

LA CALIDAD EDUCATIVA EN ESPAÑA. REPASO DE SU DEFINICIÓN NORMATIVA Y APROXIMACIÓN A UN DEBATE TODAVÍA ACTUAL

Alessandro Gentile
Universidad de Zaragoza
Flor Arias Aparicio
Universidad de Extremadura

RESUMEN

El análisis que se propone a continuación refleja la confrontación entre los aspectos normativos referidos a la «calidad educativa» en España y la representación social de la misma por parte de padres y profesores. Se hace particular hincapié en los significados de la «educación» en términos de enseñanza y aprendizaje, en los contenidos de proyectos curriculares adecuados para los tiempos actuales y en el reparto de la responsabilidad educativa entre los actores que, junto con los alumnos, forman parte de la «comunidad educativa» (familias, profesores, administraciones de centros públicos y/o privados) para impulsar la calidad en los ciclos escolares obligatorios. Por ello, analizamos las premisas teóricas y legislativas de la calidad educativa en nuestro país, así como el debate que este concepto suscita en la comunidad educativa. Estos elementos nos sirven para destacar los aspectos críticos y las mejoras en este ámbito en un entorno de cambio continuo.

PALABRAS CLAVE: reforma educativa, proyecto curricular, fracaso escolar, padres, profesores.

ABSTRACT

«Quality in Spanish Education. A review of its normative definition within the frame of an ongoing debate» The present study raises a comprehensive perspective about the compulsory education in Spain through the comparison of the legislative reforms on its formal quality with its social representation by parents and professors. In particular, we analyse the definition of suitable curricular projects, the process of teaching and learning, and the shared responsibilities between families, teachers, and public or private schools. Our strategy of analysis is, on the one hand, to outline the definition of the the quality of education in the recent normative regulation, as a concept and as an ideology; on the other hand, to introduce and explain the public debate and the social image of education in Spain. Understanding the quality of education contributes to better understand and to face the education's challenges in the frame of current economic crisis and societal change in our country.

KEY WORDS: Educative Reform, Curricular Project, Schooling Dropout, Parents, Professors.



1. INTRODUCCIÓN

Las instituciones escolares y el proceso educativo, en su coherencia e integridad, afectan a las demás estructuras sociales e influyen en las expectativas colectivas de bienestar. La obligatoriedad, la participación masiva y la prolongación de los ciclos formativos reglados suponen cambios cualitativos importantes que modifican su organización y su misma esencia para responder a exigencias en mutación continua puestas por desafíos internacionales (globalización y europeización), coyunturales (crisis económicas y cambios del paradigma productivo) y nacionales (esquemas de integración, cohesión y justicia social).

En este escenario se mantiene un debate y cuestionamiento permanente de las características de la calidad educativa. Por eso, es oportuno clarificar los objetivos que las administraciones y los centros de enseñanza han de conseguir e indicar sus ámbitos de actuación prioritarios abarcando cuanto queda establecido desde un punto de vista normativo y cuanto se percibe entre los actores sociales que integran la comunidad educativa.

El presente estudio aborda una visión de conjunto de la calidad educativa en España haciendo hincapié en las últimas reformas legislativas realizadas en educación y en algunas de las posturas asumidas por parte de padres y profesores con respecto a la calidad de los ciclos escolares básicos, de primaria y secundaria.

Los ejes temáticos sobre los cuales insistimos son:

- El significado de los aspectos instrumentales, expresivos y valorativos de la educación en términos de enseñanza y de aprendizaje.
- El juicio sobre algunos aspectos críticos tales como la configuración del proyecto curricular y la prevención del fracaso escolar.
- El reparto de las tareas educativas entre los actores sociales responsables de la formación de las nuevas generaciones, es decir, las familias, los profesores, las administraciones de los centros escolares y los decisores políticos para impulsar la mejora de la calidad.
- Desde una perspectiva normativa hacemos referencia al concepto de «calidad» que ha sido institucionalizado a través de la Ley Orgánica de Calidad de la Educación (LOCE, 23 de diciembre de 2002) y de la Ley Orgánica de Educación (LOE, 3 de mayo de 2006), en un análisis contrastado de los preceptos dirigidos a hacerla efectiva. A partir de ahí, profundizamos en los discursos y juicios sobre la calidad de la educación por parte de padres y profesores.

Los ejes temáticos descritos antes son investigados a través de las informaciones más importantes reveladas en el estudio número 2785 del 18 de noviembre de 2008 del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) titulado «La imagen social de la educación en España»¹.

¹ Este estudio del CIS consiste en un total de cinco grupos de discusión: un grupo compuesto por profesores de primaria, secundaria y bachiller y cuatro grupos compuestos por



En nuestro planteamiento de investigación hacemos coincidir los discursos formales (legislativos) y subjetivos (valoración, percepción del cambio, expectativas y críticas) referidos a este ámbito del servicio público, averiguando los puntos de fuerza y debilidad del sistema escolar español. Nuestro objetivo es proponer unas reflexiones que se inserten en el debate social y político actual generado en torno al último proyecto de ley para mejorar la calidad educativa.

En el momento que concluimos este artículo se ha aprobado la última propuesta de reforma del sistema educativo impulsado por el Gobierno en el poder, la Ley Orgánica de Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE, de 9 de diciembre de 2013). Esta reforma ha salido adelante en un contexto de presión y rechazo manifiesto de colectivos sociales organizados en plataformas ciudadanas (piénsese, por ejemplo, en la autodenominada «Marea Verde»). Para entender mejor los contenidos y la justificación de esta última modificación del modelo de enseñanza en la coyuntura actual de crisis económica, consideramos interesante y oportuno este repaso normativo y analítico sobre la calidad como pilar estratégico irrenunciable de los ciclos escolares obligatorios.

2. LA CALIDAD EDUCATIVA: MARCO CONCEPTUAL Y NORMATIVO

De forma generalizada se acepta que el término «calidad» describa un concepto multidimensional, que admite una rica variedad de contenidos. Hay diferentes perspectivas de análisis según los criterios que se utilicen respecto a la selección de elementos relevantes y del valor que se les atribuye (Gairín, 2003). Al estar relacionado con parámetros ideológicos, sociales y económicos que cambian desde un punto de vista histórico y político, resulta difícil consensuar una definición unívoca de este concepto tan complejo y ambiguo, pero podemos matizar algunos de sus aspectos constitutivos según el ámbito al cual nos referimos.

Desde los años noventa, la calidad se ha convertido en el principio inspirador y fundamento de toda aproximación institucional y tratamiento estratégico de los

madres y padres de alumnos inscritos en algún curso de los ciclos educativos no universitarios y procedentes de Barcelona, Madrid y Bilbao. Cada uno de estos grupos de discusión está integrado por 6 o 7 participantes. Es importante orientarnos un poco en el momento histórico y político que caracteriza los contenidos de nuestro material empírico de referencia. En 2002 se aprueba la LOCE pero para su total aplicación se establece un plazo máximo de cinco años, previéndose una implantación escalonada en los sucesivos años. El cambio de Gobierno en marzo de 2004, con la primera legislatura de Zapatero, supone el establecimiento de un nuevo calendario para la aplicación de la LOCE y su posterior derogación por la LOE, en mayo de 2006, que se empezó a aplicar progresivamente a partir del curso escolar 2006-2007 con implementación definitiva en el curso 2009-2010. Por tanto, en el periodo en que se celebran los grupos de discusión (finales de 2008) ya se está aplicando la LOE.



sistemas educativos en los países occidentales (Aróstegui, 2008). El uso generalizado de la expresión «calidad educativa» requiere, por tanto, que nos acerquemos a su entendimiento desde tres planos complementarios que son la calidad como concepto, la calidad como ideología y la calidad como motor de cambio de los modelos de enseñanza y de aprendizaje (Gentile *et al.*, 2012). Estos tres planos son las claves interpretativas de una multiplicidad de elementos que configuran el proceso educativo, abarcando tanto aspectos cuantitativos (número de escuelas, gasto por alumno, proporción entre profesores y estudiantes, etc.) como aquellos otros más bien cualitativos, que se enlazan con la mejora de los niveles formativos reglados según las nuevas exigencias de la sociedad (nivel de estudio, satisfacción individual, desarrollo de habilidades y aptitudes, etc.) (Estruch, 2003).

La calidad de la educación ha sido priorizada en cada país por iniciativa de determinadas instituciones internacionales, haciéndose efectiva a través de análisis comparativos de los sistemas educativos nacionales (Puelles, 2009). Desde el Consejo de Europa de Lisboa en 2000 se ha planteado la necesidad de mejorar la calidad educativa como una opción estratégica, destinada a convertir a la Unión Europea en «la economía basada en el conocimiento [...] con más y mejores empleos y con mayor cohesión social». Se pretende reforzar así la conexión entre economía y conocimiento y la puesta en valor de este último como principal factor productivo, asociado con la formación del capital humano y unido a otros factores como el capital y el trabajo (Castells, 2001).

Los procesos educativos crecen en importancia también por su papel modernizador de la convivencia social, tanto en su vertiente de formación inicial y obligatoria como continua y a lo largo de la vida. En particular, la calidad de la educación entre los adolescentes está determinada por su rendimiento y por el cumplimiento del ciclo obligatorio de estudios de cara a un doble tipo de inserción, social y laboral. Algunas evaluaciones, como las que realiza la OCDE (con los Informes PISA)² y Eurostat (con los Informes Eurydice)³, resaltan los resultados en educación y la mayor o menor eficacia de los ciclos formativos para garantizar la cohesión social y una transición adecuada al mercado de trabajo en la «sociedad de la información». En este contexto y a partir de estas expectativas, la revisión, la adecuación y la adaptación de nuestro sistema educativo se han

² En sus siglas en inglés, Programme for International Student Assessment, desde el 2001 este informe se basa en el análisis del rendimiento del alumnado entre 10 y 15 años de la ESO comparando datos entre los países de la UE-27 a partir de pruebas estandarizadas trienales en las que se revisan tres áreas disciplinares: las competencias de lectura, en las matemáticas y en las ciencias naturales.

³ Eurydice es la red europea de información sobre educación. Se trata de una red institucional creada por la Comisión Europea en 1980 para impulsar la cooperación entre Estados miembros en el ámbito educativo, tanto a través del intercambio de información descriptiva de la organización y funcionamiento de los sistemas y las políticas educativas europeas, como de la realización de estudios comparados sobre temas de interés común (organización escolar, formación del profesorado, gasto público en educación, transición de la escuela al mercado de trabajo, etc.).



sustentado —y siguen todavía sustentándose— sobre la idea de calidad como objetivo esencial.

El desarrollo legal de la educación, considerado crucial para el bienestar económico y social de un país democrático (Domínguez, 2007), se ha acometido en España a través de tres importantes reformas durante los últimos veinte años y antes del 2008, fecha en la que podemos fijar el principio de la crisis económica todavía en curso. La primera reforma es del 1990 con la aprobación y aplicación de la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE), complementada por la Ley Orgánica de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los Centros Docentes (LOPEG). La segunda reforma tiene lugar en 2002, con la aprobación de la Ley Orgánica de la Calidad de la Educación (LOCE), que deroga gran parte de las leyes anteriores. La última reforma antes de la crisis económica actual se refiere a la aprobación de la Ley Orgánica de Educación (LOE) en 2006, que viene a clarificar el marco normativo que se había desarrollado hasta entonces. Este marco ha sido recientemente modificado con la aprobación de la Ley Orgánica de Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE) en diciembre de 2013, que propone una reforma profunda de la LOE y que supone la séptima ley de enseñanza en nuestra democracia.

El discurso político-institucional ha presentado cada modificación legislativa como uno y otro intento de adaptar el sistema educativo a las necesidades planteadas en una sociedad cambiante (Gimeno, 2001). De igual modo, como se desprende de las exposiciones de motivos, las leyes educativas han justificado las reformas en la necesidad de acomodar la política educativa a los objetivos establecidos en los acuerdos o programas internacionales o en la oportunidad de corregir las deficiencias comparativas con otros países occidentales de los niveles de eficacia educativa y rendimiento escolar (Etxeberria, 2000).

Todas las reformas educativas coinciden con cambios de gobiernos y, en consecuencia, con cambios permanentes de las formas de entender la calidad y de hacerla efectiva. Se trata, pues, de hacer realidad una calidad diferentemente entendida según las perspectivas políticas e ideológicas que se han ido reemplazando entre sí, pero comúnmente percibida por los decisores institucionales como arena sensible a la aportación de novedades, actualizaciones y mejoras. La falta de consenso político y de un acuerdo duradero respecto del modelo a seguir ha supuesto cambios continuos del sistema educativo español acometidos por la distinta visión y prioridades que de la educación tienen el partido en el poder (Lorenzo, 2005).

En la práctica, las normas más actuales indican el tipo de enseñanza que llevar a cabo con el afán de fortalecer la realización personal de los alumnos hasta conciliar el bienestar individual y social (Martínez Arias, 2009). En distinto grado y con diferentes acciones, la legislación educativa ha ido incidiendo en lo que se han desmarcado como parámetros de calidad: la autonomía de los centros docentes para adecuar su actuación a cada tipo de contexto y de alumnado; el protagonismo del profesorado centrado en su formación inicial y permanente; la implicación y la participación de todos los sectores de la comunidad educativa; los mecanismos de evaluación y de rendición de cuentas; la organización flexible de los cursos escolares. Las medidas dispuestas a tales logros en las últimas dos décadas han insistido



sobre estos factores en la convicción de la correlación positiva entre estos mismos y la mejora de la calidad.

El tratamiento que de la calidad hace la LOGSE se limita a determinar los factores que la favorecen, enumerando los aspectos principales que serán desarrollados años más tarde por la LOPEG. Tales aspectos pueden resumirse en la programación docente, los recursos formativos y la función directiva, la innovación y la investigación, la orientación escolar y profesional, la inspección y la evaluación del sistema educativo.

Más relevante es la calidad en la LOCE, que incorpora el término en su propia denominación, en la que se expresan los ejes para promoverla (elevados a principios) y que reflejan, a la postre, su misma articulación normativa. En ella, destaca la consideración de la calidad en dos formas: como derecho de los padres a que sus hijos reciban una educación con las máximas garantías de una enseñanza adecuada y de un aprendizaje activo; como deber de los poderes públicos que están obligados al desarrollo de las acciones necesarias para asegurar una educación eficaz y exhaustiva.

La LOE refuerza la conexión entre calidad y equidad como principios indisolubles, en la idea de garantizar el acceso en igualdad de condiciones para todos los alumnos, independientemente de su procedencia social, étnica o racial. En tal sentido, esta reforma se apela a la necesaria colaboración de todos los componentes de la comunidad educativa (familias comprometidas con el trabajo de sus hijos y la vida de los centros; centros y profesorado constructores de entornos de aprendizaje ricos, motivadores y exigentes; Administraciones que proporcionan recursos suficientes) y a la importancia del compromiso compartido haciendo responsable a la sociedad en su conjunto de la calidad del sistema formativo.

Con respecto a la ordenación del sistema educativo, la LOGSE alarga la enseñanza básica, de carácter gratuito, de los 14 a los 16 años de edad, ampliándose el período escolar común a un mínimo de diez años⁴. La enseñanza obligatoria queda entonces distribuida en dos etapas: la educación primaria, de 6 a 12 años, y la educación secundaria obligatoria (ESO), de 12 a 16 años.

El bachillerato (de 16 a 18) queda reducido a dos cursos. Tanto la LOCE como la LOE mantienen el sistema escolar en diez cursos de educación obligatoria (seis de primaria y cuatro de ESO) seguidos de dos cursos de educación postobligatoria (bachillerato o formación profesional). Con la aplicación de la LOGSE la educación infantil tiene carácter voluntario, ordenándose en dos ciclos⁵: el primero comprende hasta los 3 años y el segundo desde los 3 hasta los 6 años (ver tabla 1).

⁴ El legislador justifica esta ampliación para hacerla coincidir con la edad mínima legal de incorporación al mercado de trabajo formal. De igual modo, alude a los cambios culturales, tecnológicos y productivos que requieren nuevas cualificaciones y una formación «más amplia, más general y más versátil» para futuras actualizaciones.

⁵ La LOCE distinguía entre educación preescolar, dirigida a los niños de hasta los 3 años, y educación infantil, que comprende un ciclo de tres cursos, desde los 3 a los 6 años de edad.



TABLA 1. ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO NO UNIVERSITARIO EN ESPAÑA.

| ETAPA | ENSEÑANZA | ORGANIZACIÓN | EDADES |
|--------------------------------------|--|--|------------|
| Preescolar | Educación infantil | Primer ciclo | 0-3 años |
| | Educación infantil | Segundo ciclo | 4-6 años |
| Educación obligatoria | Educación primaria | Tres ciclos de dos cursos cada uno | 6-12 años |
| | Educación secundaria obligatoria (ESO) | Cuatro cursos | 12-16 años |
| Educación secundaria postobligatoria | Bachillerato | Dos cursos | 16-18 años |
| | Formación profesional de grado medio | 1 ½ o 2 cursos (en función del perfil profesional) | 16-18 años |

Fuente: elaboración propia sobre datos del Eurostat (2009) www.eurydice.org

Teniendo en cuenta esta organización, nos acercamos a algunos de los principales ejes de calidad del sistema educativo no universitario en España considerando en paralelo sus contenidos normativos y la representación social que se ofrece de los mismos cuando se aprobó la LOE.

Los puntos que aquí analizamos, y que fueron los ejes centrales de la reforma en 2006, constituyen en el momento presente algunos de los fundamentos sobre los que se sostiene la LOMCE. Entonces como ahora, se defiende la reforma como el cambio necesario para superar las preocupantes cifras de abandono escolar y mejorar los resultados del alumnado español en las comparaciones internacionales. Para ello, tanto una como otra inciden en los aspectos más significativos del sistema: los contenidos curriculares, la especialización del alumno a través de la optatividad en las asignaturas, su desarrollo personal mediante la elección de itinerarios curriculares específicos y la búsqueda de un equilibrio formal y sustancial entre escuelas públicas y privadas.

En los apartados siguientes nos referimos a estas cuestiones haciendo hincapié en la situación vigente (LOE) y sin perder de vista hacia dónde se dirige la reforma del sistema (LOMCE).

3. TRES EJES DE LA CALIDAD EDUCATIVA

Desde principios del nuevo siglo las evaluaciones internacionales (OCDE y Eurostat) han estado poniendo de relieve algunas insuficiencias del sistema educativo español que se manifiestan, particularmente, en la etapa de la ESO y se concretan en el abandono escolar de casi el 32% de los alumnos (17 puntos por encima de



la media europea). A este dato hay que sumar el bajo nivel en conocimientos de materias instrumentales como las matemáticas y las ciencias y en las deficiencias de expresión oral y escrita que están relacionadas con la falta de hábito de lectura entre los adolescentes de 10 a 15 años de edad⁶. Los informes internacionales evidencian los límites de la calidad de nuestro sistema de enseñanza en el rendimiento escolar y en la correspondencia entre los ciclos escolares obligatorios y el mercado de trabajo. Por todo ello, es posible evidenciar que la escuela en España en los últimos años ha presentado unas deficiencias estructurales notables que no le permiten impulsar la calidad educativa para equipararse con los objetivos europeos.

La atención que en la legislación reciben el rendimiento escolar, el fracaso educativo y el profesorado —factores todos ellos indicadores de calidad educativa en los Informes PISA— es diversa. Expresados de forma genérica en las exposiciones de motivos como fundamentos justificativos de las reformas en aras de mejorar el sistema educativo, son escasas las referencias en el texto que vinculen el fracaso escolar, el abandono temprano o los rendimientos escolares con las concretas medidas previstas para su resolución. Por el contrario, la calidad se predica en su integridad y se presume implícita en todos los contenidos de las leyes. En el preámbulo de la LOCE, por ejemplo, solo se hace referencia al abandono temprano para subrayar la necesidad de reducir sus elevadas tasas en la ESO. De igual modo, la única cita al fracaso escolar se remite a su evitación, prestando para ello atención especial en el ciclo de primarias, donde se manifiestan las primeras conductas conflictivas y de desafección entre los alumnos (Navarrete, 2007).

A pesar de los objetivos declarados en el marco legislativo, las aportaciones para hacer frente a estos problemas han sido escasas además de poco novedosas, tanto en el diseño de estrategias para conseguir mejores resultados académicos como para mantener a los alumnos en el sistema escolar, lo cual ha suscitado muchas perplejidades y críticas en la opinión pública (Benito, 2007).

3.1. DEBILIDADES Y POTENCIALIDADES DEL PROYECTO CURRICULAR

A lo largo de las sucesivas reformas legislativas permanecen constantes los objetivos asignados a la educación en cada nivel de enseñanza. La finalidad principal de la educación obligatoria es contribuir al desarrollo integral del alumno trans-

⁶ En el informe PISA de 2006, los estudiantes españoles de 15 años ocuparon la posición 35 en lectura, en una lista de 56 países, la 32 en matemáticas y la 31 en ciencias. Además, España es el tercer país europeo con más abandono escolar temprano: casi el 32% de los jóvenes de entre 18 y 24 años dejó de estudiar después de la enseñanza obligatoria, muchos sin el título de ESO, solo superada por Portugal y Malta. Según datos del Informe Eurydice (Eurostat) de 2007, España invierte un punto porcentual menos de su PIB en educación pública que la media de la UE-27, 4,3% frente a 5,3%; el porcentaje de abandono temprano es el doble que la media europea, 14,9%. Según las previsiones del Gobierno, la inversión pública en educación bajará al 3,9 del PIB en 2015, es decir, el equivalente a 10.000 millones de euros.



mitiendo/adquiriendo los conocimientos necesarios para insertarse en el mercado laboral y transfiriendo/asimilando las normas sociales como también los hábitos de convivencia y de buena conducta. Así entendida, la educación básica tiene un carácter propedéutico o preparatorio y, en consecuencia, instrumental para la futura formación profesional y para la inserción, no solamente laboral sino sobre todo social, de todos los/las jóvenes (Feito, 2002; Varela, 2007).

Las instituciones escolares tienen autonomía para desarrollar proyectos curriculares adecuados para cada caso específico, con modelos flexibles de enseñanza y de trato con la variabilidad de los estudiantes según su índole personal, vocación o predisposición al aprendizaje.

Las más recientes perspectivas pedagógicas destacan la función de la escuela como formadora de personas con capacidad para aprender permanentemente (Feito, 2009), esto es, de «aprender a aprender» y «aprender a conocer». De esta manera se quiere expresar que los procesos de aprendizaje no concluyen con la escolarización porque se extienden a todo el proyecto biográfico de un individuo (Domínguez, 2007).

El currículo constituye el mejor instrumento para poder atender las necesidades del alumnado. Se establecen diferentes niveles de concreción curricular al objeto de que los equipos docentes creen proyectos educativos de centro, programaciones ajustadas a cada estudiante. En la práctica estas adaptaciones se implementan para aquellos alumnos con necesidades educativas especiales sin atender a otras dificultades del aprendizaje como la promoción automática y la repetición (Benito, 2007). Se apunta como defecto de los currículos académicos vigentes en la educación básica los que primen la dimensión cognitiva en detrimento de otros aspectos esenciales para la formación del chico. El riesgo es asumir una concepción reduccionista del desarrollo cognitivo como asimilación y memorización acrítica de un conjunto de conocimientos que se consideran útiles desde el punto de vista profesional y del sistema productivo (Domínguez, 2007).

Por otra parte, algunos riesgos académicos pueden traducirse en verdaderas situaciones de vulnerabilidad o exclusión del alumno. A este propósito, con carácter general, puede definirse el fracaso escolar como el hecho de no alcanzar un nivel mínimo de escolarización, no lograr el título académico mínimo del sistema educativo obligatorio y reglado (es decir, no obtener el título de graduado en la ESO). En la medida en que dificulta o impide el acceso a otro tipo de estudios postobligatorios, el fracaso escolar es un factor determinante del abandono temprano o prematuro entendido como el porcentaje de jóvenes de entre 18 y 24 años de edad que no permanecen en el sistema educativo y que tienen como estudios máximos alcanzados la ESO.

La conceptualización del fracaso escolar no está exenta de controversias y planteamientos diferenciados y visiones distintas. De hecho, podemos destacar la imprecisión del término:

... a veces hace referencia a los alumnos con bajo rendimiento académico, otras veces a los alumnos que abandonan o acaban la educación obligatoria sin la titulación correspondiente, y desde otra perspectiva se pretende destacar las consecuencias sociales y laborales en la edad adulta de los alumnos que no han alcanzado la pre-



paración adecuada. Todos estos significados tienen una relación estrecha, ya que subrayan las graves dificultades de aprendizaje de los alumnos, aunque el momento en que se producen —durante la educación, al final o posteriormente— sea diferente y sus implicaciones, por lo tanto, también (Marchesi, citado en el informe *Jóvenes y fracaso escolar en España*).

Asimismo, no faltan opiniones de expertos según los cuales el fracaso escolar es un problema del sistema educativo en su conjunto, que es incapaz de hacer frente a sus obligaciones formales, como por ejemplo centrarse en las necesidades de los estudiantes a partir de sus diferencias (Martínez García, 2007).

La existencia de un número importante de alumnos que finaliza la escolarización obligatoria sin haber alcanzado los objetivos formativos propuestos ni haber obtenido el título correspondiente constituye uno de los principales problemas de nuestro sistema de educación actual (Fernández Enguita *et al.*, 2010). No es extraño, por tanto, que nuestras leyes educativas se hayan marcado como objetivo fundamental mejorar el resultado de todos los alumnos y reducir el fracaso escolar además de prever oportunidades posteriores de recuperación para los que no finalicen la enseñanza obligatoria positivamente y a la edad prevista.

Las medidas dispuestas para prevenir el abandono prematuro o la terminación de los estudios sin obtener el título se desdoblaron en: a) medidas de carácter psicopedagógico y curricular, consistentes en adaptar la enseñanza a las motivaciones, las capacidades y los intereses de los alumnos; b) medidas relativas a la organización de las aulas y de los centros (composición de grupos flexibles, oferta de materias optativas, profesorado de apoyo, etc.). De igual modo, cabe señalar medidas preventivas y medidas paliativas de las causas que concurren en el fomento del fracaso escolar (absentismo, repetición, falta de motivación, nivel educativo de los padres, etc.).

La LOGSE establece la escolarización obligatoria hasta los 16 años, edad mínima para la incorporación al mercado de trabajo. Para resolver los problemas de atención a la diversidad del alumnado, tanto a los de bajo rendimiento como a los más destacados, se desarrollan los departamentos de orientación con profesores de apoyo, se aumenta la optatividad en los contenidos a partir del segundo ciclo de la ESO y se diseñan apoyos a los alumnos con necesidades educativas especiales. La LOCE propone un modelo de atención a la diversidad que prevé la distribución de los alumnos en itinerarios específicos a lo largo de la ESO caracterizados por la restricción de la posibilidad de elección curricular de los alumnos, por la escasa adaptabilidad de los programas a la diversidad de los intereses y de las actitudes del alumnado, y por una jerarquía implícita entre los mismos itinerarios educativos, al asociar los menos prestigiosos a la formación profesional.

Frente a estos modelos la LOE propone una alternativa basada en la combinación de adaptaciones curriculares, desdobles de grupos escolares, una mayor oferta de materias optativas y mejores programas de diversificación curricular. Se trata de un planteamiento más articulado y más flexible que los anteriores: en la etapa primaria se pone el énfasis en la prevención de las dificultades de aprendizaje; en los ciclos de la ESO se permite a los centros adoptar las intervenciones didácticas que más se adecuen a las características de sus alumnos.



Junto a estas medidas se consideran otras intervenciones más enfocadas en aquellos jóvenes mayores de 16 años que no han alcanzado los objetivos básicos de la educación obligatoria ni obtenido el título correspondiente. Para ellos se diseñan Programas de Garantía Social (PGS), cuya finalidad es ofrecerles una formación básica de tipo general y profesional, y una orientación laboral⁷. Este «sistema de pasarelas» hacia el mercado de trabajo facilita la incorporación de los alumnos que habían abandonado algún ciclo de formación profesional (FP) y la recuperación de los que salieron de la ESO a través de Programas de Cualificación Profesional Inicial (PCPI), porque con solamente cursar un año se les permite pasar a un ciclo formativo de grado medio⁸.

Este esquema cambiará con la aprobación de la LOMCE, que establece un adelanto de los cursos donde los estudiantes deben elegir las asignaturas optativas dirigidas hacia la FP o el bachillerato⁹. Asimismo, se prevé adelantar tanto los programas de atención a los alumnos con problemas de aprendizaje (que pasarán a denominarse «programas de mejora del aprendizaje y del rendimiento») como también la nueva versión de los programas de cualificación inicial.

3.2. LAS FORMAS DE AVANZAR EN LA TRAYECTORIA EDUCATIVA

En los primeros artículos de todas las reformas educativas implementadas en España durante los últimos veinte años se pone énfasis en la formación integral para contribuir al pleno desarrollo de la personalidad del alumno. Este desenvolvimiento global comprende una doble dimensión: académica y social. La formación integral no se reduce a los resultados escolares sino que incluye tanto los valores como las actitudes éticas y sociales a promover y conseguir en el periodo de formación (Cano, 2001). La adquisición de conocimientos, la capacitación profesional y la preparación para participar activamente en la vida social y cultural del propio entorno constituyen aspectos directamente relacionados con el rendimiento escolar.

El reto de ofrecer una educación de calidad se concreta en la necesidad de mejorar el resultado de todos los alumnos (disminuir los resultados negativos) y re-

⁷ Desde su origen, el principal problema que planteaban los programas de garantía social consiste en la ausencia de una titulación final, tanto de tipo general como profesional. La LOCE intenta resolver este problema concediendo a los alumnos el título de graduado en educación secundaria al final de los denominados programas de iniciación profesional. La LOE insiste en esta línea mediante la orientación de los programas hacia el logro de una cualificación profesional de primer nivel que permita la inserción laboral.

⁸ Los PCPI son una modificación de los extintos PGS introducida en la LOE, concebidos como programas «flexibles» y «nada teóricos» (una parte obligatoria de oficio y formación general, y otra voluntaria de contenidos académicos) orientados a jóvenes sin interés en el sistema reglado. Durante el curso 2011-2012 un total de 82.939 alumnos (la mayoría entre 16 y 21 años) han sido orientados en sus centros educativos hacia esta opción formativa.

⁹ Según el calendario de aplicación previsto en la LOMCE, la reforma en secundaria, bachillerato y FP de grado medio y superior se aplicará en el curso 2016-2017, mientras que los cambios en primaria y formación profesional básica se implantarán en el curso 2014-2015.



ducir el fracaso escolar (optimizar las estructuras educativas). Para cumplir con estas tareas la LOCE enfatiza la mejora de la calidad adoptando como medidas la división de grupos por rendimiento académico (itinerarios), la repetición como solución a los problemas de aprendizaje y la evaluación de contenidos escolares. La LOE introduce los programas de diversificación curricular y la evaluación de competencias al final de los ciclos de primaria y secundaria.

La LOCE mantiene la evaluación colegiada: en la primaria permanece la promoción automática, solo se puede repetir un curso en sus seis de duración; en la ESO cada curso puede repetirse una sola vez y se requiere la conformidad de los padres para repetir un mismo curso una segunda vez (si tras la repetición el alumno no cumple los requisitos para pasar al curso siguiente). Además, se establece la obligación de repetir curso para aquellos alumnos que hubieran suspendido tres o más asignaturas y la posibilidad de recuperar los suspensos con exámenes en septiembre.

La LOE suprime los exámenes de septiembre y limita las repeticiones de curso: el alumno puede repetir el mismo curso una sola vez y dos veces como máximo dentro de la etapa escolar. Excepcionalmente, se puede repetir una segunda vez en cuarto curso si no se ha repetido en los cursos anteriores de la misma etapa.

Los efectos de la repetición sobre el fracaso y el abandono escolar, así como la falta de acuerdo en los estudios sobre los beneficios de esta medida, quedan reflejados en la variedad de cambios que las leyes introducen. La LOGSE contempla la repetición como una medida extraordinaria en función del número de áreas suspensas. La LOE prevé que a lo largo de toda la educación obligatoria solo se puede repetir curso un máximo de dos veces. Para evitar la aplicación de esta medida los alumnos pueden realizar una prueba extraordinaria de las áreas o materias que no hayan superado al finalizar el curso ordinario anual. Tampoco hay acuerdo sobre el valor de las evaluaciones a lo largo de los ciclos, aunque su finalidad es constatar que se cumplen los objetivos de cada etapa y que el alumno ha alcanzado un nivel de conocimientos adecuado¹⁰.

Con la reforma del 2013 se recuperan las evaluaciones externas que los alumnos tendrán que pasar en cada etapa educativa (primarias, ESO y bachillerato). La configuración de estas pruebas como reválidas complica el recorrido de los alumnos porque, si no superan el examen, no pueden seguir estudiando, no consiguen el título de cada etapa y deben examinarse por libre para poder volver a la ESO, a la FP de grado medio o al bachillerato. Además, si el alumno ha cursado un PCPI, aunque lo haya aprobado, solo podrá intentar incorporarse al mercado de trabajo, llegando a conseguir un certificado de profesionalidad de nivel 1 como única titulación.

¹⁰ Analizando los testimonios recogidos en el estudio 2785 del CIS, algunos de los padres y de los profesores entrevistados advierten que la extemporaneidad de estos exámenes puede cortar la progresión del alumno y ahondar en la segregación que puede producir su no superación.



3.3. LA FORMACIÓN DEL PROFESORADO

Todas las reformas educativas prestan especial atención al profesorado incidiendo en su formación inicial y permanente, así como en la valoración del desempeño de su función pedagógica. En la LOGSE se hace expresa mención a la formación del profesorado como un factor irrenunciable para favorecer la calidad de la educación, presentándola no solo como un derecho y una obligación de todos los maestros y profesores, sino también como una responsabilidad de las Administraciones educativas (art. 56). La LOCE dedica un título entero (siete artículos) para establecer el marco general «que ha de regir uno de los factores determinantes de la calidad», el «elemento más valioso y decisivo a la hora de lograr la eficacia y eficiencia de los sistemas educativos», sentando las bases para la formación inicial y permanente necesarias para realizar sus tareas docentes eficaz y adecuadamente: cualificación específica, programas y actividades de actualización, refuerzo de la carrera profesional, etc. En la misma línea, la LOE insiste en el reconocimiento social de la función docente, se especifican los requisitos de titulación para la impartición de cada enseñanza y se refuerzan las medidas de apoyo al profesorado, especialmente a través de incentivos económicos.

A pesar de estas intenciones legislativas, desde los años noventa los avances concretos en la formación inicial y permanente de los docentes han sido limitados, sobre todo si los miramos desde una perspectiva comparada europea (Pedró, 2006): en concreto, se ha sustituido el Certificado de Aptitud Pedagógica para los profesores de secundaria por el título de Especialización Didáctica, mientras que la formación permanente sigue basada en el seguimiento de cursos de especialización.

La LOMCE no introduce ninguna mejora en este ámbito. Por el contrario, las condiciones de trabajo del profesorado y su valoración se ven mermadas por la prevista ampliación de la jornada lectiva y del calendario escolar, por el aumento de la ratio profesor/alumno (menos profesores para más estudiantes en clase) o el detrimento de la especialización en áreas de carácter artístico, tecnológico o humanístico, de gran importancia también para el desarrollo del alumno.

4. LA CALIDAD EDUCATIVA ENTRE PÚBLICO Y PRIVADO

La dimensión cívica de la educación constituye el núcleo de cada sistema democrático como derecho fundamental y como servicio público (Carbonell, 2005). El ejercicio efectivo del derecho a la educación aparece ligado a la libertad de enseñanza y esta a su vez se despliega en la libertad de elección de los institutos por parte de los padres y en la libertad de oferta y dirección de centros escolares¹¹.

¹¹ El artículo 27 de la Constitución Española reconoce y garantiza el derecho a la educación y lo combina con el principio de libertad de enseñanza. Tras este doble reconocimiento el texto



Como garantía de estos derechos la educación se concibe desde un punto de vista normativo como servicio para la ciudadanía que puede ser prestado no solo por los poderes públicos sino también por la iniciativa privada, con el objetivo de diversificar la oferta educativa y hacerla extensible y asequible a todos¹². De esta forma, nuestro sistema de enseñanza se ha ido configurando con un carácter mixto o dual, formado por una red pública mayoritaria y una red privada de magnitud cada vez más considerable en los últimos diez años. En esta última predominan los centros concertados cuyos titulares son las personas físicas o jurídicas de carácter privado pero que son sostenidos con fondos públicos¹³.

Es opinión compartida de los profesores y de los padres entrevistados para la investigación del CIS que las obligaciones de la Administración pública para alcanzar una educación de calidad se implementan tutelando la igualdad de oportunidades curriculares y formativas. Sin embargo, esta no tiene por qué obstruir el despliegue de vías de acceso variadas para su consecución de modo que se multipliquen las opciones para las familias y los alumnos.

La prestación de este servicio por los particulares, a través del concierto presupuestario, plantea el debate de las condiciones en que ha de realizarse esta opción, básicamente en lo que respecta a los criterios de admisión y de funcionamiento del centro. En principio, la escolarización debe realizarse de manera equitativa en todas las escuelas sostenidas con fondos públicos: esto significa que todos los alumnos deben poder escolarizarse en igualdad de condiciones en el centro que lo soliciten, independientemente de sus circunstancias personales o sociales. El equilibrio debe ser el criterio principal para la escolarización de alumnos con necesidades educativas especiales y pertenecientes a colectivos vulnerables (niños de familias conflictivas, con deficiencias físicas o intelectuales y miembros de minorías étnicas o migrantes, entre otros)¹⁴.

constitucional garantiza el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones y la libertad de creación de centros docentes.

¹² La LOE alude explícitamente a esta condición, retomando este carácter conferido en la Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación (LODE) de 1985, en la que se define el régimen de concierto público-privado. El desarrollo de políticas de fomento de la libertad de elección de escuelas ha contribuido a la proliferación de estos centros en España.

¹³ La LOMCE incide en la libertad de enseñanza como uno de los principios que deben regir el sistema escolar, principio que lleva a rebajar la preeminencia legal de la escuela pública sobre la concertada de manera que cuando la norma establece que las Administraciones estarán obligadas a garantizar una plaza durante la educación obligatoria, ya no se especifica que esa plaza tenga que ser pública.

¹⁴ La legislación básica establece con carácter general los criterios para la admisión de alumnos, criterios que son concretados por las comunidades autónomas, garantizando la igualdad de la aplicación de las normas de admisión con independencia de la naturaleza de los centros escolares. Se dispone además que todos los centros sostenidos con fondos públicos deben contribuir a la formación de alumnos con «necesidad específica de apoyo educativo». En este sentido, la LOE prevé el reparto proporcional entre los centros públicos y concertados, contemplando un número de alumnos mínimo que deben ser admitidos por todo tipo de escuela.



Sin embargo, la realidad muestra que no existe una distribución equilibrada de la población escolar con dificultades de aprendizaje, hasta ahora acogida en su mayoría por institutos y colegios públicos en nuestro país (Calero, 2006; Fernández Soria, 2006; CES, 2009). A esta circunstancia los padres vinculan el progresivo deterioro y la pérdida de prestigio de las escuelas públicas con respecto a las privadas en España.

Los mismos padres discrepan sobre la mejor forma de compaginar la tutela de la educación como servicio público con su prerrogativa inalienable para decidir el tipo de enseñanza que sus hijos tengan que recibir. Falta un consenso unánime y claro sobre las formas de apoyar la iniciativa privada de nuevos centros sin que esta entorpezca el desarrollo de la educación pública, porque en su opinión la importancia y la defensa del sistema gratuito y universal de enseñanza aparecen debilitadas por la competencia en el mercado. Los padres y los profesores utilizan argumentos similares para lamentar las faltas de los órganos de gobierno (sobre todo a nivel central) en no haber sabido poner freno a esta situación sino, al revés, en fomentarla de manera cada vez más incisiva. De hecho, el recorte de presupuestos por los recursos de los contribuyentes que se destinan a las escuelas privadas y concertadas es el indicador que más veces se retoma en los grupos de discusión para explicar los límites que las escuelas públicas presentan en la implementación de sus proyectos de calidad frente a las disponibilidades crecientes de las escuelas privadas, sea por la vía de la contribución estatal o autonómica, sea a través de sus elevadas cuotas de inscripción.

El temor declarado por parte de padres y profesores es que se desatienda cualquier tipo de esfuerzo hacia una educación de calidad, accesible y democrática, hasta llegar a reproducir las asimetrías sociales existentes y a convertir la escuela pública en una institución puramente asistencial. A este propósito, recientes estudios (Feito, 2006; Puelles, 2009) nos informan que el diseño actual de los conciertos educativos no facilita la integración de todos los alumnos sino que, a menudo, es fuente de discriminación clasista y cultural. Aunque se hayan conseguido mejoras en la igualdad de acceso escolar entre las franjas más populares —con bajos niveles de ingresos, padres con estudios básicos, jóvenes inmigrantes, miembros de familias gitanas— de la población española respecto al pasado reciente (Carabaña, 2006), existen todavía diferencias significativas entre las características personales, familiares y socioeconómicas del alumnado de los distintos tipos de centros que se reflejan también en sus trayectorias de éxito o de fracaso (Escudero, 2005).

Si por un lado los padres entrevistados subrayan la difícil tarea del servicio público de amortiguar las diferencias asociadas a cada alumno, por el otro no ponen en entredicho la misión institucional y ético-moral de la escuela pública valorando positivamente sus instalaciones, su profesorado y los contenidos de la enseñanza que se imparten en ella. Además, aunque sea un discurso más residual, se aprecia la diversidad social y la pluralidad cultural de los alumnos como condiciones enriquecedoras para desarrollar la personalidad de sus hijos con nuevas experiencias, especialmente en un entorno de socialización básica como los institutos de primarias.

En realidad, y en parcial contradicción con estos juicios, la escuela pública no constituye la elección de diversos padres que integran los grupos de discusión



del CIS¹⁵. Si bien su número exiguo no permite alguna representatividad estadística significativa para nuestra interpretación, esta postura evidencia un prejuicio positivo hacia la escuela pública ligado a la comprobada desilusión de los padres de que los objetivos de integración institucionalmente profesados sean valiosos pero al mismo tiempo aparezcan tan difícilmente alcanzables en la actualidad. Tales circunstancias, en su opinión, hacen de la escuela pública un entorno a menudo más conflictivo y, en consecuencia, menos halagüeño o conveniente para la educación de los hijos.

Por otra parte, cabe resaltar que las razones que llevan a estos padres a elegir centros escolares públicos, privados o concertados se concretan mucho en los beneficios logísticos y prácticos para su organización familiar. Estrechamente unido a la elección basada en la cercanía o proximidad del centro, los padres atienden también a cuestiones de rendimiento académico de los estudiantes, sobre todo cuando deben elegir el centro escolar para los ciclos educativos de secundaria. Nos referimos, pues, a resultados tales como el índice de aprobados en selectividad o el número de alumnos repetidores por clase y, en cierta medida, el método más o menos participativo e innovador utilizado para la transmisión de conocimientos y la organización de la didáctica.

En opinión de los participantes en el estudio del CIS, los condicionantes familiares de tipo económico no son significativos en la elección de centros públicos o concertados, estos últimos financiados con fondos públicos, aunque sí se consideran a la hora de elegir entre concertado y privado. En este caso, los padres se sienten legitimados, en cuanto que pagan, para exigir determinadas cualidades en la prestación de la enseñanza, percibiéndose como clientes que reivindican su derecho a obtener un servicio de calidad. Asimismo, se estiman las instalaciones y la oferta de actividades extraescolares como credenciales añadidas importantes a la hora de preferir un centro escolar en lugar de otro dependiendo de su titularidad.

La ideología es un aspecto residual en los debates que hemos analizado, ya que no constituye ninguna traba a la hora de matricular a los hijos en centros religiosos o laicos en la medida que todos los factores anteriores estén garantizados. En esta línea, sin entrar a profundizar en este argumento, se destaca la limitada importancia que se concede a la cuestión religiosa, incidiendo más en el tipo de educación que se proporciona, con referencia más a la transmisión de valores y de disciplina que a los contenidos didácticos.

Los padres otorgan mayor calidad a los centros concertados y privados apoyándose en criterios objetivos referidos a la procedencia familiar del alumnado y a razones de prestigio relativas a las oportunidades de promoción social en un entorno previamente seleccionado y posiblemente homologado. En estos casos las informaciones relacionadas con el tipo de alumno hacen más hincapié en las características socioeconómicas de las familias (nivel de ingresos, profesión y nivel de estudios de

¹⁵ Los hijos de todos los padres que han participado al estudio 2785 del CIS están inscritos a escuelas públicas o concertadas, atendiendo algún curso de los ciclos escolares obligatorios.



los padres) y en el rendimiento académico —potencial y real— de los alumnos (nota media, organización del estudio y vocación personal).

Todas estas consideraciones llevan a inferir que la elección individual acaba por reemplazar el discurso comúnmente aceptado sobre la igualdad de oportunidades, convirtiendo este asunto en el epicentro del debate sobre calidad educativa en los grupos de discusión examinados. Los padres entrevistados buscan un «servicio» con determinadas prestaciones cuando matriculan a sus hijos, dentro de una lógica de inversión para su bien y para apostar por salidas futuras seguras y rentables.

Desde esta perspectiva, el planteamiento de la «calidad» como objetivo ideal al cual tender favorece a la enseñanza privada/concertada en detrimento de una escuela pública comprensiva, integradora y polivalente. En una primera aproximación, los padres alaban estas características de la escuela pública pero en el desarrollo de la discusión reflexionan sobre sus riesgos y su vulnerabilidad a la incertidumbre presupuestaria y organizativa para acabar prefiriendo la enseñanza concertada en un afán de proteccionismo filial y de conveniencia familiar.

Los profesores que han participado en el estudio del CIS coinciden y asumen la posición de los padres en muchas de las cuestiones debatidas en los grupos de discusión. Ellos reconocen y admiten el distinto ambiente (es decir, la organización de la enseñanza y la relación entre docentes, padres y estudiantes) que existe entre las escuelas públicas y las concertadas. En concreto, perciben la elección de los centros escolares por parte de las familias como una declaración de valores y expectativas claramente asociada a cuestiones de estatus, de clase y de movilidad social ascendente para sus hijos. Asimismo, advierten una mayor demanda de centros concertados por los padres que están dispuestos a llevar a sus hijos a estos centros o a los privados aun cuando las condiciones referidas —por ejemplo, al número de alumnos por aula— sean iguales o peores que en las escuelas públicas. A este respecto, los profesores lamentan la politización del sistema educativo en su conjunto y denuncian el trato favorable que recibe la enseñanza concertada frente a la pública en algunas comunidades autónomas. En su opinión estas posturas institucionales son muy ambiguas porque no siempre garantizan la libertad de elección educativa por parte de los padres, sino más bien fomentan la desigualdad entre los alumnos sobre la base de la posición social adscrita al origen familiar de cada uno.

Es importante subrayar que los profesores entrevistados por el CIS no consideran diferente la calidad que se pueda ofrecer desde unos u otros centros, tanto en los ciclos de primaria como en los cursos de la ESO. Sí especifican que la escuela pública en España cuenta con más recursos para atender la igualdad de oportunidades mientras que a la enseñanza privada se le puede exigir más por responder a determinadas expectativas alegadas por los padres. De hecho, es significativo que al referirse al alumnado de los centros privados estos profesores hablen de «clientes», enfatizando que la escolarización responde a la obtención de determinadas prestaciones, de un producto/resultado determinado, mientras que se habla de «usuarios» de la enseñanza pública.

Estos profesores se definen como profesionales acreditados, con experiencia y con mucha vocación, por eso reivindican una mayor satisfacción del propio oficio y una mejor reputación social por su compromiso docente. Sobre la base de tales



argumentos reclaman también el mismo trato salarial y la misma carga horaria de trabajo semanal para los que trabajan en las escuelas privadas con contratos precarios.

A lo largo de los debates que animan el grupo de discusión, estos mismos profesores se cuestionan con frecuencia si están efectivamente preparados para asumir los numerosos retos relativos a las necesidades formativas de los alumnos. Sus perplejidades derivan no tanto de la falta de motivación personal como de la ausencia de un respaldo institucional tangible para poder atender las nuevas y variables demandas (más idiomas, más horas de laboratorios, una mejor habilidad en el manejo de las nuevas tecnologías, etc.) tal como espera la opinión pública de parte de un servicio de calidad. Los profesores entrevistados reconocen como legítimas las preocupaciones de los padres con respecto a la educación que se espera para sus hijos, pero lamentan el exceso de sus expectativas hacia las instituciones escolares en la socialización de sus hijos en un contexto muy competitivo y orientado a la autorrealización. Por su parte, los profesores insisten en la función de inclusión social que un centro escolar debe desarrollar, especialmente en los ciclos educativos obligatorios, como garantía de una preparación de calidad del alumnado. En este sentido, ellos mismos reconocen e insisten en que su labor se compone de contenidos no solamente académicos, sino también éticos y cívicos.

5. REFLEXIONES CONCLUSIVAS

El repaso del marco normativo de la educación realizado en este artículo, apoyado en el análisis de los debates suscitados entre grupos de padres y de profesores, ha sido útil para aproximarnos a la calidad educativa como un fenómeno social complejo y a la vez determinante para el sistema de enseñanza reglado en España. La oportunidad de estas reflexiones está justificada por la actualidad de los temas tratados y por las cuestiones pendientes que constituyen el centro de la atención política en la coyuntura de crisis económica que estamos atravesando.

Hemos destacado la naturaleza multifacética de la educación en nuestra sociedad, mostrándola como una estructura particularmente sensible a los juicios de valor procedentes de distintos enfoques y de distintos actores sociales. Por tanto, sobre este planteamiento, hemos considerado oportuno profundizar en el doble hilo del discurso normativo y del discurso social para matizar la representación de la «calidad» conforme a las indicaciones que plantean tanto las leyes como las personas adultas responsables por la comunidad educativa (es decir, padres y profesores), aunque sea con sus propios registros y puntos de vista. Estas diferencias nos han permitido corroborar los distintos discursos existentes respecto a las principales cuestiones que centran el debate de la calidad educativa en nuestro país.

El discurso de padres y profesores arranca de una crítica abierta a las numerosas reformas que en los últimos años han creado confusión y desorientación mientras que el rendimiento escolar se ha mantenido en niveles pocos satisfactorios comparado con el resto de la Unión Europea. Los padres insisten en el estímulo de las potencialidades individuales de los alumnos de cara a itinerarios futuros —profesionales, vitales y sociales— acordes con sus capacidades e intereses. Por tanto,



se desarrolla una perspectiva fundada en la atención personalizada al chico/chica durante sus etapas escolares, con un acompañamiento discreto pero constante, a la vez enriquecedor y atento, por parte del profesorado.

Es opinión compartida entre padres y profesores que este proceso puede resultar eficaz y satisfactorio para los estudiantes si ambos trabajan juntos en la búsqueda de las soluciones curriculares más adecuadas para ellos. Sin embargo, en opinión de todos los participantes en el estudio del CIS, esta perspectiva no está suficientemente valorada por parte de los responsables políticos que han impulsado diversas reformas educativas desde los años noventa.

Según los entrevistados, con el estancamiento económico en nuestro país, la implementación de políticas volcadas en los recortes salariales y de las posibilidades de promoción y de estabilización laboral en las escuelas, ha alimentado la frustración de la vocación del profesorado. Esta problemática se suma a otros elementos críticos que llevan años interesando al personal docente en los ciclos escolares, tales como su limitada valorización social y profesional, el difícil encuentro entre las expectativas de los padres y los compromisos que los profesores deben cumplir, y la sobrecarga de presiones para los estudiantes a la hora de realizar tareas múltiples, que no siempre se acoplan con sus preferencias y que hacen la labor docente más intensa y menos creativa.

A raíz de esta cuestión, la lucha contra el fracaso escolar y el abandono educativo precisa de una visión política de largo alcance por parte de todos los actores institucionales y sociales —públicos y privados— para ayudar a aquellos alumnos con mayores dificultades y fomentar un sistema escolar accesible y flexible, que se ajuste a los intereses y aptitudes de todo el alumnado con la oferta de itinerarios y servicios que neutralicen los riesgos de exclusión determinados por la adscripción social de los estudiantes. Esto supone también, y necesariamente, disponer de un profesorado preparado y motivado para poder atender los alumnos más problemáticos.

Teniendo en cuenta la variedad y la complejidad de estos temas, entendemos que acometer una reforma del sistema educativo requiere tiempo, dinero y amplios consensos, tanto institucionales como ciudadanos. En este proceso, el epicentro del debate reside en la consideración de la escuela como el espacio en el que los jóvenes tienen la oportunidad de adoptar las reglas sociales que el mundo exterior les transmite. De hecho, la calidad educativa pasa por la escuela pero se articula en la sociedad, alimentándose de la intervención de un abanico heterogéneo de actores (por un lado, padres, familiares y grupos de padres, y, por el otro, decisores políticos y pedagogos) que interactúan en un reparto de responsabilidades, competencias y compromisos para la educación y la socialización de niños, adolescentes y jóvenes.

Por tanto, la calidad educativa no es una tarea adscrita únicamente a los centros escolares, sino también una prioridad que precisa de una contribución activa y constante de la sociedad civil y de las instituciones públicas, así como de un acuerdo democrático que sea lo más amplio posible.

Las tensiones que se generan entre estas esferas, y que se han agudizado con la crisis económica, nos confirman que las diferentes definiciones normativas de la calidad educativa desarrolladas en España en los últimos veinte años han sido



intentos concretos para modernizar el país y adecuarlo a su entorno internacional, pero que también estas mismas siguen pendientes de arreglos importantes.

La resolución consensuada de tales tensiones es central para salir de la inestabilidad estructural actual, siempre que se quiera fomentar la calidad educativa como pilar de la cohesión social y del bienestar colectivo. En caso contrario, se estarán desatendiendo los fallos y las virtudes de las experiencias de reformas pasadas además de las voces de padres y profesores en su papel de responsables directos de la educación de las nuevas generaciones en sus formas y contenidos.

Recibido: 23/07/2013; aceptado: 27/11/2013



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARÓSTEGUI, J. L., coord. (2008) *Globalización, posmodernidad y educación: la calidad como coartada neoliberal*, Universidad Internacional de Andalucía: Akal, Madrid.
- BENITO MARTÍN, A. (2007) «La LOE ante el fracaso, la repetición y el abandono escolar», *Revista Iberoamericana de Educación*, vol. 43 (7).
- CABRERA RODRÍGUEZ, L. J. y CABRERA MONTOYA, B. (2009) «Heterogeneidad de centros y desigualdad de rendimientos educativos», en R. FERNÁNDEZ, M. CENTELLA y M.^a DEL MAR CHAVES (eds.) *La comunidad educativa ante los resultados escolares*, Milrazones, Badajoz, pp. 297-336.
- CALERO, J. (2006) «Desigualdades en la educación obligatoria, nuevas evidencias», *Laboratorio de Alternativas*, Documento de trabajo 83/2006.
- CANO GARCÍA, E. (1998) *Evaluación de la calidad educativa*, La Muralla, Madrid.
- CANO SÁNCHEZ-SERRANO, J. S. (2001) «El rendimiento escolar y sus contextos», *Revista Complutense de Educación*, vol. 12, núm. 1, pp. 15-80.
- CARABAÑA MORALES, J. (2006) «El progreso interclasista de la escuela pública (1985-2004). Argumentos para un debate razonado sobre la distribución del alumnado en el sistema educativo español», *Panorama Social*, núm. 3, pp. 7-26.
- CARABAÑA MORALES, J. (2007) «PISA 2006, sin novedad», *Claves de la Razón Práctica*, núm. 179, pp. 22-29.
- CARBONELL, F. (2005) «Educar en tiempos de incertidumbre, equidad e interculturalidad en la escuela», *Cuadernos de Educación Intercultural*, La Catarata, Madrid.
- CASTELLS, M. (2001) *La era de la información. Vol. 1. La sociedad red*, Alianza, Madrid.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL - CES (2009) *Sistema educativo y capital humano*, Informe 01/2009, Madrid.
- DOMÍNGUEZ, J. (2007) *Finalidades de la educación en una sociedad democrática: alternativas para un sistema escolar democrático*, Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid.
- ESCUDERO MUÑOZ, J. M. (2005) «El fracaso escolar: nuevas formas de exclusión educativa», en J. GARCÍA MOLINA, *Exclusión social, exclusión educativa: lógicas contemporáneas*, Diálogos, Madrid, pp. 83-108.
- ESTRUCH TOBELLA, J. (2003) «Calidad educativa: mucho más que una ley», en J. GAIRÍN SALLÁN y M. CASAS (coord.) *La calidad en educación: algunas reflexiones en relación con la Ley de Calidad*, Ciss Praxis, Madrid, pp. 195-218.



- EUROSTAT (2004) *Informe Eurydice. La profesión docente en Europa: Perfil, tendencias y problemática. Informe IV: El atractivo de la profesión docente en el siglo XXI*, Comisión Europea www.eurydice.org.
- EUROSTAT (2009) *Organización del sistema educativo Español*, Comisión Europea www.eurydice.org.
- ETXEBERRIA, F. (2000) *Políticas educativas en la Unión Europea*, Ariel, Barcelona.
- FEITO ALONSO, R. (2002) *Una educación de calidad para todos: reforma y contra-reforma educativas en la España actual*, Siglo XXI de España, Madrid.
- FEITO ALONSO, R. (2006) *Otra escuela es posible*, Siglo XXI de España, Madrid.
- FEITO ALONSO, R. (2009) «Éxito escolar para todos», *Revista Iberoamericana de educación*, núm. 50, pp. 131-151.
- FERNÁNDEZ ENGUITA, M.; MENA MARTÍNEZ, L. y RIVIERE GÓMEZ, J. (2010) *Fracaso y abandono escolar en España*, Colección Estudios Sociales núm. 29, Fundación «La Caixa», Barcelona.
- FERNÁNDEZ SORIA, J. M. (2008) «Derecho a la educación y libertad de enseñanza en la reforma educativa (LOE)», *Revista de Educación*, núm. 346, mayo-agosto, pp. 245-265.
- GAIRÍN SALLÁN, J. (2003) «Calidad: un discurso y prácticas contradictorias», en J. GAIRÍN SALLÁN y M. CASAS (coord.) *La calidad en educación: algunas reflexiones en relación con la Ley de Calidad*, Ciss Praxis, Madrid, pp. 19-66.
- GENTILE, A.; ARIAS APARICIO F. y DíEZ RODRÍGUEZ, A. (2012) *La percepción social de la calidad educativa en España. Diagnóstico para revertir una tendencia negativa*, Editorial Académica Española.
- GIMENO SACRISTÁN, J. (2001) *Los retos de la enseñanza pública*, Akal, Madrid.
- LORENZO VICENTE, J. A. (2005) «El sistema educativo español», en *Educación y sistema educativo*, A. MONCLÚS ESTELLA (coord.) Universidad Complutense, Madrid, pp. 90-115.
- MARTÍNEZ ARIAS, R. (2009) «¿Es posible combinar calidad y equidad en los sistemas educativos?», en M.A. SANTOS REGOS (ed.), *Políticas educativas y compromiso social*, Barcelona, Octaedro.
- MARTÍNEZ GARCÍA, J. S (2007) «Fracaso escolar, clase social y política educativa», *El Viejo topo*, núm. 238, pp. 45-49.
- NAVARETE MORENO, L. (2007) *Jóvenes y fracaso escolar en España*, Instituto de la Juventud, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO - OCDE (2005) *Education at a Glance: OECD Indicators*, www.oecd.org/dataoecd.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO - OCDE (2007) *Informe PISA 2006. Programa para la Evaluación Internacional de la OCDE. Informe Español*, Ministerio de Educación y Ciencia, Edita Secretaría Técnica General de Educación.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO - OCDE (2008) *Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE 2008. Informe español*, Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid. www.mepsyd.es/multimedia/00008952.pdf.
- PEDRÓ, F. (2006) «Un diagnóstico de la situación del profesorado en España desde una perspectiva comparativa», *Revista de Educación*, núm. 340, pp. 243-264.



- PÉREZ SÁNCHEZ, C. N. y CABRERA RODRÍGUEZ, L. J. (2009) «Características familiares de los alumnos y variabilidad del rendimiento educativo», en *La comunidad educativa ante los resultados escolares*, R. FERNÁNDEZ DÍAZ, M. CENTELLA MOYANO y M.^a DEL MAR CHAVES CARRILLO (eds.), Milrazones, Badajoz, pp. 193-224.
- PUELLES BENÍTES, M. (2009) «Calidad, reformas escolares y equidad social», en M. A. SANTOS REGO (ed.) *Políticas educativas y equidad social*, Octaedro, Barcelona.
- VARELA, J. (2007) *Las reformas educativas a debate (1982-2006): conversaciones con José Gimeno Sacristán y Antonio García Santesmases*, Morata, Madrid.

