

Capítulo V

La calidad de la educación en los discursos de la OCDE y el Banco Mundial: usos y desusos

MIRIAM PRIETO y JESÚS MANSO¹

1. INTRODUCCIÓN

La Conferencia Mundial de Educación para Todos (UNESCO, 1990), celebrada en Jomtien a comienzos de la década de los 90, vino a representar la consolidación de un cambio de perspectiva en la concepción del derecho a la educación: de una noción cuantitativa, centrada en la oferta y la escolarización, se pasaba a una noción cualitativa, dirigida a la respuesta a las necesidades educativas. Este giro se materializó en el empleo del término calidad para representar a los aspectos cualitativos de la educación a los que la nueva tendencia hacía referencia. Importado a la educación desde el ámbito empresarial, y en el marco del “movimiento por la calidad” (Bernal et al., 2015), especialmente a partir de la década de los 90 y hasta la actualidad, la calidad se ha consolidado como un eje vertebrador de las políticas educativas nacionales y como un lema movilizador para los organismos internacionales (ver, por ejemplo, Hanushek y Wößmann, 2007; OCDE, 1992; OCDE, 2012; UNESCO, 2000; UNESCO, 2005).

A esta expansión y a la instalación de la calidad en el debate educativo mundial han contribuido, en gran medida, los

¹ Universidad Autónoma de Madrid.

organismos internacionales (Chabbotto, 2013), especialmente aquellos con mayor presencia mundial en la actualidad, y cuya irrupción histórica se focaliza en torno a la finalización de la IIª Guerra Mundial. Si bien es verdad que con diferentes enfoques en función de sus propias idiosincrasias, principios y finalidades (Guevara-Patiño, 2017). Debido a este papel destacado de los organismos internacionales en la promoción de la calidad, así como al protagonismo de la calidad en la elaboración de las políticas educativas, el presente capítulo tiene como finalidad analizar los usos del término calidad de los que se hacen eco los organismos internacionales.

Siguiendo a De Puelles (2008), los organismos internacionales son actores claves en la definición de las políticas públicas en materia de educación. Sin embargo, cada uno de ellos tiene un complejo entramado institucional que es imprescindible conocer e interpretar correctamente para concluir sobre la evolución de sus políticas. En el origen de la mayoría de las organizaciones internacionales modernas no figuraba explícitamente la educación como uno de los ámbitos de actuación (se centraban en la paz, la democracia, el desarrollo y la cooperación económica). Sin embargo, pronto entrará en sus agendas políticas convencidos de que la actuación en educación ayudaría al logro de sus objetivos (Valle, 2012). Y no sólo eso, sino que ahora son estos actores unos de los más importantes a la hora de definir las agendas globales en educación (Verger, Altinyelken y Novelli, 2018).

Entre las muchas organizaciones internacionales que existen hay dos de ellas cuya influencia en la definición de políticas educativas resulta significativa a nivel mundial y en Latinoamérica. Y ello, a pesar de que, curiosamente, su finalidad está enmarcada en la financiación y el desarrollo económico. Debido a esta destacada influencia, el análisis se limitará a algunos de los principales documentos emitidos por estos dos organismos. Nos referimos a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo

Económicos (OCDE) y al Banco Mundial. Son los dos organismos que se analizan en el presente documento. Por ello, se hace necesaria su contextualización y la definición de su papel como agentes de la agenda global en educación y su presencia en Latinoamérica.

Sucesora de la Organización Europea para la Cooperación Económica, creada para garantizar el cumplimiento del Plan Marshall en la reconstrucción de las economías europeas, la OCDE nace en 1961 en París con el objetivo de desarrollar políticas que promoviesen el desarrollo económico de los países miembros y no-miembros, así como la expansión del comercio mundial (Carroll y Kellow, 2011). El objetivo inicial de este organismo era el desarrollo económico, y la educación desempeñaba sólo un papel “inferido” (Sellar y Lingard, 2014). Sin embargo, a partir de los años 90 la OCDE se erigió en un agente clave en la articulación y difusión del discurso relativo al papel central de la educación para la formación del capital humano y el desarrollo económico (Rizvi y Lingard, 2006). En 1975 la educación se incorporó al área de actuación de la Dirección de Asuntos Sociales, Personal y Educación de la OCDE, la cual, en 1991, se convirtió en la Dirección de Educación, Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales, para, finalmente, en 2002, pasar a formar una dirección independiente. Durante la década de los años 90 el trabajo de la OCDE se centró en el desarrollo de revisiones nacionales de los sistemas educativos y revisiones temáticas entre los sistemas educativos. Sin embargo, en este periodo los países miembros comenzaron a reclamar la necesidad de datos comparados, fiables y regulares sobre el desempeño de sus sistemas educativos. En respuesta a esta demanda, la OCDE creó el Programme for International Student Assessment (PISA), el cual se ha desarrollado cada tres años desde su primera implementación en el año 2000, convirtiéndose las evaluaciones a gran escala en una de sus líneas principales de actuación (Lingard, 2016). Así, y especialmente

gracias a PISA, la OCDE se ha erigido progresivamente en un agente experto en materia de políticas educativas y datos internacionales comparados, así como en un protagonista central de la gobernanza global y del establecimiento de las agendas educativas de los sistemas nacionales (Sellar y Lingard, 2013). Ha contribuido, además, al reconocimiento de las comparaciones internacionales y las pruebas estandarizadas como una fuente fidedigna de evaluación de la calidad de los sistemas educativos nacionales y de la toma de decisiones políticas (Cairney, 2016; Eurydice, 2017). De esta forma, y frente a otros organismos internacionales con los que comparte influencia en la configuración de las políticas educativas nacionales, la OCDE no basa dicha influencia en el empleo de instrumentos legales o financieros, sino que actúa a través de mecanismos indirectos de evaluación, supervisión multilateral y presión de grupo, que han generado el alcance global de la organización. La OCDE ha trabajado tradicionalmente con países de América Latina para facilitar el diálogo y la diseminación de buenas prácticas en diversos ámbitos, entre ellos el educativo, pero en los últimos años ha estrechado su colaboración, y su influencia prescriptiva, en los países de esta región. Desde 2016 cuenta con un Programa Regional para América Latina y el Caribe, que tiene como objetivo apoyar a la región en el avance de su agenda de reformas, y en el que la mejora de la educación y el desarrollo de las competencias constituye una línea de actuación central (OCDE, 2017).

Con respecto al Banco Mundial conviene saber que se trata de una asociación mundial creada en 1944 y cuya misión, desde su origen, es la promoción de la prosperidad compartida, poner fin a la pobreza extrema y promover el desarrollo sostenible. En la actualidad está integrado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y la Corporación Financiera Internacional (AIF) que proporcionan financiamiento, asesoría sobre políticas y asistencia técnica a los gobiernos de los países en

desarrollo. En último término, lo que hacen es conectar recursos financieros internacionales con necesidades particulares de uno o varios países o regiones con la finalidad de favorecer los objetivos ya indicados. El Banco mundial desarrolla más de 12.000 proyectos con 189 países implicados. Resulta evidente, de entrada, la influencia que este organismo internacional puede ejercer en diferentes ámbitos. Casi desde su origen dedicaron esfuerzos e inversión en proyectos educativos que en la evolución histórica han ido en crecimiento. Así, entre los años 2000 y 2017, el Banco Mundial invirtió más de 45.000 millones de dólares en educación. En el ejercicio de 2017, el financiamiento para educación fue de 2.850 millones de dólares. En el 2011, establecieron la Estrategia 2020 para el Sector Educativo focalizada en lograr el aprendizaje para todos durante la próxima década (World Bank, 2011). Sin embargo, a partir de 2015, esta estrategia en materia de educación del Banco Mundial se ha alineado con la propuesta de la Organización de las Naciones Unidas (ONU, 2015) para el 2030, los Objetivos para el Desarrollo Sostenible, y más en concreto con el cuarto, que es el que insta a garantizar una educación de calidad y a promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos a más tardar en 2030 (ONU, 2015). En 2018 ha sido la primera vez que esta organización ha dedicado su informe anual sobre el desarrollo mundial 2018 específicamente a la educación (World Bank, 2018). Sus áreas prioritarias actualmente se relacionan, fundamentalmente, con la educación de la mujer, el desarrollo de la infancia y de las capacidades en la educación y la tecnología, la Educación Superior y el profesorado.

2. METODOLOGÍA

Recordamos que la finalidad de este estudio es analizar los usos del término calidad de los que se hacen eco los organismos internacionales. Para su consecución se ha optado por un enfoque

metodológico cualitativo, a través de la técnica de análisis del discurso. Ésta se ha aplicado sobre documentos e informes de la OCDE y del Banco Mundial. Utilizamos esta técnica de análisis del discurso porque no sólo pretendemos describir lo que se dice en los textos (algo propio del análisis de contenido) sino que entendemos el discurso como una complejidad semiótica que debe relacionarse con “condiciones objetivas y subjetivas de producción, circulación y consumo de los mensajes” (Sayago, 2014, p. 3).

En nuestro caso, además, hemos optado por una aproximación de tipo hipotético-deductiva, basada en la aplicación de unas categorías de análisis previamente definidas, con los beneficios e inconvenientes que ello lleva asociado. Es importante indicar que no se ha realizado un análisis del concepto de calidad, sino del uso del concepto. Debido a la falta de análisis profundos sobre el uso del mismo, se ha considerado más oportuno poder partir de categorías de análisis ya propuestas en investigaciones previas (aunque han sido algo adaptadas para el caso de este estudio). Así, las categorías de análisis que se han aplicado han sido tomadas, en su origen, de la propuesta de Bondarenko (2007), en su llamada a la necesidad de emplear la calidad como una categoría filosófica. Se ha realizado una adaptación, requerida por las especificidades de los documentos elaborados por los organismos que son objeto de estudio, con el fin de dilucidar los usos que de la calidad hacen la OCDE y el Banco Mundial. Las categorías finalmente aplicadas han sido las siguientes:

- Finalista: la calidad se entiende como una finalidad en sí misma.
- Relativa: la calidad se concibe en relación con otra finalidad.
- Dual: se explicita la discrepancia conceptual entre emisor (la institución) y otros agentes (receptores) en relación con la definición de calidad.

- Normativa: el organismo establece una norma en relación con la calidad.
- Social: la calidad hace referencia a distintos grupos sociales (dentro de una misma sociedad o entre distintas sociedades).
- Continua: la calidad se concibe como una realidad gradual.
- Construida: la calidad se emplea en relación a las percepciones de distintos agentes.
- Holística: la calidad se concibe como una realidad compleja.

Los documentos analizados han sido un total de doce. Seis de ellos de la OCDE (2012; 2016a; 2016b; 2016c; 2016d; 2016e) y los otros seis del Banco Mundial (2007; 2011; 2017a; 2017b; 2017c; 2018). Los criterios para su selección han sido los siguientes: 1. Que hicieran referencia a educación infantil y/o primaria y/o secundaria (no educación posobligatoria, ni educación superior); 2. Que fueran estudios generales (no de países concretos) o, en su caso, solo aquellos que afectan al conjunto de la región iberoamericana; 3. Que el autor del documento sea la institución (OCDE o Banco Mundial); 4. Que no fueran documentos con más de diez años desde su publicación (a partir de 2007); 5. Que se tratara de documentos de relevancia institucional por formar parte de las líneas estratégicas de la institución.

Las categorías de análisis anteriormente descritas se han empleado como construcciones de los investigadores. Por tanto, el análisis no se ha basado en el empleo por parte de los organismos de las categorías descritas, sino que dichas categorías se han aplicado sobre los usos que las instituciones hacen del término “calidad”. El análisis documental se ha realizado mediante el empleo del programa informático MAXQDA que ha permitido, no sólo codificar de forma sencilla, sino analizar e interpretar los

resultados dado que se accede a ellos (tanto de forma individual por categoría como cruzando varias de ellas) de forma directa y rápida. Los resultados se muestran por organismo e incluyen un análisis cuantitativo de la distribución porcentual de las referencias a la calidad, así como una descripción cualitativa de los usos de la calidad.

3. RESULTADOS

3.1. Los usos del concepto de calidad en documentos de la OCDE

La revisión de los usos que hace la OCDE de la calidad revela que, si bien se trata de un término relativamente frecuente en sus publicaciones, entre los múltiples y diversos usos del término no se encuentra su definición. A este respecto se considera necesario recordar que para este trabajo se han revisado los últimos informes PISA, debido a, por un lado, su carácter representativo de las líneas de trabajo del organismo como, por otro, a su reconocimiento y alcance a nivel mundial. A estos informes se ha añadido un documento específico sobre la calidad de la educación, dada la coincidencia con la temática de estudio. Así, el análisis realizado revela que la OCDE emplea el término sin especificar su significado. Una segunda conclusión derivada del análisis de las frecuencias de uso de las categorías recogidas en la tabla 1 es que el organismo hace distintos usos del término, si bien entre estos distintos usos pueden identificarse algunas tendencias.

Tabla 1. Frecuencia (en porcentaje) del uso de cada categoría en los documentos de la OCDE

	OCDE 2012	OCDE 2016a	OCDE 2016b	OCDE 2016c	OCDE 2016d	OCDE 2016e	TOTAL
Holística	0,0	0,0	0,0	1,4	0,0	0,0	0,2
Construida	0,7	4,3	3,3	1,4	0,0	0,0	2,1
Técnica	0,0	10,1	12,6	10,8	10,0	31,8	8,7
Evaluativa	4,2	13,0	32,8	25,7	30,0	27,3	18,8
Continua	14,1	20,3	5,0	12,2	10,0	9,1	11,9
Social	0,0	0,0	0,0	4,1	0,0	0,0	0,7
Normativa	48,6	15,9	18,5	17,6	20,0	27,3	28,1
Dual	0,0	0,0	0,8	0,0	0,0	0,0	0,2
Relativa	23,9	21,7	17,6	17,6	20,0	0,0	19,5
Finalista	8,5	14,5	9,2	10,8	10,0	4,5	9,8

Fuente: elaboración propia²

Como se aprecia en la tabla, los usos de la calidad que hacen referencia a su carácter de realidad construida y compartida por parte de distintos agentes (categoría construida) o grupos sociales (categoría social) y, como consecuencia, la existencia de percepciones diferentes o incluso enfrentadas en relación con su significado (categoría dual), son los más minoritarios: estas categorías aparecen sólo de forma puntual en algunos documentos. Este aspecto resulta más relevante si se toma en cuenta que una parte de las evaluaciones que realiza el organismo se basan en cuestionarios que recogen las percepciones de distintos agentes (directores de centros, profesorado, familias y alumnado). Esto indica que la OCDE emplea un significado prefijado del término,

² Los porcentajes recogidos en la tabla se han calculado sobre el número total de menciones explícitas a la calidad en relación con la educación (se han excluido referencias a la calidad aplicadas a otros aspectos o realidades como, por ejemplo, la calidad de vida) presentes en los documentos analizados.

que asume como compartido por todos, que aplica al diseño y análisis de la información que recoge entre dichos agentes. En este punto es necesario recordar que, como se ha indicado anteriormente, el término “calidad” no aparece definido en los documentos analizados, de lo que se deduce que dicho significado prefijado no es, sin embargo, público o declarado. Esto se refleja en los usos de la calidad recogidos bajo la categoría técnica, referente a las cuestiones relativas al diseño y análisis de los instrumentos de recogida de datos.

En relación con la categoría “holística”, que también se encuentra entre aquéllas con menos uso, si bien la OCDE no afirma de forma explícita que la calidad sea una realidad o un concepto complejo, de las distintas realidades a las que se aplica puede deducirse que sí concibe dicha complejidad; la calidad aparece vinculada a aspectos como el profesorado y su formación (2012), los directores de centros y su motivación (2016a), los procesos de enseñanza (2016b) y de aprendizaje (2012), los materiales (2016b), las relaciones entre la comunidad educativa (2016e) y los entornos de aprendizaje (2016e).

El uso más empleado en los documentos analizados corresponde a la categoría “normativa”, que, como puede apreciarse en la tabla 1, es más elevado en el informe *Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools*, si bien mantiene una presencia relevante en todos los documentos. Entre las afirmaciones que la OCDE establece en relación con la calidad, en los documentos analizados se identifican tres áreas prioritarias: la calidad como fin de las actuaciones en materia de educación; las actuaciones necesarias para su logro; y la existencia de evidencias que sustentan la necesidad de dichas actuaciones.

Entre las categorías más empleadas se encuentra también la “evaluativa”. La frecuencia de uso de esta categoría se debe, en

primer lugar, al carácter de los documentos seleccionados, ya que cinco de ellos corresponden a los resultados de PISA (en la tabla 1 puede apreciarse que la frecuencia de uso de esta categoría en el sexto documento es menor). La selección de estos documentos se debe a que la propia OCDE no sólo emplea la calidad como una realidad evaluable, sino que se afirma a sí misma como el organismo avalado para llevar a cabo dicha evaluación, y a sus criterios como los idóneos para su representación: “El Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes de la OCDE, PISA, se ha convertido en la principal referencia mundial para evaluar la calidad, equidad y eficiencia de los sistemas educativos” (2016b, p.3). Así, la OCDE se identifica a sí misma como la referencia en cuatro ámbitos de la evaluación de la calidad: primero, la identificación de los aspectos en los que se concreta y, por tanto, en base a los cuales se define la calidad, entre los que se encuentran el aprendizaje del alumnado, el desempeño de los docentes y directores, la eficiencia de la inversión, etc.; segundo, los estándares empleados para la comparación (2016b, 2016c, 2016d); tercero, la identificación de las políticas necesarias para su mejora (2016b, 2016c, 2016d); y, por último, la medida del progreso llevado a cabo por los sistemas educativos de los distintos países (2016a, 2016b, 2016c).

La misma selección de documentos explica también la frecuencia de uso de la categoría “técnica”, dado que en ella se recogen los usos de la calidad relativos a especificaciones sobre el diseño de los instrumentos de recogida de datos (temas abordados en los cuestionarios a los distintos agentes educativos y ejemplos de preguntas recogidas en los mismos) y los procedimientos de análisis. En relación con los instrumentos, el organismo manifiesta el esfuerzo por mejorar, ampliar y enriquecer los instrumentos de medida (2016a); entre los procedimientos, la OCDE destaca el que sus resultados se basan en cuestionarios aplicados a distintos agentes: alumnado, profesorado, directores) (2016a, 2016b, 2016c,

2016d). En relación con los criterios, los usos de la calidad se recogen bajo la categoría “normativa”, dado que el organismo no manifiesta de forma explícita que se trate de unos criterios seleccionados entre otros muchos posibles, sino, por el contrario, como aspectos objetivos de la calidad, como se ha descrito en las categorías anteriores.

Entre las categorías presentes en todos los documentos, si bien con frecuencias de uso variables, se encuentra “continua”. La referencia a la condición gradual de la calidad es constante en la OCDE, gradación que es entendida como producto (alta y baja calidad) y como proceso (mejora y empeoramiento de la calidad, aumento o disminución de la calidad).

Finalmente, y de forma paradójica, la OCDE emplea la calidad como una categoría tanto relativa como finalista, si bien predomina más el primer uso que el segundo. La calidad como una finalidad en sí misma aparece generalmente vinculada a la equidad. Para fundamentar este empleo, la OCDE refiere a los Objetivos del Desarrollo Sostenible establecidos por la Asamblea General de Naciones Unidas, haciendo mención específica del Objetivo 4, centrado en “garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos” (OCDE, 2016a, 2016b, 2016c, 2016d y 2016e). La relación que establece el organismo entre calidad y equidad es, sin embargo, difusa: en unos casos la calidad parece constituir un criterio de la equidad, como queda reflejado en la siguiente afirmación: “PISA define equidad en educación como proveer a todos los estudiantes, independientemente del género, el historial familiar o el estatus socioeconómico, con oportunidades de alta calidad para beneficiarse de la educación” (OCDE, 2016a, p. 202); mientras en otros, calidad y equidad parecen constituir fines equivalentes, tal y como establece el organismo: “los sistemas educativos con mejor rendimiento son los que combinan equidad con calidad” (OCDE, 2012, p. 9).

Al mismo tiempo, la calidad se emplea como categoría relativa, es decir, como un medio para el logro de otros fines. Entre los fines a los que el Organismo supedita la calidad se encuentran el bienestar y la calidad de vida del alumnado (2016c), la cohesión social (2016b), el desempeño del alumnado y los resultados académicos (2016b), la eficiencia económica (2016b, 2012), el futuro desempeño del alumnado en un mundo cambiante (2016d), el desarrollo y el crecimiento económico y el bienestar social (2012).

3.2. Los usos del concepto de calidad en documentos del Banco Mundial

En el caso del Banco Mundial observamos una tendencia general de indefinición del concepto de calidad educativa. En ninguno de los documentos seleccionados (entre los que se encuentran los de las estrategias de acción del organismo, 2011, 2017b y 2018) se hace referencia explícita a qué se entiende por calidad.

Lo que sí parece evidente es que, al aplicar las categorías de análisis expuestas en el apartado de metodología, sí que se hace un uso muy variado de este concepto y, por ende, ambiguo e indefinido. Para poder proceder a esta valoración, en la tabla 2 se muestra la frecuencia (en porcentaje) de cada una de las categorías en cada uno de los documentos analizados, así como en el total de ellos.

Tabla 2. Frecuencia (en porcentaje) del uso de cada categoría en los documentos del Banco Mundial

	BM 2007	BM 2011	BM 2017a	BM 2017b	BM 2017c	BM 2018	TOTAL
Holística	0	0	0	0	0	0	0
Construida	0	0	0	0	0	0	0
Técnica	2,7	1	0	0	1,3	0	1,1
Evaluativa	17	13,5	5,6	0	47,4	9,8	18,2
Continua	6,3	9,6	16,7	8,7	2,6	14,8	9,2
Social	0,9	8,7	5,6	13,0	5,1	11,5	7
Normativa	32,1	27,9	38,9	34,8	0	28,7	25,2
Dual	2,7	1	0	0	0	3,3	1,8
Relativa	14,3	3,8	5,6	8,7	2,6	17,2	10,1
Finalista	24,1	34,6	27,8	34,8	41,0	14,8	27,6

Fuente: elaboración propia³

En primer lugar, se observa una falta de representación de las dos categorías de análisis: holística y construida. Esto hace referencia, por tanto, a una falta de conceptualización compleja (que incluya muchas variables y elementos interconectados) de la calidad educativa y que es elaborada por distintos agentes. Solo se contempla la visión de la propia organización, pero, como indicábamos, sin incluir una definición explícita en ningún caso. Además de estas dos, hay otras dos categorías con muy poca presencia en los documentos del Banco Mundial: la relativa al uso técnico del concepto y al reconocimiento de dualidades entre distintos colectivos al respecto de la calidad de la educación.

³ Los porcentajes recogidos en la tabla se han calculado sobre el número total de menciones explícitas a la calidad en relación con la educación (se han excluido referencias a la calidad aplicadas a otros aspectos o realidades como, por ejemplo, la calidad de vida) presentes en los documentos analizados.

En general, los documentos analizados tienen como finalidad definir principios, medios, acciones, etc. de la propia organización por lo que resulta coherente con esto el hecho de que no exista una gran presencia de discrepancias conceptuales entre el propio Banco Mundial con otros agentes (receptores) en relación con la definición de calidad de la educación. Coherente con esta misma idea, se entiende que la categoría “social” también tiene una presencia bastante reducida pudiendo señalar que no suele tampoco hacerse mucha referencia en el discurso del Banco Mundial a la calidad referida a distintos grupos sociales. Aunque sí que conviene señalar, en este punto, que en los documentos donde tiene mayor presencia son justo en los 3 textos que son más definitorios de la estrategia educativa de la organización (2011, 2017b y 2018).

En relación con la categoría “técnica” conviene destacar el contraste de esta con la “evaluativa”. Recordamos que mientras la primera hace referencia a la incorporación de aspectos puramente técnicos la segunda es más amplia y reconoce la calidad como un objeto evaluable. Este dato parece apuntar a que existe un predominio en el discurso del Banco Mundial que está más centrado en rescatar la importancia de evaluar que en la discusión concreta sobre aspectos específicos. Curiosamente en el documento analizado en el que las cuestiones técnicas están más presentes es en el que se dedica explícitamente a relacionar calidad de la educación con crecimiento económico (2007). De los documentos analizados también se deriva que el Banco Mundial percibe la calidad como realidad evaluable, pero entiende que, dependiendo del proyecto educativo (y el contexto en el que este se desarrolla), la forma de definirla requiere unas especificaciones. Esto se observa especialmente en los dos documentos que incluyen la descripción de acciones y medidas en países concretos financiados por el Banco mundial (2017a y 2017c). Sin embargo, en este caso también se mantiene esa tendencia a insistir en la importancia de la evaluación de la calidad y no tanto en la definición de aspectos

técnicos. En algunas ocasiones (sobre todo en los documentos de 2007 y de 2017c) se pueden observar algunas especificaciones algo más técnicas centradas en los grandes ámbitos de la evaluación (o indicadores).

Con respecto a la categoría “continua”, debemos reconocer que existe en el discurso del Banco Mundial una referencia clara a la condición gradual de la calidad. Sobre todo, haciendo referencia a los calificativos de alta o baja calidad.

Por último, procedemos a comentar tres categorías que se han encontrado altamente relacionadas en el análisis y cuya presencia, además, es bastante elevada: nos referimos a la “normativa”, “relativa” y “finalista”. La relación entre ellas se define de la siguiente manera: alta relación entre normativa y relativa y entre normativa y finalista y baja o nula relación entre relativa y finalista. Esto quiere decir, en primer lugar, que el uso normativo de la calidad de la educación está muy presente en el discurso del Banco Mundial. Además, que esta categoría se aplica indistintamente junto con una concepción de la calidad tanto “relativa” (la calidad está al servicio de otro fin) como “finalista” (la calidad es un fin en sí misma). Y, en tercer lugar, que existe una ambigüedad a la hora de entender la calidad como fin o como medio.

Reconociendo esa imprecisión entre fin y medio, observamos cómo, al menos, en los textos analizados se tiende a identificar la calidad (y su mejora) más como la finalidad principal que deben conseguir los sistemas educativos. Si hacemos un análisis más pormenorizado de los documentos y teniendo en cuenta la evolución histórica desde el primero de ellos (2007) hasta el último (2018) observamos que se ha producido un cambio de tendencia, estando cada vez más presente la categoría “relativa” en contra de la “finalista”. Manteniéndose estable la categoría “normativa” y confirmando, por tanto, esa intención de influir y recomendar propio del Banco Mundial. Profundizando más en el análisis del

texto, observamos cómo destaca (especialmente en el documento de 2007) una tensión entre calidad y crecimiento económico en su disputa sobre la finalidad. Observamos partes en este y en otros documentos (2011) en las que la calidad está al servicio del desarrollo (incluido el económico, pero no solo) y otras en las que ambos se dibujan como finalidades en sí mismas y compatibles. Algo similar ocurre en otros documentos (especialmente 2017b y 2018) con el concepto de calidad y de equidad.

Por tanto, es difícil poder afirmar algo al respecto más allá de la clara tensión interna que existe para equilibrar el discurso entre unos y otros elementos. Además, a esta dificultad se suma la falta de definición de lo que el organismo entiende por calidad, e incluso equidad y desarrollo.

4. DISCUSIÓN

El término calidad, aunque goza de ubicuidad, es, más que un significado, un significante que puede adquirir múltiples definiciones (Vidal, 2007), ya que su contenido se encuentra estrechamente vinculado con la valoración que se hace de las cualidades de aquello a lo que se aplica el concepto. En el ámbito educativo esto significa que la noción de calidad implica una caracterización del concepto de educación, de la escuela y sus funciones, de los procesos de enseñanza-aprendizaje, de la función docente, etc. Sin embargo, la extensión y aceptación global del término calidad ha generado la ilusión de que se trata de un concepto neutro y un fin en sí mismo, y ha conllevado la objetivación de los modelos educativos (y políticos, económicos, sociales, etc.) que subyacen a su empleo y articulación (Napier, 2014; Orozco *et al.*, 2009). Dichos modelos se han naturalizado, entendiéndose como realidades en lugar de como interpretaciones con carga ideológica, ya sea ésta de carácter político, ético o pedagógico.

Esta afirmación se constata en el análisis de los usos del término “calidad” presentados en el apartado precedente. Los resultados del análisis muestran que los organismos hacen un uso frecuente y variado del término, lo que concuerda con el papel que se atribuyen de agentes garantes de la calidad descrito en la introducción de este capítulo; y, sin embargo, ninguno de los dos organismos establece en los documentos analizados una definición explícita del término. Esta ausencia de definición encaja con el enfoque defendido por ambos organismos de elaboración de políticas basadas en evidencias (Cairney, 2016), y con la pretendida objetividad en la que ambos organismos afirman basar sus afirmaciones y recomendaciones en relación con la educación. Un segundo aspecto a destacar, en lo que respecta al significado atribuido al término “calidad”, es que ambos organismos relacionan la calidad con el término “equidad”, si bien en ambos casos la relación entre la calidad y la equidad es confusa. En relación con lo anterior, otro resultado del análisis que viene a avalar la falta de definición y concreción explícita del término “calidad” es que ambos organismos lo emplean como categoría tanto relativa (es decir, que sirve a otro fin) como finalista (esto es, como un fin en sí mismo), si bien en el caso del Banco Mundial la categoría finalista es más frecuente que en el de la OCDE, en la que prevalece la categoría relativa.

En los documentos de ambos organismos analizados, la categoría más empleada es la “normativa”, resultado coherente con otros trabajos que han destacado la intención de ambos organismos de liderar la agenda educativa mediante la diseminación de políticas educativas y la construcción de conocimiento, en este caso educativo (Mundy y Verger, 2015; Sellar y Lingard, 2014; Verger *et al.*, 2018). Esta afirmación se refuerza también con la escasa presencia de las categorías de carácter compartido (social, construida y dual), es decir, el reconocimiento nulo o escaso que los dos organismos otorgan a otras voces (tanto en lo que respecta a

diversos contextos culturales o grupos sociales como en lo relativo al desempeño de diversos roles en el marco de la comunidad educativa -profesorado, familias, alumnado, etc.-) en la construcción del significado de calidad.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bernal, S.D., Martínez, M.L, Parra, A.Y. y Jiménez, J.L. (2015). Investigación Documental Sobre Calidad de la Educación en Instituciones Educativas del Contexto Iberoamericano. *Entramados. Educación y Sociedad*, 2 (2), 107- 124.
- Bondarenko, N. (2007). Acerca de las definiciones de la calidad de la educación. *Educere*, 11(39), 613-621.
- Cairney, P. (2016). *The Politics of Evidence-based Policy Making*. Basingstoke: Palgrave.
- Carroll, P. y Kellow, A. (2011). *The OECD: A study of organisational adaptation*. Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar.
- Chabbott, C. (2013). *Constructing education for development: International organizations and education for all*. Londres: Routledge.
- Guevara-Patiño, R. (2017). La calidad, las competencias y las pruebas estandarizadas: una mirada desde los organismos internacionales. *Educación y ciudad*, 33, 159-170.
- Hanushek, E.A. y Wößmann, L. (2007). *Education Quality and Economic Growth*. Washington D.C.: The World Bank.
- Lingard, B. (2016). Rationales for and reception of the OECD's PISA. *Educação e Sociedade*, 37 (136), 609-627.

- Mundy, K. y Verger, A. (2015). The World Bank and the global governance of education in a changing world order. *International Journal of Educational Development*, 40, 9-18.
- Napier, D.B. (2014). Qualities of Education. En: D.B. Napier (Ed.) *Qualities of Education in a Globalised World* (1-17). Rotterdam: SensePublishers.
- OCDE. (1992). *High-quality education and training for all*. París: OCDE.
- OCDE (2012). *Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools*. Disponible en <https://www.oecd.org/education/school/50293148.pdf>
- OCDE. (2016a). *PISA 2015 Results (Volume I): Excellence and equity in education*. Paris: OECD Publishing.
- OCDE. (2016b). *PISA 2015 Results (Volume II): Policies and practices for successful schools*. Paris: OECD Publishing.
- OCDE. (2016c). *PISA 2015 Results (Volumen III): Students' well-being*. Paris: OECD Publishing.
- OCDE. (2016d). *PISA 2015 Results (Volume IV): Students' financial literacy*. Paris: OECD Publishing.
- OCDE. (2016e). *PISA 2015 Results (Volume V): Collaborative problem solving*. Paris: OECD Publishing.
- OCDE (2017). *Activos con América Latina y el Caribe. Secretaría de Relaciones Globales*. Disponible en <http://www.oecd.org/latin-america/Active-with-Latin-America-and-the-Caribbean-spanish.pdf>
- ONU (2015). *Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Disponible en http://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf

- Orozco, J.C., Olaya, A. y Villate, V. (2009). ¿Calidad de la educación o educación de calidad? Una preocupación más allá del mercado. *Revista Iberoamericana de Educación*, 51, 161-181.
- Rizvi, F.A. y Lingard, B. (2006). Globalization and the changing nature of the OECD's educational work. *Education Globalization and Social Change*, 1, 247-260.
- Sayago, S. (2014). El análisis del discurso como técnica de investigación cualitativa y cuantitativa en las ciencias sociales. *Cinta de Moebio*, 49, 1-10.
- Sellar, S. y Lingard, B. (2014). The OECD and the expansion of PISA: new global modes of governance in education. *British Educational Research Journal*, 40 (6), 917-936.
- Sellar, S. y Lingard, B. (2013). The OECD and global governance in education. *Journal of Education Policy*, 28 (5), 710-725.
- UNESCO (1990). *Declaración Mundial sobre Educación para Todos. Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje*. Jomtien, Tailandia, 5 al 9 de marzo, 1990. Disponible en http://www.unesco.org/education/pdf/JOMTIE_S.PDF
- UNESCO (2005). *Una educación de calidad para todos los jóvenes. Reflexiones y contribuciones en el marco de la 47ª Conferencia Internacional de Educación de la UNESCO*, Ginebra, 8-11 de septiembre 2004. Disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001410/141072s.pdf>
- Verger, A., Altinyelken, H. K. y Novelli, M. (Eds.) (2018). *Global education policy and international development: New agendas, issues and policies*. Bloomsbury Publishing.
- Vidal, L. (2007). Aproximación deconstructiva a la noción de Calidad de la Educación en el contexto latinoamericano. *Revista*

Iberoamericana de Educación, 44 (4). Disponible en:
<https://rieoei.org/RIE/article/view/2224>

World Bank (2007). *Education Quality and Economic Growth*. Washington: World Bank Group

World Bank (2011). *Learning for All Investing in People's Knowledge and Skills to Promote Development*. Washington: World Bank Group.

World Bank (2017a). *Lessons Learned from World Bank Education Management Information System Operations*. Washington: World Bank Group.

World Bank (2017b). *World Development Report 2018. Realizing the Promise of Education for Development*. Washington: World Bank Group.

World Bank (2017c). *Results-based financing in education: financing results to strengthen systems*. Washington: World Bank Group.

World Bank (2018). *Learning to realize education's promise*. Washington: World Bank Group.