



Biblioteca Digital

Organización
de Estados
Iberoamericanos

para la Educación,
la Ciencia
y la Cultura

Revista Iberoamericana de Educación

Número 5

Mayo-Agosto 1994

Monográfico: **Calidad de la Educación**

Datos Artículo

Título: Criterios de análisis de la calidad en el sistema escolar y sus dimensiones

Autor: Eugenio Rodríguez Fuenzalida

Criterios de análisis de la calidad en el sistema escolar y sus dimensiones

Eugenio Rodríguez Fuenzalida (*)

El presente trabajo se ha dividido en dos grandes apartados; en el primero de ellos se analizan las categorías asociadas a la calidad en el sistema escolar, y en el segundo las dimensiones que la misma puede alcanzar.

La primera parte se refiere a la calidad como categoría interpretativa que se elabora articuladamente o como consecuencia de concepciones mayores o de categorías interpretativas más globales. Con ello se supera la idea de concebir la calidad como un fin en sí, sino más bien como un instrumento mediatizador de logros de alcance más amplio. Por tanto, los aspectos que se consideran en este apartado son algunas categorías de análisis de la calidad.

La segunda parte se orienta al estudio de algunas dimensiones de la calidad, en el sentido de las lecturas que la calidad adquiere desde distintos escenarios. Por ello se tienen en consideración los siguientes aspectos: el derecho a la educación, el valor de la educación como asunto público y privado, la calidad en el horizonte de la política del Estado, la calidad en el contexto de una propuesta pedagógica, la calidad desde la perspectiva de la familia, la calidad en el ámbito del trabajo y de la producción.

45

Introducción

La literatura y las declaraciones que abordan estos temas desde una perspectiva política evitan profundizar en aspectos de definición de la

(*) Eugenio Rodríguez Fuenzalida, director de la Oficina Técnica de la OEI en Chile y profesor de la Facultad de Educación de la Pontificia Universidad Católica de dicho país.

calidad, por cuanto se considera que ésta es un instrumento de análisis y de propuesta de metas condicionado por las características culturales y por los objetivos que un país posee para su crecimiento, desarrollo e identidad cultural.

Sin pretender entrar en el plano de las definiciones, es necesario enfatizar que éstas son indispensables cuando se trata de operacionalizar la calidad a través de políticas y programas, sobre todo cuando éstos son parte de propuestas definidas y planificadas de política educacional.

Si bien dicho planteamiento es importante en sus fundamentos, especialmente como factor de identidad en un creciente proceso de interacción múltiple entre los países que en algunas regiones significa avances sustantivos o consolidación de procesos de integración, ello no puede ser obstáculo para explicitar las categorías teóricas a las que se asocia la calidad -entre las cuales está la eficacia-, y las distintas dimensiones que posee y, por tanto, las connotaciones que desde esas perspectivas esta concepción adquiere¹.

Dicha opción es importante si se trata de realizar un estudio prospectivo que haga explícitas, por una parte, algunas tendencias desde las cuales se han configurado propuestas específicas para el desarrollo del sistema escolar y, por otra, la previsión de la progresión deseada de algunos componentes importantes que inciden muy directamente sobre la calidad, como son los casos del avance tecnológico de la comunicación aplicado a la educación, el tiempo dedicado a la tarea educativa y la acción de directivos y profesores.

Pero, antes de entrar en esos componentes, interesa explicitar algunas categorías teóricas y ciertas dimensiones de la calidad, para colaborar en un esfuerzo de análisis globalizador necesario de realizar, cuando esta categoría está presente, de modo explícito, en la mayor parte de los enunciados de política educacional de algunos países de América Latina y se ha incorporado como idea inspiradora de leyes que sustentan reformas educativas.

En ese orden de cosas una evidencia inicial, importante de retomar e incidente en la calidad, es que se está produciendo un cambio de paradigma teórico en la concepción e interpretación del papel del Estado y de la sociedad en el ejercicio del derecho a la educación, cambio que viene condicionado por transformaciones más amplias en la vida social, como son los mecanismos y vías de la transmisión cultural -no exclusivas ni reducidas al papel de la escuela-, y por un concepto social de competitividad y competencia en el contexto de concepciones diferentes

de las relaciones económicas y de la interacción entre los países, que impulsa el surgimiento muy activo de nuevos actores, más allá del aparato del Estado, que esperan y piden cuentas al sistema escolar -la familia, los trabajadores, los empresarios, los jóvenes y otros-.

Estos nuevos actores poseen, también, una nueva cultura influida por tendencias científico-tecnológicas; ella se expresa en valoraciones, procesos y productos, y por corrientes de pensamiento muy convergente que resaltan resultados de corto plazo. Por cierto, el papel del Estado, en la medida que sus específicos actores están inmersos en los movimientos señalados, se perfila en una concepción y una actuación que lo modifica sustantivamente.

Otro elemento a tener en cuenta es que el derecho a la educación y la respuesta del Estado a aquel es analizado superando una visión homogénea de ambas dimensiones. El derecho no es concebido sólo en relación con el Estado sino inserto en la sociedad; la obligación de posibilitar el ejercicio de este derecho tiende a concebirse de un modo compartido, lo que acarrea como consecuencia, a su vez, que la respuesta del Estado no sea pensada de una manera global para todo el sistema escolar, sino de un modo selectivo.

Por tanto, la crisis o el nuevo análisis del derecho a la educación como «asunto público» y su respuesta como «servicio público», modifica las metas y la orientación de los recursos públicos, pasando estos temas a tener una concepción ambivalente en los contextos del interés privado y público.

PRIMERA PARTE: LA CALIDAD Y SU ASOCIACIÓN CON OTRAS CATEGORÍAS MÁS GLOBALES DE ANÁLISIS SOCIOEDUCATIVO

1. Algunas categorías interpretativas de la calidad

El estudio de la literatura, el desarrollo histórico y el énfasis en las políticas, permiten clasificar en cuatro grandes categorías las perspectivas interpretativas de la calidad.

1.1. La calidad en la ampliación de la cobertura

Algunos análisis manifiestan una tendencia a producir un cierto distanciamiento entre la expansión del sistema escolar y la calidad de éste.

Pareciera que la primera no tuvo en cuenta el contenido y los resultados, porque se planificó en un marco de metas y logros de la política sectorial coincidente con procesos de mayor participación social y política de la población, y como soporte de la constitución de una base política para los países de América Latina.

Es interesante notar que, a nivel de los debates y declaraciones, los temas de la cobertura y de la calidad están presentes desde la década de los años sesenta² en el contexto y en la motivación de la democratización de las instituciones sociales, entre las cuales está el sistema escolar; esa orientación fue una clave sustantiva para la formación del tejido político y social, para la preparación de los recursos humanos para el crecimiento económico con transferencia de tecnologías y para la solución de otros problemas como la pretendida superación de la «marginalidad».

Al respecto señala Philip H. Coombs en una entrevista a propósito de estos temas: «los países de todas partes adaptaron sus sistemas de educación, hicieron la expansión, pero no se hicieron muchas preguntas al respecto»³.

Se produjo, por tanto, un esfuerzo muy importante de expansión, particularmente en el nivel primario, con limitaciones referidas tanto a una concepción global del sistema escolar como en relación al énfasis en el mejoramiento e innovación de algunos aspectos parciales de contenidos, capacitación docente y recursos del proceso educativo, pero sin una concepción de cambio que considerara el conjunto de otros componentes de tipo estructural, de financiación y planificación, y sin articular el sistema escolar de una manera más orgánica con otros sectores del desarrollo. Aunque a nivel teórico se concebía la expansión asociada con algunos indicadores de calidad, las estrategias aplicadas fueron más estrechas e interpretaron la igualdad de oportunidades sólo como una ampliación de las oportunidades de acceso a la educación.

Si bien desde la economía no se habló de calidad sino más bien de inversión, la que produciría sus resultados⁴, fue posible rescatar, en el ámbito del debate educativo, la preocupación por la calidad centrada a nivel de las variables de entrada («input»); además de la inversión presupuestaria del Estado y del aumento del porcentaje del PGB destinado a educación, se consideraron dimensiones como la edificación y el mantenimiento de las escuelas, la dotación de libros, la capacitación de los profesores, la proporcionalidad alumno/profesor, la cobertura de la matrícula.

1.2. *La calidad y eficacia del sistema*

Otros estudios y también decisiones de política de calidad están adscritos a categorías referidas a la eficacia del sistema escolar, esto es, a los resultados o logros («output») que se alcanzan en el proceso educativo. Algunos avanzan hacia el tema del impacto socioeconómico del sistema, especialmente si se relaciona con las dimensiones de formación técnica y profesional que desarrolla.

Pareciera que bajo este marco de análisis se estuviera manifestando un modelo o paradigma que implicara rendir cuentas sobre el éxito de la gestión, modelo que se ha llamado de *accountability*⁵.

Siguiendo a Pedró (art. citado), la evolución de los sistemas educativos apunta a modelos cada vez más eficaces y flexibles, pero igualmente mucho más exigentes en los resultados.

Estos resultados constituyen el instrumento de medición de la calidad y, por tanto, en cuanto que esa medición identifica particularidades (escuelas/grados), es posible calificar unidades más pequeñas del sistema escolar en función de la eficacia en sus logros.

De alguna manera se comienza a introducir, bajo la idea de calidad de los resultados, un tipo de administración y de gestión del sistema público escolar que corresponde más a la administración y gestión de la empresa privada, en función de la capacidad de producir resultados de calidad con un bajo costo y de generar excedentes.

Este tipo de categoría analítica de la calidad posibilita derivar múltiples consecuencias referidas a estímulos para escuelas y profesores, o de diferenciación de estas mismas de acuerdo con los resultados obtenidos.

1.3. *La calidad y la gestión pedagógica*

Un tercer enfoque de la calidad se adscribe a un análisis pedagógico del sistema escolar, tomando dos categorías centrales: profesor/alumno y proceso educativo. Tiene, por tanto, una inserción privilegiada en el aula, entendida como el eje central de la educación.

Corresponde a los esfuerzos que desde la psicopedagogía, del currículum, de la didáctica y de la administración se plantean en términos

del desarrollo de un proceso educativo de calidad, en relación con los participantes (alumnos/profesores), los contenidos curriculares y programáticos, la forma como esos contenidos se enseñan y esos participantes los aprenden, y los recursos con que cuentan para ello.

Es posible identificar matizaciones, a veces complementarias, al interior de estas categorías analíticas, en la medida que se hace énfasis en alguno de sus componentes. Así, existe un enfoque que relaciona muy fuertemente lo psicopedagógico con la didáctica, siendo un ejemplo claro los enfoques cognitivos y las didácticas constructivistas. Esto afecta tanto el modo de interacción al interior del aula como la formación docente, la estructuración de materiales, la organización escolar. Algunos análisis se orientan más a las condiciones del desempeño docente y ubican su acentuación en facilitar una base mínima que posibilite, al interior del aula, un proceso de calidad; por tanto, privilegian las condiciones del aprendizaje en el aula. Otros análisis ponen un fuerte énfasis en la interacción profesor-alumno y en sus mediatizaciones culturales, conceptuales, afectivas y evolutivas. Finalmente, existen análisis orientados a estudiar el currículum real de las escuelas y a replantear en esa dimensión los contenidos relevantes para distintos grupos (urbano/rural, edades distintas, grupos étnicos, etc.) y a diferentes niveles (nacional/regional/local).

Un énfasis característico de esta categoría de análisis de la calidad y que constituye, a su vez, el motor de desarrollo, es que calidad de la educación significa investigar en la práctica educativa, desarrollar una formación continua de profesores a partir de esa misma práctica, integrar a los padres y a los alumnos en la dinámica pedagógica, abrir la escuela hacia la comunidad en la riqueza y en las potencialidades que ésta posee⁶.

El hecho de poner como categoría eje al proceso educativo en el aula, hace remirar la calidad desde la perspectiva de las condiciones concretas en que se desarrolla la educación, lo que a su vez posibilita la evaluación de la inversión de los recursos de personal, infraestructura y financieros.

Desde esta óptica de análisis se destaca que no habrá mayor calidad en la educación sino en la medida que es posible modificar el proceso que se realiza en el aula, tanto en lo pedagógico como en la necesaria inversión para un buen desarrollo del proceso de enseñanza y aprendizaje.

1.4. La calidad y la gestión administrativa

Los procesos de transferencia de atribuciones desde el centro hacia unidades geográficas más pequeñas (regiones/provincias/municipios) tiene distintas aproximaciones de análisis. Así, la imposibilidad del nivel central de sostener los financiamientos, los apoyos técnicos y la supervisión requerida por los sistemas nacionales; el aprovechamiento de los recursos que están potencialmente en localidades más pequeñas; una distribución más equitativa y selectiva de los recursos en favor de las localidades y sectores más pobres; la atención más directa de las necesidades y problemas que las escuelas deben afrontar; la participación más inmediata de la comunidad en la oferta, en la demanda y en el desarrollo de la educación; la mayor pertinencia del sistema escolar y, también, el mejoramiento de la calidad con equidad y pertinencia.

Por cierto, la descentralización se funda en razones históricas y políticas. Siguiendo a Manuel de Puelles⁷, «la distribución territorial del poder no es una cosa fijada desde siempre, algo que los pueblos deciden de una vez por todas en el acta de su nacimiento político; no es algo estático sino algo fundamentalmente dinámico». Por ello, continúa señalando, «el problema de la descentralización es un problema fundamentalmente político, es un problema ligado a la organización territorial del poder del Estado, y es precisamente por esto que la descentralización resulta siempre un tema polémico, mítico a veces, conflictivo siempre.»

51

Por tanto, desde esta perspectiva el análisis de la calidad se orienta hacia dos dimensiones relacionadas entre sí: una política y otra pedagógica⁸.

La política está referida a que la calidad se asocie con una participación más directa de los usuarios y actores sociales, que generen expectativas de calidad tanto específicas (a nivel de los establecimientos escolares), como en el contexto de la sociedad en relación con las exigencias de integración educación-sociedad (por ej. en el ámbito laboral) y de la opinión pública.

Así, la familia tiene una opinión fundamental y, a la vez, una fuerza de presión específica para producir esas expectativas de calidad a nivel de la escuela y del aula. La estructura productiva genera, igualmente, una presión importante sobre la calidad de la educación como expectativa deseada sobre los conocimientos, hábitos, valores y habilidades de los trabajadores en sus distintos niveles de especialización.

También la calidad, bajo esta perspectiva, tiene una asociación con la pertinencia educativa, en cuanto se pretende responder de una manera más eficiente, cultural y administrativamente, a las necesidades educativas de la población. Se trata de mejorar los logros de los alumnos, de ofrecer un currículum significativo, de implementar las exigencias del desarrollo educativo.

Sin embargo, esta dimensión es la que ofrece mayor conflictividad por cuanto las unidades territoriales requieren de una potencialidad suficiente y específica para alcanzar la pertinencia deseada, siendo necesaria una concepción de los mecanismos de compensación apropiada a las condiciones reales de las unidades territoriales y de las atribuciones descentralizadas.

Por otra parte, la organización central del Estado mantiene y requiere tomar la iniciativa política, pedagógica y financiera de la educación en cuanto a sus exigencias (por ej. personal docente) y logros nacionales (por ej. alcanzar algunas metas de aprendizaje mínimas y comunes) y, particularmente, cuando se trata de elevar la calidad de las escuelas pertenecientes a los sectores pobres de la población.

SEGUNDA PARTE: DIMENSIONES DE LA CALIDAD O LECTURA DE LA CALIDAD DESDE DISTINTOS ACTORES

52

Esta segunda parte tiene otra perspectiva muy diferente del análisis sobre la calidad. Se trata de plantear algunas lecturas de la calidad que se espera a partir de algunos temas cruciales para lograr que el sistema escolar responda a las necesidades educativas y a las demandas culturales de la sociedad actual y de la futura.

1. Temas cruciales para una educación de calidad

1.1. *Una nueva concepción del derecho a la educación*

Este tema se encuentra presente en la mayor parte de los debates que inspiraron la expansión cuantitativa de la educación.

Sin embargo, en los últimos años la necesaria asociación de la expansión con la calidad, motivada por los modelos de transformación política y por el estilo de desarrollo que se ha ido asumiendo progresivamente, plantea este tema de una manera diferente. Así, señala Johanna

Filp⁹: «... Se cuestiona si ella [la educación] entrega habilidades para desempeñarse eficientemente en el medio social, cultural y económico».

El derecho a la educación, analizado desde la óptica de la calidad, se ubica tanto en relación con el acceso y el logro de una escolaridad mínima pero requerida por la sociedad misma y el ciudadano para una integración social eficiente, como en referencia al tipo de conocimientos, valores y habilidades alcanzados en los niveles del sistema escolar y a las demandas sociales de conocimientos, valores y habilidades. Se trata de que la educación colabore con un desempeño político, social y económico de la población, orientado hacia la satisfacción de sus prioridades y necesidades internas y a la obtención de un buen éxito en el contexto de la competencia internacional.

Por tanto, las cuestiones que se derivan de esta nueva mirada apuntan hacia:

- la focalización de las situaciones y los núcleos problemáticos más significativos para el desarrollo de la educación, como un elemento organizador de las políticas y estrategias educacionales (en este orden de cosas algunos países han definido la educación básica o primaria como eje central de desarrollo de este derecho, otros a la educación general);

- la revisión de la estructura escolar y curricular (en algunos países se trata de la ampliación de la educación general, de la reforma estructural y curricular), considerando las nuevas demandas del modelo de desarrollo y de crecimiento adoptado por cada país, asumiendo la heterogeneidad de la misma estructura y de la población, pero con una visión de continuidad y de integración del sistema escolar;

- la disposición de los recursos mínimos para una enseñanza que obtenga resultados al menos satisfactorios (los organismos centrales del Estado se proponen determinados objetivos de calidad y de equidad, para lo cual se obtienen los recursos tanto internos como de crédito);

- el establecimiento de bases suficientes y confiables de información para la toma de decisiones¹⁰;

- la preparación del personal requerido para la realización de las actividades educacionales en el contexto de una cobertura nacional y con la calidad exigida y deseada (el Estado central, en algunos países, ha asumido la tarea de una capacitación y actualización docente que aproveche y se proyecte en la práctica cotidiana);

- la reorganización institucional mediante un proceso de modernización que afecta, por una parte, la función del Estado en sus tareas de orientación, evaluación y supervisión y, por otra, la función directiva en la escuela misma, entendida como un liderazgo educativo orientado intencionadamente al logro de los fines de la comunidad educativa, coordinando el trabajo de los distintos actores (padres, profesores, alumnos, autoridades locales, etc.). Esta reorganización permite sustentar una descentralización sin que se pierda la necesaria integración en la orientación, en los resultados mínimos esperados y en las condiciones comunes para el desarrollo educativo.

1.2. *La educación como servicio público y como asunto privado*

Desde la gestación y constitución de las repúblicas latinoamericanas fue explícito el propósito y el esfuerzo para incorporar la educación como una tarea del Estado y desarrollarla como una institución y un servicio público nacional¹.

Esta orientación se sustentaba en las raíces ideológicas que inspiraron la constitución de las nuevas naciones, provenientes del legado educativo desarrollado a partir de la revolución francesa y, posteriormente, de la concepción del Estado benefactor. Así concebida, la educación como servicio público se constituía en el fundamento del ejercicio efectivo del derecho a la educación¹². Por ello el nuevo sistema educativo debía ser un sistema público, es decir, abierto a todos, atento a las necesidades de la sociedad, organizado y controlado por el Estado¹³.

La idea de servicio público nacional ha sido la inspiradora de la construcción del sistema escolar nacional, orientado y administrado desde el Estado central (progresivamente el Estado se hizo cargo de la educación municipal que existía en algunos países a mediados del siglo XIX), sin limitaciones económicas para el acceso (durante largo tiempo la educación ha sido gratuita en casi todos sus niveles), obligatoria en su nivel primario y con una propuesta de estructura y de planes de estudio similar para todo un país.

Tras estas ideas se pueden identificar cinco aspectos en la concepción del papel del Estado en la educación y, también, en el ámbito social:

1. El Estado tiene un papel fundamental en la cohesión política para la construcción de la nacionalidad; con esa finalidad la educación aparece como un instrumento insustituible, sobre todo cuando los líderes de la

independencia en estas naciones miran los acontecimientos vividos en Europa.

2. Al Estado le corresponde asumir un liderazgo activo en relación con el crecimiento económico (fue el mayor empresario en América Latina), aportando recursos y conocimientos (las grandes empresas estatales produjeron una investigación aplicada), proveyendo de tecnología y de una educación tecnológica (las escuelas de artes y oficios y la educación técnica y profesional).

3. El Estado tiene un papel importante en la construcción democrática en cuanto a lograr un efectivo acceso a la educación. Ello trajo como consecuencia la realización de inversiones a veces muy significativas en este sector, respecto de la creación de las requeridas instituciones del Estado (estructuración de los ministerios de educación), las construcciones escolares, la preparación del personal para la docencia, la elaboración y edición de textos, etc.

4. Junto a ello el Estado tiene un papel en la estructuración social de los países. El sector social y su política dependen en gran parte del Estado (salud, vivienda, educación, servicios básicos). La educación con las características señaladas y con las políticas aplicadas en algunos países, fue útil para la estructuración de los sectores sociales, diferenciados cada vez más por los niveles de escolaridad alcanzados en relación con la posición en la producción y el empleo. Es necesario tener presente el proceso de expansión educativa que principalmente alcanzó el nivel básico o primario, y luego, en menor medida, el nivel superior.

5. En las condiciones señaladas es posible concebir una planificación realizada de hecho desde el Estado; prever la demanda de recursos humanos calificados para un determinado período de tiempo. En este sentido, la planificación realizó múltiples ejercicios proyectivos de demanda en distintas áreas y niveles, los cuales no siempre se correspondieron con el crecimiento y con el desarrollo.

Esta concepción del servicio público nacional y del sistema escolar tiene una sustentación política tanto en su vertiente de ideas como en la configuración específica de los derechos políticos necesarios para la construcción de las nacionalidades, y de los derechos sociales de las personas, en sus específicos contextos, necesarios también para la organización política democrática del Estado.

Sin embargo, las corrientes de pensamiento, por una parte, y las nuevas formas de relación entre el Estado y la sociedad, por otra, han ido

produciendo un cambio sustancial en la concepción y en los modos de desarrollo de la educación como servicio público.

El cuestionamiento del papel de las instituciones del Estado en el campo económico y educativo, así como en el campo social, lleva, en último término, a una nueva conceptualización del papel del Estado en la sociedad.

Por cierto, ha habido coyunturas decisivas por sus repercusiones que han ayudado a impulsar estas nuevas ideas como han sido, por una parte, la crisis económica de los años ochenta y los cambios producidos en los países del este europeo y, por otra, las importantes tendencias en muchos países, organizaciones y foros políticos para un cambio en las relaciones entre el Estado y la sociedad.

Siguiendo las ideas muy bien sintetizadas por Simón Romero¹⁴ es posible señalar que, en América Latina, han comenzado a perfilarse los conceptos y los elementos de un nuevo estilo de desarrollo en el que los acentos están puestos en la economía de mercado y en su liberalización, en el rol preponderante del sector privado, en la supeditación de los avances en el plano social al ritmo y a los resultados del crecimiento económico interno y en las posibilidades de apertura de las economías y su inserción en los nuevos contextos económicos mundiales. Junto con ello y como corolario se postula la «disminución del tamaño» del Estado y de su grado de intervención, así como cambios en las modalidades de su accionar.

En este nuevo contexto, donde el eje central de interpretación de las relaciones Estado-sociedad se ubican en el de un énfasis en la economía concebida como se ha señalado y en un papel destacado del sector privado que incluye una nueva distribución de responsabilidades y atribuciones, la educación se piensa con un valor estratégico e instrumental para los escenarios buscados. De este modo se combina lo público y lo privado mediante una actuación que busca dejar, también en la educación, un margen amplio de operación a la competitividad del mercado.

Por ello se evidencia, en algunos países, un Estado que pareciera desentenderse del sistema escolar y debilitar su capacidad de orientación y de ejecución sobre éste, perdiéndose el sentido de servicio público, base fundamental de una educación general para todos; por su parte, la incorporación del sector privado ha sido para algunos niveles y modalidades muy significativa, como es la educación técnica y profesional. Sin embargo, más allá de estas consideraciones es necesario resolver la pregunta de si lo social, la política social que incluye la educación, es

posible y viable que se interprete en su totalidad a partir de las concepciones de competitividad y de mercado antes indicadas. En otros términos, la pregunta es sobre la posibilidad de que la educación pierda su dimensión de servicio público sustentada en una acción del Estado. En este sentido es necesario continuar y actualizar la reflexión sobre el ámbito y el alcance de las preocupaciones y de la acción del Estado.

2. Los actores sociales y la calidad

2.1. La calidad en el horizonte de la política del Estado

La lectura de la calidad y las expectativas en este nivel, siguiendo la lógica sobre el nuevo papel del Estado que se ha sintetizado brevemente, se plantea en los siguientes aspectos:

a. Mejoramiento de las bases del sistema escolar para lograr mejores condiciones que permitan enfrentar la competitividad productiva planteada en los mercados internos y externos. En este sentido las orientaciones de la CEPAL y de la UNESCO se sintetizan en: la competitividad como objetivo, el desempeño como lineamiento de política y la descentralización como componente del esquema institucional¹⁵. Sin embargo, parece necesario precisar que se pide al sistema escolar que posibilite una formación y una capacitación con efecto multiplicador para la convivencia y el uso de las nuevas tecnologías, así como un impacto social más decidido en cuanto se proyecta hacia la sociedad como un instrumento que satisface las expectativas de los distintos actores sociales, esto es, se une la calidad con la pertinencia social.

b. Superación del aislamiento del sector educativo tanto respecto de los requerimientos sociales de educación como en relación con la articulación necesaria con los otros sectores del desarrollo y con los otros actores sociales que interesan a la educación. Como señala el informe de la OCDE, existe un nuevo reconocimiento de la importancia del «capital humano» en el desarrollo económico, lo que plantea una demanda cualitativa respecto de los conocimientos, valoraciones y habilidades necesarios para un ámbito de trabajo donde los componentes tecnológicos y de creatividad son fundamentales¹⁶.

c. Aporte sustantivo en la capacitación de la sociedad para convivir con los comportamientos y valoraciones requeridos por las nuevas demandas sociales de una mejor calidad de vida; temas como los derechos humanos, el medio ambiente, la paz, la pluralidad étnica, la superación de la pobreza. Si bien estos temas no son exclusivos del

sistema escolar, el carácter sistemático y prolongado de su actuación implica que sean objeto de conocimiento y de valoración a lo largo de la vida escolar, cuidando los límites que le corresponden y evitando que este sistema se transforme en una excusa para eludir la responsabilidad de otros actores sociales.

d. Distribución equitativa de los conocimientos, habilidades y valoraciones mediante la compensación, por una parte, de los déficits de entrada que traen los niños y los jóvenes, particularmente de los sectores pobres y, por otra, a través de una propuesta que sea capaz de potenciar de la mejor manera la participación de esos niños y esos jóvenes en las distintas dimensiones de la vida social¹⁷.

Se trata, por tanto, que grupos cada vez más numerosos de la sociedad adquieran una buena formación.

2.2. *La calidad en el contexto de una propuesta pedagógica*

La escuela, y en ella el aula, constituyen los espacios claves para el desarrollo de un proceso de enseñanza-aprendizaje de calidad mediante un movimiento pedagógico con una base teórica de sustentación, con una clara conducción y con estrategias amplias de participación.

a. En este ámbito, un componente de la calidad se refiere principalmente a la institución escolar. Se ha señalado que la calidad se asocia a la eficacia de las escuelas en la medida en que éstas son capaces de realizar una transmisión cultural y simbólica, de desarrollar las competencias personales y sociales, y de capacitar en los comportamientos socialmente necesarios.

Habría que considerar los factores señalados para el logro de escuelas que ofrezcan una educación con calidad¹⁸; así, los ciclos de escolarización y articulación entre los niveles; las distintas entradas y salidas que estos ciclos posibilitan; el tamaño y la proporción de la relación profesor-alumno; el tiempo dedicado al aprendizaje; la estructura de dirección y gestión; las metodologías o didácticas de la enseñanza; el empleo de las tecnologías modernas de información y comunicación; el sistema de incentivos al personal docente.

Sin embargo, para que las escuelas puedan tener una oferta y desarrollar un proceso educativo de calidad es necesario también que los factores indicados formen parte del ámbito de decisiones de las mismas

escuelas. Algunos investigadores ponen un particular énfasis en el manejo de algunos recursos financieros por parte de la escuela¹⁹.

b. Otra dimensión de la calidad se vincula con la estrategia pedagógica expresada en el currículum, en los planes y programas de estudio, en los procesos de aprendizaje y sus didácticas, y en el tiempo dedicado al trabajo académico.

Es insuficiente asociar la calidad sólo con los resultados del aprendizaje; si bien esa información evaluativa de la calidad vinculada con los efectos es necesaria, hay que profundizar los esfuerzos y la inversión en el instrumental pedagógico señalado.

El desarrollo del proceso curricular demanda, además, la inversión en recursos sin los cuales no es posible obtener buenos aprendizajes en niños y en jóvenes. La enseñanza y el aprendizaje de conocimientos y habilidades requiere textos, laboratorios, materiales de manipulación, equipos didácticos.

Por otra parte, se ha demostrado a través de distintas investigaciones que el tiempo dedicado a las tareas académicas constituye el factor individual más importante que contribuye al logro de buenos resultados en los alumnos²⁰. Por ello, un adecuado liderazgo en la escuela debiera incitar a los profesores a dedicar más tiempo a la enseñanza de contenidos, y a los alumnos a dedicar más tiempo al estudio y al aprendizaje.

En cuanto a la didáctica hay que avanzar con pasos decididos a una innovación profunda de la tradicional enseñanza expositiva o verbalista, tomando en consideración las posibilidades de combinar distintas estrategias de aprendizaje²¹.

c. La calidad se encuentra vinculada, también, con la competencia de los profesores y directivos de las escuelas, particularmente cuando se asocia con otros factores como los señalados.

Es muy importante que los profesores posean conocimientos sólidos en el campo de las disciplinas y del saber hacer, teniendo en cuenta la especialización del saber y la calidad del desempeño o aplicación de ese saber. La especialización del saber y la tecnología integrada en la profesión docente se relacionan con el conjunto de conocimientos propios de un campo (ciencias, matemática, literatura, arte, etc.) y con el conjunto de los contenidos propios del proceso educativo (planificación, currículum, evaluación, etc.). La profesionalidad se demuestra en la capacidad operativa que posee el profesor para producir buenos apren-

dizajes, sobre contenidos de calidad y pertinencia para el contexto social y los intereses y las expectativas individuales²².

La formación, el perfeccionamiento y la actualización son caminos necesarios para lograr una mayor profesionalización del trabajo docente. De ahí que sea fundamental replantear la formación de los profesores desde una perspectiva de mayor autonomía y responsabilidad en las decisiones y en la actuación; igualmente, hay que situar una nueva óptica para el perfeccionamiento y la actualización a través de un apoyo y un sostenimiento del itinerario profesional del profesor²³.

En cuanto a los directivos, se plantea cada vez más la urgencia de implementar programas de capacitación y actualización que aseguren el ejercicio de la función de acuerdo con lo esperado por la institución escolar.

Sin embargo, la función directiva hay que analizarla en una perspectiva mayor. Existen distintos niveles y funciones. Tal vez, en forma muy gruesa, es posible señalar cuatro niveles: nacional, regional, local e institucional; y tres funciones centrales: liderazgo, administración y técnico-pedagógica. Un activo liderazgo pedagógico, ejercido por un director con una visión comprensiva y prospectiva de la educación, es el componente más importante para una escuela de calidad, puesto que tiene una elevada expectativa sobre el rendimiento, apoya la forma de enseñar de los profesores, es capaz de reflexionar individual y colectivamente sobre la práctica educativa, y controla y evalúa el rendimiento de los alumnos como institución²⁴.

2.3. La calidad desde la perspectiva de la familia

Este tema comienza a tener una mayor relevancia en cuanto a la calidad, en la medida que los procesos de descentralización han posibilitado una participación local tanto de las organizaciones comunitarias como de las familias.

Se había tomado en cuenta a la familia sobre todo desde el punto de vista socioeconómico ya citado a raíz del Informe Coleman, pero desde las nuevas perspectivas de la descentralización, por una parte, y de las innovaciones pedagógicas, por otra, adquiere un papel preponderante en una educación de calidad.

Algunas investigaciones aportan evidencia sobre la asociación entre el mejor rendimiento de los alumnos y la realización de deberes o

tareas fuera de la escuela²⁵; ello implica que la familia tiene algún nivel de preocupación y de preparación para apoyar a los hijos en la realización de esas actividades en el hogar. Esta evidencia permite, asimismo, plantearse la necesidad de desarrollar un proceso de integración y de formación dirigido a los padres en relación con el interés y los apoyos requeridos por los hijos.

En algunas experiencias de descentralización, especialmente a nivel municipal y de la unidad escolar, se ha vinculado el apoyo del Estado a las escuelas con la matrícula de niños que éstas tienen. Tal situación ha permitido caracterizar un papel más decisivo de las familias en relación con el futuro de las escuelas, lo que a su vez ha posibilitado el desarrollo de mecanismos de participación de la familia en la escuela. Otras experiencias han realizado procesos similares a partir de una convicción sobre el papel decisivo de la familia en la educación de los hijos. En ambos casos, cuando se han materializado procesos interesantes de participación, éstos han motivado una mayor identidad de los alumnos con su escuela, la creación de un clima académicamente favorable al aprendizaje, y la revisión de la propuesta educativa de la escuela en sus distintas dimensiones de organización de los ciclos, el énfasis en los planes y programas de estudio, el tipo y diversidad de actividades de enseñanza-aprendizaje, etc.

Estas dos perspectivas plantean al menos la necesidad de explorar el papel de la familia en la mejor calidad de la oferta escolar y en sus resultados, y las expectativas de calidad que tienen.

2.4. La calidad en el ámbito del trabajo y de la producción

Es posible asumir distintas perspectivas para el análisis del tema desde la óptica del trabajo y de la producción.

Algunos estudios concluyen que una mayor capacitación aumenta la flexibilidad en el trabajo, la satisfacción y el grado de dedicación de los trabajadores; desaparecen los problemas de coordinación y aumenta la productividad²⁶.

Interesa destacar en este caso tres elementos: la estructura de la oferta educativa, el contenido de ésta y la forma como se implementa.

Teniendo en cuenta esas referencias, la calidad que se exige al sistema de formación técnica y profesional es su capacidad para desarrollar en el proceso educativo los conocimientos, habilidades y valoraciones

que permitan integrarse en el mercado del empleo con la tecnología que éste posee y, además, tener las bases para continuar el aprendizaje de una tecnología cambiante. Ello implica que la estructura de formación tenga vinculación con la industria o con centros de producción, con el mercado del empleo y la calidad y cantidad de su demanda, y sea concebida en una perspectiva de formación continua.

Por otra parte, la forma de implementar la formación técnica y profesional requiere de un mejoramiento sustantivo. Hay algunos caminos explorados e interesantes de estudiar como son: la asociación de la enseñanza técnica y profesional con las corporaciones de empresarios y de trabajadores; el desarrollo de esta educación mediante el «sistema dual» que combina educación y empresa; la implementación de metodologías de enseñanza que permitan que el alumno tenga un comportamiento activo en su aprendizaje y pueda «manipular» el objeto de ese aprendizaje.

Notas

(1) Ref. Romero L., Simón, «*La distribución social de responsabilidades y actuaciones en el desarrollo futuro de la educación en América Latina*», en: **Revista Iberoamericana de Educación**, OEI, Nº 1, enero-abril, 1993.

«En América Latina esta preocupación [por la calidad], al menos en el discurso, no ha estado ausente en los años recientes. En múltiples reuniones sobre educación, realizadas tanto a nivel político como técnico, se ha postulado la necesidad de pasar de una etapa en que el esfuerzo se concentró en la expansión de las oportunidades de educación, porque así era necesario, generándose la dinámica de crecimiento que hoy exhiben los sistemas educativos, a otra etapa en que el esfuerzo se focalice en los problemas de calidad y eficiencia. Sin embargo, todavía no se han dado los pasos de investigación evaluativa sistemática que permitan, saliendo de las apreciaciones generales y de las acciones puntuales e inconexas de poca efectividad, emprender un esfuerzo nacional intenso, continuo y coherente orientado a su mejoramiento».

(2) **Conferencia regional** de la UNESCO, celebrada en Santiago de Chile en 1962.

(3) Entrevista contenida en: Carlos Alvarez T., 1991, «*Platiquemos de la Calidad de la Educación*», Universidad Autónoma de Sinaloa, México.

(4) Ref. Ph. Coombs, ob. cit., «... los economistas nunca hablaron de calidad. Ellos asumieron que si se gastaba más en el sistema algo bueno podría salir. Nunca vieron dentro del sistema; nunca se preguntaban sobre el currículum. Era una especie de máquina input-output. 'Bombeaban' más educación...».

(5) Cfr. Francesc Pedró, «Estado y Educación en Europa y los Estados Unidos: Situación actual y tendencias de futuro», en: **Revista Iberoamericana de Educación**, OEI, Nº 1, enero-abril 1993, Madrid.

El autor señala: «La accountability, término de difícil traducción y que podría hacerse equivaler a la capacidad de rendir cuentas, ha existido desde siempre en los sistemas estatales o públicos. De hecho, cuando en 1991 se propuso en Inglaterra y Gales que en el salario de los docentes se contemplara la variable de los resultados académicos obtenidos por sus alumnos, en realidad se estaba abogando por la recuperación del sistema de «pago por resultados» que imperaba allí alrededor de 1870.»

(6) Ref. J. Gimeno Sacristán, «Investigación e Innovación sobre la gestión pedagógica de los equipos de profesores», en: J. Ezpeleta y Alfredo Furlán (compiladores), 1992, **La gestión pedagógica de la escuela**, UNESCO/OREALC, Santiago.

«Programas de implantación de currículos de perfeccionamiento del profesorado, de establecimiento de alternativas organizativas, etc., cuando se acompañan de la evaluación adecuada, son como una especie de aceleración histórica en una determinada dirección o un tratamiento de choque de los procesos que tienen lugar de forma natural en las escuelas, permitiendo comprender el funcionamiento de éstas. La innovación evaluada no es sólo, pues, un proceso social de alteración, sino un recurso de conocimiento socioinstitucional pedagógico muy importante.»

(7) Ref. Manuel de Puelles, «Estudio teórico sobre las experiencias de descentralización educativa», en: **Revista Iberoamericana de Educación**, OEI, Nº3, septiembre-diciembre, 1993, Madrid.

(8) Ref. Guiomar Namó de Mello y Teresa Roserley N. da Silva, «La gestión en la escuela en las nuevas perspectivas de las políticas educativas», en: J. Ezpeleta y Alfredo Furlán (compiladores), 1992, **La gestión pedagógica de la escuela**, UNESCO/OREALC, Santiago.

«Se hace claro que las relaciones escuela-sociedad estén fuertemente impregnadas de las características de la organización del Estado tal como éste se constituyó en nuestros países. La segmentación, el autoritarismo, la burocratización, el corporativismo y sobre todo la desarticulación política entre los agentes que operan el aparato estatal y los sectores sociales mayoritarios, se muestran como factores resistentes para que las demandas de estos sectores sean incorporadas en la formulación y conducción de las políticas estatales.

El cambio en los sistemas de enseñanza y de la escuela se ubica así en el proyecto más amplio de reforma y democratización del Estado. La gestión de la educación como política estatal para que sea también una política pública requiere una vez más que la escuela sea el punto de nuestras reflexiones, identificando qué es lo que necesita ahí para garantizar no solamente el acceso sino también una experiencia de aprendizaje efectivo, con la calidad a que la población aspira y que los cambios sociales y tecnológicos demandan».

(9) Ref. Johanna Filp y otros, «Sistema de medición de la calidad de la educación básica: una propuesta», en: **Revista Estudos de Avaliação Educacional**, Nº 2, julio-diciembre 1990, São Paulo.

(10) Ref. Ernesto Schiefelbein, 1990, **Elementos para reflexionar sobre la calidad de la educación en América Latina**, IPE Informe de Investigación Nº 86, París.

Me parece fundamental la pregunta que plantea el autor: «¿Las autoridades que toman decisiones estarán utilizando los conocimientos disponibles más pertinentes?»;

respecto de esta pregunta presenta una cantidad importante de conclusiones aportadas por la investigación, para tomar decisiones en cada uno de los niveles del sistema escolar.

(11) Ref. Romero L., Simón, ob.cit.

(12) Puelles, Manuel de, ob.cit.

(13) Es importante destacar también las tensiones que, en ese momento, se daban entre:

- el control del Estado central y las atribuciones de las autoridades locales;
- la libertad de enseñanza y el Estado docente;
- la construcción de un sistema nacional, público y gratuito, y las identidades locales;
- el ámbito de la responsabilidad del Estado, limitada a la enseñanza primaria -dejando los demás niveles a la iniciativa privada-;

-la educación como instrumento de reproducción de la cultura del Estado y la educación como instrumento de desarrollo y liberación del hombre en su contexto cultural.

Ref. Jullien de Paris, 1817, *«Esquisse et vues préliminaires d'un ouvrage sur l'éducation comparée»*, en: Márquez, A.D., 1972, **Educación Comparada: Teoría y Metodología**, El Ateneo, Buenos Aires.

(14) Romero L., Simón, ob.cit.

(15) CEPAL-UNESCO, 1992, **Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad**, Naciones Unidas, Santiago.

(16) OCDE, 1991, **Escuelas y calidad de la enseñanza**, Ministerio de Educación y Ciencia, Ed. Paidós, Barcelona.

(17) Davis G.A., Thomas M.A., 1992, **Escuelas eficaces y profesores eficientes**, ed. La Muralla, Madrid. Los autores hacen una interesante reflexión que abre las posibilidades de un importante trabajo con las escuelas: «El movimiento de la escuela eficaz fue fruto, en parte, del Informe Coleman, que decía que los factores sociales y económicos tenían un peso incomparablemente mayor al de los efectos que podían producir las escuelas y los profesores, es decir, 'las escuelas no importan'. La respuesta de la escuela eficaz es que, aunque el estatus socioeconómico (ESE) influye ciertamente en las actitudes frente a la escuela y en el rendimiento escolar, el ambiente académico de la escuela, la forma de dirigirla, y las prácticas docentes y de gestión pueden disponerse de forma que mejoren el rendimiento del alumno y otros resultados educativos importantes, con independencia del ESE u otras características demográficas».

(18) Ref. OCDE, ob.cit.

(19) Ref. Namó de Mello, Guiomar, ob.cit.

(20) Ref. Davis G. A., y... ob.cit.

(21) Daniel Gil, *«Enseñanza de las Ciencias»*, en: Gil P., Daniel y de Guzmán O., Miguel, 1993, **Enseñanza de las ciencias y de la matemática**, OEI-Ibercima, Ed. Popular, Madrid. Daniel Gil señala: «... los esfuerzos de innovación corren el riesgo de ajustarse al símil del movimiento browniano (Novac, 1982), produciendo una agitación confusa sin desplazamiento efectivo. Afortunadamente, estos planteamientos ateóricos

han dejado paso ya a un esfuerzo de fundamentación y evaluación que liga estrechamente innovación e investigación didáctica (Viennot, 1989)».

(22) Ref. Rodríguez, E., 1992, **La formación y el perfeccionamiento del profesor desde una perspectiva de profesionalización docente**, OEI, Santiago.

(23) M. Huberman, «*Les phases de la carrière enseignante: Un essai de description et de prévision*», en: **Revue Française de Pédagogie**, N° 86, janv-fév-mars, 1989.

(24) Ref. Davis, G.A. y Thomas, M.A., ob. cit.

(25) Schiefelbein, E. y Simmons, J., 1981, **Los determinantes del rendimiento escolar: reseña de la investigación para los países en desarrollo**, IDRC, Ottawa, Canadá.

(26) Ref. CEPAL-UNESCO, «*Educación y conocimiento...*», ob.cit. «En un estudio del Massachusetts Institute of Technology (MIT) se concluyó que las deficiencias del sistema de formación de recursos humanos de los Estados Unidos repercutieron en forma importante en la pérdida relativa de competitividad de la economía, y se destacó que había que invertir en capital humano para que el país recuperara su posición competitiva».