4 y 5 años; con la LOGSE, sigue siendo no obligatoria, pero prácticamente se ha alcanzado la escolarización de la población de 3 a 6 años y es gratuita en los centros públicos.

Educación obligatoria: en la ley de 1970, la Enseñanza General Básica (EGB) cubría el período entre los 6 y 14 años divididos en tres Ciclos, el Inicial (6-7 años), Medio (desde los 8 hasta los 11 años) y el Superior (desde los 11 hasta los 14 años). En la LOGSE (donde se divide también la enseñanza por ciclos) se ha ampliado la escolarización obligatoria en dos años más (desde los 14 hasta los 16 años) y la Enseñanza Secundaria Obligatoria (12-16 años) ha pasado a incluirse organizativamente en los Centros de Secundaria donde se imparte también el Bachillerato.

Bachillerato: en la ley de 1970, el Bachillerato Unificado y Polivalente (BUP) constaba de tres cursos más otro de Orientación Universitaria (COU). En la LOGSE, el Bachillerato sólo dura dos años y se pueden cursar cuatro modalidades: Artes, Ciencias de la Naturaleza y de la Salud,

Humanidades y Ciencias Sociales, y Tecnología. Estas cuatro modalidades de Bachillerato tienen unas materias comunes, otras específicas de cada modalidad y otro grupo de optativas.

Hablar de los cambios que ha supuesto la LOGSE respecto a la Ley de 1970 sería demasiado extenso para las limitaciones de este artículo, ya que tendríamos que considerar el distinto modelo social para el que cada Ley está diseñada, las finalidades y objetivos educativos, distintas concepciones curriculares, modelos de aprendizaje y de evaluación, papel asignado al profesorado, a la inspección, materias transversales, atención a la diversidad y a los alumnos con necesidades educativas especiales, etc.

El tema de la calidad de la enseñanza ha estado presente en el diseño y en la puesta en marcha de la LOGSE. En enero de 1994, el Ministerio de Educación y Ciencia presentó un documento titulado "*Centros Educativos y Calidad de la Enseñanza. Propuesta de actuación*", que tenía como finalidad hacer público un programa de actuación en materia de calidad para los próximos años. En dicho documento se mencionaban dos indicadores de calidad de especial relevancia: la educación en valores morales y cívicos y la igualdad de oportunidades y compensación de desigualdades. Pero donde más se centraba era en aquellos indicadores de calidad relacionados con el funcionamiento de los centros: su organización y autonomía, función directiva y órganos de gobierno colegiados, profesorado, inspección y evaluación. Es significativo que silenciase aspectos tan importantes como la programación docente, la innovación y la investigación educativa y la orientación educativa y profesional.¹⁷ Los frutos de la puesta en marcha de una serie de iniciativas relacionadas con la calidad educativa se están recogiendo años más tarde.

4. La etapa del Partido Popular (PP): desde octubre de 1996

El primer presupuesto elaborado por el PP para el año 1997 ya reflejaba una notable diferencia respecto al PSOE como indicó en su momento Josep M^a Bas.¹⁸ Este economista destacaba el descenso globalizado en las inversiones previstas en el Ministerio de Educación salvo en dos apartados: en Educación Especial y Formación del Profesorado. Pero donde las diferencias se hacían más sensibles al compararlas con los presupuestos de 1996 eran: en Educación Compensatoria (-25,9 %) que debe ser "una apuesta por la Igualdad de Oportunidades", Investigación y Evaluación Educativas (-14,6 %) "una apuesta por mejorar la capacidad de diagnóstico del sistema" y Nuevas Tecnologías (-8,6 %) "una apuesta por modernizar la enseñanza". Dentro de los 14 programas cuyas inversiones presupuestarias eran inferiores al crecimiento inflacionista estaba el capítulo referente a las Becas y ayudas al estudio, "que constituye el núcleo principal de la política ministerial y gubernamental en materia de Igualdad de Oportunidades". Las inversiones en los centros Infantiles, Primaria, Secundaria, FP e Idiomas descendían (-7,15 %) lo que produce un desplome en la inversión de obras y equipamiento de los centros públicos no universitarios que bajaba de los 18 millardos de 1996 a los 10 de 1997. Todas estas cifras contrastaban, a simple vista, con los dos objetivos calificados como fundamentales en el correspondiente texto presupuestario: mantenimiento y extensión de la escolarización y mejora de la calidad en el funcionamiento de los centros.

¹⁷ Ibid, p. 1248.

¹⁸ Bas Adam, J. M^a. (1997) "Presupuesto de 1997. El gasto educativo bajo mínimos" en *Cuadernos de Pedagogía*, 254, enero, pp. 86-89. Es importante aclarar que este autor había sido Director General con el PSOE lo que le implicaba tener mayor información así como, se supone, un deseo de crítica a los adversarios políticos.

Sin embargo, lo que dejaba claro este primer presupuesto era el concepto de calidad que pretendía aplicar el Partido Popular. Un concepto que algunos han calificado como "neoliberalismo a la española"¹⁹ que pretende relacionar calidad con resultados o rendimientos escolares, de manera que se pueda establecer un ranking de centros y una clasificación del alumnado.

"Pero introducir directa o indirectamente el concepto de productividad en la escuela supone hacer de la educación un bien sometido a la ley de la oferta y la demanda, un bien sujeto a un discurso del que ha desaparecido la educación como derecho social, una política en la que la escuela ha dejado de ser una institución específicamente educadora para, en su lugar, transmitir predominantemente contenidos cognitivos, un programa, en fin, donde la formación de ciudadanos pasa discretamente a ser un objetivo irrelevante."²⁰

Para calibrar mejor esta forma de entender la calidad, tendríamos que preguntarnos a qué personas, colectivos o centros educativos beneficia o perjudica esta concepción de la calidad.

El interés del PP para que la educación infantil desde los tres hasta los seis años fuese gratuita en todos los centros privados (en los públicos lo es), como dejó claro en el debate de la LOGSE y en su programa a las elecciones de 1996, aún no lo ha puesto en práctica.

En algunos aspectos, se ha producido una política ambiciosa como fue el caso de la Reforma de las Humanidades o lo que podemos considerar como una reforma encubierta del Bachillerato diseñado por la LOGSE. Si, en principio, podíamos destacar las luces de esta reforma como una vertebración y cohesión cultural de España, sus sombras cercenaron toda posibilidad de implantación. Primero, por la falta de debate y de una participación de todos los sectores implicados; en segundo lugar, por la insuficiente dotación presupuestaria del gasto público para la educación; es decir, sin los fondos necesarios toda reforma se queda en el plano de las intenciones. En tercer lugar, acaso la razón fundamental, por la configuración especial del Estado español muy descentralizado y en el que el Gobierno Central no tiene todas las competencias en todo el territorio español. Las Comunidades Autónomas tienen transferidas las competencias en educación y en algunas de ellas muy significativas (Andalucía, Cataluña, País Vasco, Castilla la Mancha, Extremadura,...) gobiernan otros partidos distintos del PP. De esta manera, resulta muy difícil diseñar una política educativa que tenga en cuenta que los gobiernos que deben aplicarla carecen de los recursos necesarios y/o discrepan con la política del Gobierno Central.

Existen graves problemas educativos que actualmente se están debatiendo y que enfrentan directamente al PP y al PSOE, los dos grandes partidos españoles: la Enseñanza Secundaria Obligatoria, la Formación Profesional, la Ley de Calidad Educativa y la Ley de Reforma Universitaria. En todos estos debates, subyace y actúa como catalizador de toda reforma el concepto de calidad aplicado a la educación y llevan consigo el lastre de las dificultades expuestas en el párrafo anterior. La preocupación por la calidad del PP conlleva una concepción neoliberal en la que el indicador dominante se relaciona con los resultados, los rendimientos escolares, la competitividad de los centros y, en definitiva, predominan los criterios de eficacia y de eficiencia, es decir, de productividad, más propios de la empresa privada y no de la educación como derecho social.

¹⁹ Viñao Frago, A. (1998) "Neoliberalismo a la española. Límites, contradicciones y realidades" en *Cuadernos de Pedagogía*, 270.

²⁰ Puelles Benítez, M. De. (2000). "El Colegio de Doctores y Licenciados de Madrid (1899-1999) Una historia Pública", Espasa Calpe, Madrid, p. 312.

Consideraciones finales

El concepto de calidad, como he expuesto, es muy relativo y hay que contextualizarlo, es un concepto dinámico, no estático, y se relaciona con enfoques ideológicos diferentes; es un término referente, al que debe orientarse el proceso educativo.

La evolución de la calidad de la enseñanza refleja la voluntad política de destacar determinados elementos que se hacen efectivos cuando tienen el respaldo económico necesario.

Al hablar de la mejora del sistema educativo, nos referimos a un incremento de su calidad no como algo puramente conceptual, sino relacionado con personas concretas que se educan en unos centros y en contextos determinados. En este sentido, la calidad debe abarcar un conjunto de indicadores y no centrarse solo en algunos. Cuando se hace así, se agrandan las distancias entre las luces y las sombras.

En este artículo he reflexionado sobre unos cuantos indicadores de calidad procurando no repetirlos en las distintas etapas, dado el corto espacio del mismo.

Los avances experimentados en la calidad educativa española en los últimos treinta años, son enormes, fundamentalmente porque prácticamente se ha conseguido la plena escolarización de la población entre cuatro y dieciséis años en centros con instalaciones dignas, existen profesores especialistas en educación especial, idiomas, educación física y música desde Primaria, los equipos directivos están liberados unas horas a la semana para que puedan ejercer las funciones propias de sus cargos, hay profesorado de apoyo, equipos de orientadores, funcionan los centros de formación permanente del profesorado, la educación de adultos es una gozosa realidad, existen profesores que dan clases a minorías hospitalarias, etc. En conjunto, hemos experimentado una evolución muy significativa. Pero es justo también destacar las grandes lagunas de manera que podamos seguir progresando y construyendo una sociedad más equitativa y más libre y donde no se impongan los criterios de la ideología neoliberal que afecta gravemente a los más necesitados.

Al reflexionar sobre la evolución del Partido Socialista durante los años que gobernó, hemos constatado varios cambios muy significativos entre los que he destacado: a) con respecto a la enseñanza privada, la postura inicial se acercaba a la desaparición, para quedarse después en una política de ayudas controlada por el Gobierno; b) el paso de un modelo participativo de inspiración autogestionaria al reforzamiento de la figura del equipo directivo como agentes de la Administración. En este contexto, la cultura participativa de los padres y madres tiene escaso sentido.

Cuando el PSOE llegó al poder, pretendió realizar una serie de reformas parciales para mejorar, según su ideología, el sistema educativo. Más tarde, en 1990, afrontó una reforma estructural. En el texto he realizado un breve análisis comparativo con la Ley de 1970 donde queda claro que, una vez cubiertas las necesidades básicas de escolarización, se pretende conseguir un incremento cualitativo de la calidad de la educación. En cuanto a la etapa de gobierno del Partido Popular, está claro que pretende gobernar con criterios neoliberales que hace hincapié en indicadores de eficacia y rentabilidad, aunque sus intenciones se ven frenadas por el peso de los colectivos (profesores, familias y alumnos) que conforman la enseñanza pública.

Destacamos dos indicadores muy significativo de hasta dónde ha calado la preocupación por conseguir criterios de calidad en el sistema educativo español: uno, el que la Ley de 1990, dedique un título específico a la calidad y dos, la creación en esta década de un Instituto Nacional de Evaluación y Calidad educativas, que ya ha realizado ya diversos estudios sobre distintos niveles educativos.

Aunque no he podido detenerme en el papel que ha ejercido el profesorado en el incremento de la calidad educativa, está claro que no se hubiese podido conseguir sin un continuado esfuerzo en su formación permanente no siempre valorado por la Administración ni por la sociedad. También destaco el cambio de actitud del profesorado de Primaria, primero, en la ley de 1970, cuando tuvo que adaptarse y especializarse para poder impartir unas enseñanzas (de 11 a 14 años) que anteriormente se impartían en Bachillerato; y en segundo lugar, en la LOGSE (1990), cuando todo el Profesorado de Secundaria (unos licenciados y otros maestros especialistas) han debido reciclarse de nuevo ya que los alumnos de 12 a 14 años, antes en centros de Primaria, se han incorporado a los Institutos debiendo de cambiar hábitos y actitudes ya asentados.

Referencias bibliográficas

- Bas Adam, J. M^a. (1997). "Presupuesto de 1997. El gasto educativo bajo mínimos" en Cuadernos de Pedagogía, 254, enero.
- Baudelot, CH. y Establet, R. (1989). « Le Niveau Monte », Ed. Du Seuil, París. (Edición en Castellano: "El nivel educativo sube". (1990). Morata, Madrid).
- Carr, E. H. (1991). "¿Qué es la historia?". Ariel, Barcelona.
- CIDE. (1992). "Las desigualdades de educación en España", Madrid.
- FOESSA. (1970) "Informe sociológico sobre la situación social de España". p. 849.
- Marchesi, A. y Martín, E. (1998). "Calidad de la enseñanza en tiempos de cambio", Alianza Editorial, Madrid.
- M.E.C. (1982). "Las pérdidas en el sector educativo", Gabinete de Estadística, Madrid. p. 4.
- Nuttall, D.L. (1994). "Les choix des indicateurs", en OCDE: *Évaluer l'enseignement. De l'utilité des Indicateurs Internationaux*. OCDE, París.
- OCDE. (1989). "Schools and Quality. An International Report". OCDE, París, (Ed. Castellano: "Escuelas y Calidad de la Enseñanza". Informe Internacional. (1991) Paidós-MEC, Barcelona).
- Puelles Benítez, M. De., *El Colegio de Doctores y Licenciados de Madrid (1899-1999) Una historia Pública*, Espasa Calpe, Madrid, 2000.
- Tiana, A., (1997). "Indicadores educativos. Qué son y qué pretenden" en Cuadernos de Pedagogía, N° 256, pp. 50-53. Los indicadores también nos facilitan las estrategias de cambio y los programas de intervención.
- Viñao, A. (1996) "La Ley Pertierra, ¿continuidad, cambio o rectificación? de la cultura de la participación a la de la evaluación" en Sevilla, D.; Beas M. y otros: "Construir otra escuela: reflexión sobre la práctica de los centros educativos", Ediciones Osuna, Granada. pp. 11-33.
- Viñao Frago, A. (1998). "Neoliberalismo a la española. Límites, contradicciones y realidades" en Cuadernos de Pedagogía, 270.
- Mayordomo, A. (1996) Reforma educativa, prácticas escolares y proyecto participativo, Sevilla, D.; Beas, M. y otros en Construir otra escuela