

UNIVERSIDAD PEDAGOGICA NACIONAL
UNIDAD 094 CENTRO

LA CALIDAD EDUCATIVA EN EL AMBIENTE ESCOLAR

TESINA

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN EDUCACIÓN
PRESENTA

JOSE ALBERTO ELIAS ASCENCIO

ASESOR: VICENTE PAZ RUIZ

SEPTIEMBRE 06

INDICE

INTRODUCCION.....

CAPITULO 1 EL ESTADO MEXICANO: UN REFERENTE HISTORICO.....

1.1 EL ESTADO

1.2 EL ESTADO MEXICANO

1.3 LA EDUCACION, FUNCION ESENCIAL DEL ESTADO MEXICANO....

1.4 EL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL.....

CAPITULO II LA ESCUELA COMO MARCO DE ESTUDIO

2.1 EL ENFOQUE DE ESTUDIO.....

2.2 EL DESAFÍO DE LA CALIDAD DENTRO DEL ESTADO MEXICANO.

2.3 POTENCIALIDADES DEL CONCEPTO “CALIDAD” APLICADO

A LA EDUCACIÓN.....

2.3.1 CARACTERÍSTICAS Y UTILIDAD DEL CONCEPTO.....

2.3.2 UN CRITERIO NO ECONÓMICO PARA EVALUAR LA EFICIENCIA:

UNA EDUCACIÓN DE CALIDAD.....

2.4 LA DEFINICIÓN DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN EN EL

ESTADO MEXICANO.....

2.4.1 LAS DIMENSIONES Y EJES QUE DEFINEN LA CALIDAD.....

2.4.2 LA DIMENSIÓN TÉCNICO-PEDAGÓGICA.....

CAPITULO III LA CALIDAD EDUCATIVO EN EL AMBIENTE ESCOLAR

3.1 EL PROBLEMA DE LA CALIDAD EN EL PRIMER PLANO DE LA AGENDA EDUCATIVA.....

3.2 UN DESAFÍO CRUCIAL PARA MEJORAR LA CALIDAD. LA REFORMA DE LA GESTIÓN EDUCATIVA.....

3.2.1 DESCENTRALIZACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD DE GESTIÓN DE LAS UNIDADES DEL SISTEMA.....

3.2.2 REDEFINICIÓN Y FORTALECIMIENTO DEL ROL DE LAS INSTANCIAS CENTRALES DE CONDUCCIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO.....

3.2.3. PRODUCCIÓN Y DIFUSIÓN DE INFORMACIÓN SOBRE EL DESEMPEÑO DEL SISTEMA.....

3.2.4 LA EVALUACIÓN COMO INSTRUMENTO ESTRATÉGICO PARA EL MEJORAMIENTO DE LA GESTIÓN Y LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN...

3.3 MODELOS DE EVALUACIÓN.....

3.3.1 INSTRUMENTOS Y TÉCNICAS EMPLEADOS EN EVALUACIÓN.....

3.3.2 USOS DE LA INFORMACIÓN DE LA EVALUACIÓN.....

3.3.3. DISEÑO DE LOS SISTEMAS NACIONALES DE EVALUACIÓN.....

BIBLIOGRAFIA.

INTRODUCCION

Mi contribución a este trabajo de investigación encaminado sobre “La calidad educativa en el ambiente escolar” se hará desde la perspectiva de la calidad educativa.

No cabe duda de que todos los esfuerzos que puedan hacerse en un país por la educación serán siempre pocos si se contempla la magnitud de la tarea. Es por ello por lo que debe mirarse bien donde se pone la mayor parte del esfuerzo para que el resultado sea acorde con las expectativas, que brotan de un proyecto consensuado.

Son innumerables las variables que pueden ser activadas y desplegadas en orden a mejorar el servicio educativo, y en particular a vincular los logros de la institución escolar con la familia y la sociedad. Todas esas iniciativas pueden encontrar enconados defensores y razonables argumentaciones.

Nuestro aporte reflexivo se inscribe en un nivel previo a estas iniciativas del todo convenientes para una buena planificación. El interés que nos mueve esta ahora en introducirse en tres tópicos íntimamente unidos en el ámbito educativo, a saber: la calidad, la equidad y los valores, que son como las condiciones necesarias y trascendentes que acompañan cualquier cambio o proceso de transformación educativa. No tenerlas en cuenta o no calibrarlas convenientemente sería un error de óptica lamentable, que tarde o temprano comprometería cualquier intento serio de transformación educativa. Por eso, en este trabajo de investigación no deben obviarse las tres preguntas esenciales que acompañan y orientan todo proceso de

transformación educativa: **¿Cuál es el papel del estado dentro del sistema educativo? ¿Cuál es el concepto de calidad dentro del marco de estudio? Y ¿Cómo entendemos a la calidad educativa dentro del ambiente escolar?** Las respuestas que demos a estas preguntas conformaran un nuevo concepto de calidad educativa en el que están integrados tanto la definición como los factores de nuestra propuesta educativa. A este nuevo concepto lo llamaremos “calidad integral”.

Nuestra breve reflexión tendrá tres apartados. El primero se refiere al concepto que manejamos habitualmente de “estado”, ponderando sus logros y sus límites. El segundo describe los nuevos avances del concepto de calidad educativa a partir de la idea de “calidad”, de contextura socioeconómica. También aquí consideramos sus aportes y sus límites. Finalmente, describiremos la noción aquí propuesta de “calidad en el ambiente escolar”, que introduce en la “calidad” educativa los conceptos de “agenda educativa” de “gestión educativa” y “modelos de evaluación”. Esto nos permitirá apreciar mejor la continuidad de la educación con la política educativa, la sociedad y los instrumentos y técnicas empleados en la evaluación, ya que ellos forman la trama y el contexto del sistema educativo formal.

CAPITULO I EL ESTADO MEXICANO: UN REFERENTE HISTORICO

1.1 El estado

1.2 El estado mexicano

1.3 La educación, función esencial del estado mexicano

1.4 El sistema educativo nacional

1.1 EL ESTADO

Es en el país de Italia donde a finales de la Edad Media y principios del Renacimiento se comenzó a utilizar el término Estado, en su acepción moderna, por necesidad de distinguir la totalidad de la Península, de las diferentes regiones o ciudades en que estaba seccionada y que disfrutaban de autonomía y de soberanía.

Durante el siglo XVI se usó la palabra Estado, para nombrar a toda la comunidad política autónoma. En esa centuria Nicolás Maquiavelo escribió su obra "El príncipe" misma que inicia con esta expresión: "Todos los Estados, todas las dominaciones que han ejercido y ejercen soberanía sobre los hombres, han sido repúblicas o principados"¹. Esta obra influyó de manera poderosa en el surgimiento del Estado moderno² durante el Renacimiento.

Más tarde, en el siglo XVIII, se comenzó a utilizar el término con un doble sentido: general como demarcación territorial dentro del Estado. En nuestro país tiene esa doble connotación dado que se habla del Estado Mexicano en su conjunto y de los Estados miembros cuyo territorio está delimitado. En opinión de Francisco Porrúa Pérez, "...la palabra Estado debe reservarse para denominar a la organización política a la que corresponde la soberanía plena que es el Estado Federal"³. A las partes constitutivas del Estado suele llamárseles entidades federativas, que son espacios en los cuales adquieren vigencia y ordenamiento jurídicos locales pero subordinados a los del Pacto Federal.

En la Enciclopedia Salvat se define Estado como la Organización política de un país, con personalidad jurídica independiente en el plano internacional, cuyos límites territoriales vienen determinados por los límites de la soberanía.⁴

Francisco Porrúa Pérez opina que "El Estado es una sociedad humana establecida en el territorio que le corresponde, estructurada y regida por un orden jurídico, que es creado, definido y aplicado por un poder soberano, para obtener el bien público temporal formando una institución con personalidad moral y jurídica".⁵ El mismo autor cita al tratadista español Adolfo Posada, quien expresa que Estado, en sentido político, "...es también una manera de ser o de estar, políticamente".⁶

¹ MAQUIAVELO, Nicolás. *El Príncipe*. p. 1.

² La educación constituye una preocupación primera y primaria de los sistemas educativos modernos. En el caso de México podemos delimitar un periodo de constitución de los discursos pedagógicos como campo relativamente autónomo precisamente en la época funcional del Estado-Nación moderno. Este periodo es el que transcurre entre 1867 y 1910 aproximadamente.

³ PORRUA Pérez, Francisco. *Teoría del Estado*. p. 115.

⁴ SALVAT Editores, S. A. *Enciclopedia Salvat Diccionario. Tomo 5*. p. 1293.

⁵ PORRUA Pérez, Francisco. *Op. Cit.* p. 1.

⁶ *Ibid.* p. 116.

George Jellinek expresa que el Estado es "...la corporación formada por un pueblo dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio;..."⁷, aplicado a la comunidad política y particular, el Estado "...es una institución que tiene límites bien determinados en espacio y tiempo, que siendo un producto histórico del desarrollo económico, político y cultural de la sociedad humana, aparece en un momento preciso de su evolución y también en una delimitación geográfica."⁸

El Estado implica la existencia de una población que acepta vivir de acuerdo con el orden jurídico que marcan las leyes de las cuales es sujeto y objeto. Esta población necesariamente se asienta en un territorio sobre el cual ejerce soberanía en lo interno y hacia el exterior; con un gobierno propio que surge de esa misma población.

El Estado es una unidad indisoluble. Resulta de la unión de sus componentes. En las definiciones anteriores son identificables los siguientes elementos:

1. El territorio como el ámbito espacio en el cual el Estado ejerce su poder dado que en él se asienta su sociedad. Cuando se habla de territorio se hace referencia a un cuerpo tridimensional, crónico, con su vértice en el centro del globo y proyectado hacia el espacio aéreo; con límites horizontales en sus fronteras terrestres y acuáticas; incluye: subsuelo, suelo, mar territorial y espacio aéreo. Este último insuficientemente legislado en el Derecho Internacional. Según George Jellinek el territorio tiene una doble significación; negativa porque ningún poder extraño puede ejercer su autoridad en el territorio de un Estado sin el consentimiento de este y, positiva porque todos los habitantes de ese territorio se encuentran sujetos al poder estatal. El territorio de un Estado es impenetrable e indivisible.
2. La sociedad que constituye el ámbito personal de validez del orden jurídico. La forman todos los hombres que pertenecen a un Estado, los cuales desempeñan un doble papel: como sujetos de la actividad estatal en virtud de que son ellos quienes forman la comunidad política y participan en su creación y permanencia y, como objetos, en cuanto a que sobre ellos se ejerce el poder. El origen, objeto, sujeto y en resumen la razón de ser del Estado es la sociedad.
3. El poder supremo y soberano como elemento formal que se manifiesta a través de una serie de normas y actos normativos regulados. Es la voluntad que dirige a una sociedad y, aunque parece redundante, por voluntad de la misma sociedad. Es supremo por cuanto a que no existe ningún otro poder, del interior o extraño, superior al del Estado excepto el Derecho que regula su ejercicio sobre una jurisdicción determinada, lo que no representa una limitante sino una manifestación más de su soberanía. El gobierno es un organismo estatal que tiene a su cargo el control y el orden con que debe conducirse la población, de acuerdo con sus propias leyes.

⁷ Ibid. p. 189.

⁸ OÑATE, Santiago Y PANTOJA, M. David. El Estado y el Derecho. p. 77.

4. El orden jurídico se crea y aplica por el propio Estado y que estructura a la sociedad que le sirve de base. Este "...esta integrado tanto por reglas de integración como por normas de comportamiento."⁹ El orden jurídico sustenta al Estado, como organismo social, el cual expresa sus normas en la Carta Magna que da marco a toda la normatividad por cuanto establece como debe organizarse el Estado y cual la conducta que debe observar toda la sociedad. El derecho organiza al poder y crea instituciones que actúan dentro del propio marco jurídico.
5. La teleología como producto de la unidad de los integrantes de la sociedad para alcanzar el bien público, el cual esta referido a todos los grupos comprendiendo, además, a las generaciones venideras. Por tal razón, gobernantes y gobernados se organizan en diferentes formas, crean instituciones, se dan atribuciones y responsabilidades conscientemente compartidas.

El bien público implica elementos formales, posibles de reducir a tres categorías: necesidad de orden y de paz, necesidad de coordinación y, necesidad de ayuda de aliento y eventualmente de suplencia de las actividades propias. Esto es, consiste en bien del Estado mismo, en cuanto a institución política, que aplica su propia existencia y conservación.

Para que el Estado exista debe mantener el orden en sus componentes, mandado por las leyes; así mismo debe defender a la sociedad cuando exista cualquier peligro del exterior: ataque armado, invasión de gérmenes patógenos, invasión extranjera incontrolada, saqueo de recursos naturales, etc.

Además de los cinco elementos del Estado mencionados anteriormente, es posible atribuirle las características de: soberanía, personalidad moral y jurídica y sumisión al derecho, los tres constituyen una síntesis de la significación del Estado.

El Estado es una entidad con personalidad y jurídica diferente de quienes forman la población; en tanto que la nación es una abstracción de las características especiales que distinguen y unifican a un grupo de hombres. En las naciones se consideran a grupos de personas culturalmente homogéneas.

El Estado como organización formal que se da en una sociedad, incluye dos nociones distintas. En primer lugar se dice que es la organización del poder en una sociedad con estructuras económica e ideológica determinadas, que posee un conjunto de aparatos jurídicamente institucionales destinados a regular el funcionamiento de la sociedad y, en segundo lugar, el concepto estado-nación entendido como una comunidad humana que además de poseer las características ya señaladas para la nación, posee las que corresponden a un Estado.

No debe perderse de vista que todo Estado se encuentra organizado en una serie de instituciones que tienen por objetivos organizar y regular el funcionamiento de la sociedad a la cual se debe.

⁹ GARCIA Maynez, Eduardo. Introducción al estudio del derecho. p. 105.

Para ampliar más la conceptualización de Estado (cosa que no interesa aquí), es necesario profundizar en los estudios de las ciencias jurídico-políticas que permiten la cabal comprensión de las generalidades y particularidades que en su aplicación a diferentes realidades concretas adquiere. Actualmente dos grandes paracorrientes se oponen en cuanto a su concepción: para unos el Estado es instrumento de integración social capaz de armonizar los intereses de todos y el contribuir a la solución de problemas colectivos; en tanto que, para otros, es la expresión jurídico-política de una clase, o grupo dominante, que lucha con otros para alcanzar el poder y utilizarlo en su beneficio.

1.2. EL ESTADO MEXICANO

El Estado Mexicano reúne las características comunes a todos los demás estados modernos mas las que le son específicas por cuanto a que es producto de un proceso histórico único. Este tiene actualmente una población que ya rebasa los 120 millones de habitantes que ejercen soberanía plena sobre una superficie superior a los dos millones de kilómetros cuadrados (1 958 201 km² de tierras emergidas y 231 813 km² de la franja de mar territorial de doce millas náuticas) que vive conforme a un orden jurídico expresado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y cuyo gobierno, surgido de su propia población, promueve y orienta la búsqueda de sus fines.

En uso de su soberanía el pueblo mexicano adoptó el Sistema Federal, por primera vez, en el Acta Constitutiva de la Federación aprobada el 31 de mayo de 1824. La Constitución Federal expedida el 4 de octubre del mismo año que, junto con el Acta referida, constituye la base del Derecho Positivo Mexicano, ratificó que el Estado tendría como forma de gobierno la republicana, representativa, popular, federal y convirtió la mayoría de las provincias en Estados. Esta Constitución sólo estuvo vigente 12 años en virtud de que fue sustituida por las Siete Leyes Constitucionales que dieron fin al sistema federal en 1836 y, en su lugar, se instauró una República Central que convirtió a los Estados en Departamentos. En los siguientes 30 años de vida desordenada y trágica para el país se hicieron varios intentos para reestablecer el federalismo pero no fue sino hasta 1857, al promulgarse la nueva Constitución, cuando en definitiva se reestableció la federación como organización político-jurídica del Estado Mexicano, que perdura hasta nuestros días.

El título segundo, capítulo I de la Constitución General de la República, referido a la soberanía nacional y a la forma de gobierno, establece en el artículo 39: “La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este. El pueblo tiene en todo el tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de un gobierno.”¹⁰ Se ratifica pues que la soberanía la ejerce la sociedad y el poder público es producto de la voluntad popular, para beneficio de la misma población.

¹⁰ SECRETARIA de Gobernación, Diario Oficial. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p. 67. 1993

El artículo 40 establece: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental.”¹¹ República porque existe división de poderes, representativa dado que el pueblo ejerce su soberanía a través de sus representantes por elección y consecuentemente obligados a interpretar la voluntad de sus representados; democrática en virtud de que la ciudadanía selecciona a sus gobernantes y federal porque Estados -libres y soberanos- se hallan unidos mediante un pacto del cual resulta la Federación.

En cuanto al territorio o espacio en el cual el Estado Mexicano ejercita el poder, la Constitución General precisa lo siguiente:

“Artículo 42. El territorio nacional comprende:

- I. El de las partes integrantes de la Federación;
- II. El de las Islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;
- III. El de las Islas de Guadalupe y las de Revillagigedo, situadas en el Océano Pacífico;
- IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las Islas, cayos y arrecifes;
- V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional y las marítimas interiores y;
- VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio Derecho Internacional.”¹²

Recuérdese que el territorio de México comprende la capa terrestre donde la población habita y desarrolla sus actividades, el subsuelo, ciertas extensiones marítimas y el espacio aéreo.

En cuanto al primer punto del artículo anterior, “El de las partes integrantes de la Federación”, el artículo 43 aclara que estas son los 31 Estados y el Distrito Federal y el artículo 48 expresa: “Las islas, los cayos y arrecifes de los mares adyacentes que pertenezcan al territorio nacional, la plataforma continental, los zócalos submarinos de las islas, de los cayos y arrecifes, los mares territoriales, las aguas marítimas interiores y el espacio situado sobre el territorio nacional, dependerán directamente del gobierno de la federación, con excepción de aquellas islas sobre las que hasta la fecha hayan ejercido jurisdicción los Estados.”¹³

El Estado posee un poder, una autoridad, que se ejerce a través de una institución genéricamente llamada gobierno. Frecuentemente se confunde Estado y gobierno lo cual es incorrecto dado que el segundo solo es una parte del primero, el cual se halla limitado, expresa o implícitamente, por el texto de la Constitución o Ley Fundamental, la cual lo crea y organiza.

¹¹ Ibid.

¹² Ibid p. 68.

¹³ Ibid p. 69.

Como ya se expresó en párrafos anteriores, para el país se adoptó como forma de gobierno la republicana, representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación.

El artículo 41 señala que “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de estos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.”¹⁴ Se determinan aquí dos instancias de gobierno federal y los gobiernos de los Estados ambos como producto de la voluntad popular.

Por lo que se refiere a la población del Estado, el artículo 30 Constitucional es claro al expresar que la población se integra con mexicanos por nacimiento o por naturalización y explica:

- A. Son mexicanos por nacimiento:
 - I. Los que nazcan en territorio de la república, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres;
 - II. Los que nazcan en el extranjero de padres mexicanos, de padre mexicano o de madre mexicana y;
 - III. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sea de guerra o mercantes.
- B. Son mexicanos por naturalización:
 - I. Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones Exteriores carta de naturalización y;
 - II. La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con mujer o con varón mexicanos y tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional.”¹⁵

Dos tareas fundamentales tiene el poder público: la conservación del Estado y la consecución de sus fines. La primera tarea es el gobierno propiamente dicho, la dirección de las actividades ciudadanas encaminadas al bien público. En tanto que la segunda es la administración, función organizadora de los servicios: Estas dos se interrelacionan y forman un binomio indivisible en el cual el gobierno es imposible sin la administración y esta requiere de un gobierno que asuma la dirección de los servicios públicos.

Al determinarse la forma de gobierno del Estado Mexicano también se determina la división del Supremo Poder de la Federación, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial con lo cual las funciones estatales se separan en tres órganos diferentes pero estrechamente unidos. Los gobiernos locales o de los estados tienen la misma estructura.

¹⁴ Ibid p. 67.

¹⁵ Ibid p. 67

El gobierno, como órgano que es del Estado, no actúa arbitrariamente en la búsqueda del bien común y de la administración de los servicios que le son atributivas. El artículo 26 de la Carta Magna contiene lineamientos para el caso al expresar: El Estado organizara un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinan los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diferentes sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley faculta al ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Así mismo, determina los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e introduzca y concerte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

“En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.”¹⁶

En estos términos el Estado mantiene su vocación promotora y orientadora el proceso de desarrollo nacional en la búsqueda de sus fines: la consecución del bien común, su conservación, el ejercicio de la soberanía, etc. Con lo anterior se confirma que los fines del proyecto nacional se encuentran contenidos en nuestra Constitución General que, como se cita en el párrafo anterior entre otras cosas, determina los objetivos de la planeación democrática mediante la participación de los diferentes sectores, a fin de recoger las aspiraciones y las demandas sociales e incorporarlas a los programas de desarrollo para lograr la sociedad a que aspira.

La Carta Magna expresa la organización que tiene el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos a partir del artículo 45 hasta el artículo 122.

1.3. LA EDUCACIÓN, FUNCION ESENCIAL DEL ESTADO MEXICANO

La Constitución de la República contiene las normas generales que regulan la vida de la sociedad mexicana y sus grandes ideales. Es la base de un estado de derecho, como el nuestro, cuyo funcionamiento queda sujeto a sus normas, a la cual se ajusta la actividad de gobernantes y gobernados.

¹⁶ Ibid pp. 45 – 46.

Entre las disposiciones constitucionales que necesariamente destacan en el tema que nos ocupa se halla el artículo 3º Constitucional, con antecedentes desde los albores de la Independencia. Este considera a la Educación como función esencial del Estado Mexicano, al cual le asigna el papel de rector en la tarea de educar a la sociedad.

Precisamente la Ley General de Educación señala:

“ARTICULO 3º. El Estado esta obligado a prestar servicios educativos para que toda la población pueda cursar la educación preescolar, la primaria y la secundaria. Estos servicios se prestaran en el marco del federalismo y la concurrencia previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y conforme a la distribución de la función social educativa establecida en la presente ley.

ARTICULO 5º. La educación que el Estado imparta será laica y, por lo tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa.

“ARTICULO 6º. La educación que el Estado imparta será gratuita. Las donaciones destinadas a dicha educación en ningún caso se entenderán como contraprestaciones del servicio educativo.”¹⁷

Desde los primeros años de vida independiente, los sectores avanzados de la población consideraron que la educación era el medio más eficaz para construir el modelo de estado que se deseaba. A partir de entonces se inicio una lucha cuyos resultados son los principios y la base del artículo 3º Constitucional vigente, que encarga expresamente al Estado (Federación, Estados y Municipios) asumir la responsabilidad de hacer llegar la educación a todos sus habitantes.

El Estado se preocupa por la formación del hombre y establece la educación obligatoria, puesto que a través de ella se conservan, enriquecen y transmiten los bienes y los valores de la cultura de una generación a otra. Si la educación es un instrumento para alcanzar la plenitud del hombre y elevar su nivel de vida, debe ser y es, un deber de la sociedad y consecuentemente del Estado.

La educación es función esencial del Estado, lo que se refiere a que este es el rector en materia educativa, ya que es a través de ella como se logra formar la conciencia social, los sentidos de identidad y de solidaridad nacionales.

En el caso particular de México, la relación Estado-educación existente en nuestro país es producto del propio proceso histórico de toda la sociedad en el seno de la cual se han dado conciencias y desacuerdos a favor de una educación armónica e integral, nacionalista, laica, democrática, humana y universalista.

¹⁷ SEP. Diario Oficial de la Federación 12 de julio de 1993

El Estado Mexicano imparte los servicios educativos a través de tres categorías de gobierno: federal, estatal y municipal. En escasa proporción la iniciativa privada interviene en materia de educación, bajo el control del Estado.

1.4. EL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL

El Sistema Educativo Nacional es una expresión jurídica y política de la voluntad histórica del pueblo mexicano, producto de los principios que han dado apoyo y orientación al desarrollo del país.

El Sistema Educativo es el conjunto organizado de instituciones y dependencias del Estado -Federación, Estados y Municipios-, de sus organismos descentralizados y de los particulares autorizados para impartir la educación escolarizada y extraescolar; así como las normas, personas, bienes, planes y programas, materiales y recursos que, según las orientaciones del propio Estado, coordinan, imparten, reciben o favorecen la prestación del Servicio Educativo.

El Sistema Educativo se enmarca jurídicamente en:

- Los preceptos constitucionales que orientan la educación nacional, particularmente en los artículos 3º, 5º, 27, 31, 73, 121, 123 y 130.
- La Ley Federal de Educación que reglamenta las disposiciones constitucionales e instruye los principios y objetivos que persigue la enseñanza.
- La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que encarga a la Secretaría de Educación Pública la responsabilidad de ejecutar la política educativa del gobierno federal.
- Otras leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y demás disposiciones referidas al Sistema Educativo.

Precisamente la Ley Federal de Educación dedica el capítulo IV al Sistema Educativo Mexicano, el cual expresa:

“Artículo 37º.. El sistema educativo nacional comprende los tipos básico –compuesta por el nivel preescolar, el de primaria y el de secundaria-, el tipo medio superior –compuesto por el nivel de bachillerato, los demás niveles equivalentes a este, así como la educación profesional que no requiere bachillerato o sus equivalentes- y el tipo superior –que esta compuesto por la licenciatura, la especialidad, la maestría y el doctorado, así como por opciones terminales previas a la conclusión de la licenciatura; incluyendo la educación normal en todos sus niveles y especialidades-.

En estos tipos y modalidades podrán impartirse cursos de actualización y especialización. El Sistema Educativo Mexicano comprende, además, la educación especial o de cualquier otro tipo y modalidad que se imparta de acuerdo con las necesidades educativas de la población y las características particulares de los grupos que la integran.

“Artículo 39º. En el sistema educativo nacional queda comprendida la educación inicial, la educación especial y la educación para adultos.

“Artículo 45º. En el sistema también se contempla la formación para el trabajo que procura la adquisición de conocimientos, habilidades o destrezas, que permiten desarrollar una actividad productiva demandada en el mercado, mediante alguna ocupación u oficio calificados.

La Ley General de Educación dentro de su capítulo I que se refiere a las disposiciones generales menciona que:

“Artículo 10º. El Sistema Educativo Nacional esta constituido por la educación que imparten el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios.

Este sistema funcionará con los siguientes elementos:

- I. Los educandos y los educadores;
- II. Las autoridades educativas;
- III. Los planes, programas, métodos y materiales educativos;
- IV. Las instituciones educativas del Estado y de sus organismos descentralizados;
- V. Las instituciones de los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios y;
- VI. Las instituciones de educación superior a las que la ley otorga autonomía.

Esta misma Ley en su capítulo II que esta referido al Federalismo Educativo dentro de su 2ª. sesión señala:

“Artículo 20. El fin primordial del sistema educativo es la formación del educando. Para que este logre el desarrollo armónico de su personalidad, debe asegurársele la participación activa en dicho proceso, estimulando su iniciativa, en sentido de responsabilidad social y de espíritu creador.

“Artículo 21. El educador es promotor, coordinador y agente directo del proceso educativo. Deben proporcionársele los medios que le permitan realizar eficazmente su labor y que contribuyan a su constante perfeccionamiento.

“Artículo 22º. Los establecimientos educativos deberán vincularse activa y constantemente con la comunidad.

La Ley General de Educación en su capítulo VI referida a la validez oficial de estudios y de la certificación de conocimientos menciona lo siguiente:

“Artículo 60º. El Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con reconocimiento de validez oficial de estudios expedirán certificados y otorgaran

diplomas, títulos o grados académicos a favor de las personas que hayan concluido el tipo medio o cursado estudios de tipo superior, de conformidad con los requisitos establecidos en los correspondientes planes de estudios. Dichos certificados, diplomas, títulos y grados tendrán validez en toda la República”¹⁸

El artículo 6º de la propia Ley Federal de Educación establece por primera vez que: “El sistema educativo tendrá una estructura que permita al educando, en cualquier tiempo, incorporarse a la vida económica y social que el trabajador pueda estudiar”¹⁹ Lo que demuestra que en el sistema educativo se han operado transformaciones encaminadas a que:

- a) Los planes y programas de estudio, en los diferentes grados y niveles, permitan al educando incorporarse a la vida económica mediante el establecimiento de salidas laterales.
- b) No sea la escuela el único medio a través del cual se pueda tener acceso a todos los niveles y grados de la educación, sino mediante la educación extraescolar aplicando los medios de educación masiva y el establecimiento de un sistema de certificación de conocimientos y habilidades que permita apreciar la competencia de los autodidactas, Por otra parte lo que se refiere a la educación primaria y secundaria abiertas, se dirige específicamente a los mayores de quince años que no concluyan su educación básica.

Si bien el artículo 37 de la Ley General de Educación expresa que el tipo elemental esta compuesto por la educación preescolar, primaria y secundaria, y que la preescolar no constituye antecedente obligatorio de la segunda (hasta antes de 2004); desde el punto de vista pedagógico no se puede negar la singular importancia que corresponde a la educación que se proporciona en los jardines de niños, los cuales, pese a los esfuerzos del Estado, han proliferado al margen de la supervisión oficial. El 12 de julio de 1993 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo numero 129 mediante el cual se establecen las bases para que la educación preescolar que se imparte en los jardines de niños particulares, a menores de entre cuatro y seis años de edad, pueda incorporarse al sistema educativo nacional, mediante el reconocimiento de validez oficial de estudios.

El acuerdo numero 129 pretende ofrecer a la sociedad mayor certidumbre acerca de la calidad de educación que ofrecen los jardines de niños que se incorporan a la Secretaria de Educación Pública dado que esta será la responsable de señalar los contenidos técnico-pedagógicos y de supervisar el funcionamiento de estos. Garantiza también que la educación preescolar la imparta personal que acredite preparación profesional y que se cuente con edificio adecuado e instalaciones que satisfagan las condiciones higiénicas y pedagógicas que el Estado determine.

¹⁸ SEP. Documentos sobre la Ley Federal de Educación. Promulgada el 12 de julio de 1993 y publicada al siguiente día del mismo año y mes.

¹⁹ Ibid p. 68

Para la atención a la demanda de educación preescolar y primaria y la secundaria la Secretaría de Educación Pública ofrece los servicios de educación regular, comunitaria e indígena entre otras.

La educación que comprende el tipo medio -Bachillerato- es formativa y terminal. La educación media básica se ofrece en cuatro variantes: general, tecnológica, para los trabajadores y abierta además de ofrecerla por medio de diversas instituciones dependientes de la Secretaría de Educación Pública y de los gobiernos de los estados, descentralizadas y particulares, con reconocimiento de validez oficial de estudios.

La educación superior es la que tiene como antecedente al bachillerato y se compone por la licenciatura y los grados académicos de maestría y doctorado. Sin embargo, pueden introducirse opciones terminales antes de concluir la licenciatura.

Para la impartición de la educación superior, el Estado dispone de numerosas y variadas instituciones: tecnológicos, las escuelas normales, otras con denominación especial y, por supuesto, las universidades.

Es importante señalar que dentro de la Ley General de Educación se anexan transitorios donde señalare a manera de conclusión el segundo que dice:

El sistema educativo es igual que la sociedad a la cual sirve, evoluciona para responder cabalmente a los cambios que el desarrollo impone. En los últimos años se han modificado ordenamientos jurídicos; planes y programas de estudios, auxiliares del proceso enseñanza-aprendizaje y la modernización de su estructura de organización para hacer real la transferencia de decisiones y recursos a los Estados, para administrar mejor los servicios educativos.

CAPITULO II LA ESCUELA COMO MARCO DE ESTUDIO

2.1 Enfoque de estudio

2.2 El desafío de la calidad dentro del estado mexicano

2.3 Potencialidades del concepto “calidad” aplicado a la educación

2.3.1 Características y utilidad del concepto

2.3.2 Un criterio no económico para evaluar la eficiencia: Una educación de calidad

2.4 La definición de la calidad de la educación en el estado mexicano

2.4.1 Las dimensiones y ejes que definen la calidad

2.4.2 La dimensión técnico-pedagógica

2.1 ENFOQUE DE ESTUDIO

Los sistemas de educación iniciaron, por todas partes un proceso expansivo sin precedente en la historia de la humanidad, a tal grado que las matriculas del alumnado llegaron a multiplicarse en la mayoría de los lugares en más del doble y por lo mismo, los presupuestos para la educación aumentaron en una proporción mas rápida dando como resultado que la enseñanza se convirtiera en la mas importante de las “industrias”, dando como resultado una promesa de un proceso educativo.

Pero, además de esta gran expansión educativa, el crecimiento desigual de la población ha conducido a un aumento en el número total de analfabetos adultos en todo el país. Más aún, se menciona que cada vez con mayor insistencia la crisis se está apoderando de los sistemas educativos por todas partes y que muchos países han sucumbido ya a su poder.

Es cierto que los sistemas nacionales de educación parecen estar condenados desde siempre a una existencia de crisis y que periódicamente cada uno de estos sistemas ha conocido la escasez de fondos, de profesores, de aulas, de material didáctico; dando como resultado escasez en todo, excepto en estudiantes. Es cierto también que estos sistemas, generalmente han hecho todo lo posible para superar sus dificultades crónicas, o han procurado contemporizar con ellas. Pero, debido a las diversas condiciones locales, la crisis varía en forma y severidad en tanto que su dinámica es casi idéntica en todas las naciones: sean estas viejas o nuevas, pobres o ricas, bien posean instituciones estables o estén luchando por conseguirlas desafiando todas las adversidades.

Por lo tanto, la naturaleza de esta crisis se define a través de los términos cambio, adaptación y disparidad, entendiendo por esto que el sistema ha sufrido cambios en su medio ambiente a una velocidad vertiginosa como consecuencia de un cierto número de simultáneas revoluciones de la ciencia y de la tecnología pero adaptándose con demasiada lentitud al rápido compás de los acontecimientos a los que se halla circunscrito dando como resultado una disparidad que es la premisa esencial de la crisis educativa.

Las causas de esta disparidad son múltiples, pero cuatro destacan de entre ellas. La primera es el fuerte incremento de las aspiraciones populares en materia educativa, que coloco en estado de sitio a las escuelas que ya existían. La segunda es la aguda escasez de recursos, que impidió a los sistemas educativos el responder eficazmente a las nuevas demandas. La tercera es la inercia inherente a los sistemas de educación que originó una adaptación demasiado lenta de su régimen interno a las nuevas necesidades externas, aún cuando los recursos no constituyeran el principal obstáculo para esta adaptación. La cuarta es la inercia de la sociedad misma que no le ha permitido utilizar óptimamente la educación y el poder que la misma proporciona, para acrecentar el desarrollo nacional.

Por eso es preciso señalar que si se quiere superar la crisis es obvio que se precisan ajustes y adaptaciones mutuas, tanto por parte de la enseñanza como por parte de la sociedad ya que si este acuerdo no se realiza en un futuro inmediato, la creciente disparidad entre enseñanza y sociedad romperá, sin duda, el marco de los sistemas educativos y, en algunos casos, el de sus respectivas sociedades. Esto al parecer es inevitable, puesto que, si las necesidades educativas del desarrollo nacional siguen creciendo y cambiando y las presiones por parte de la demanda de los sistemas de educación aumentan día a día, será imposible subsanar esta situación incrementando, a voluntad, los recursos económicos puestos a disposición de los sistemas.

Además, para colaborar en la superación de la crisis, los sistemas educativos precisaran el apoyo de todos los sectores de la vida interna del país, y, en muchos casos una ayuda que estará más allá de los límites nacionales. Necesitará mas dinero; serán necesarios los verdaderos medios que compra el dinero; necesitarán sobre todo, una mayor participación de los especialistas de la nación, no solo para sacar adelante la tarea educativa, sino para elevar su calidad, eficiencia y productividad. En muchos lugares se tendrán que alimentar a los alumnos necesitados a fin de que estén en condiciones de poder aprender, y por encima de todo, precisaran de aquello que el dinero no puede comprar; ideas y valor, determinación y un nuevo espíritu de autovaloración, reforzado de una voluntad de aventura y de cambio dando como resultado que los directores de la educación, cada uno en su propio caso, deba enfrentarse al desfase que sufren sus sistemas.

Evidentemente la educación no es la panacea para todos los males que aquejan al mundo pero si tiene a su disposición tan solo unos medios y un tiempo limitados para satisfacer las esperanzas que los individuos y la sociedad ponen en el proceso educativo. Se dice entonces que un sistema educativo puede perder el poder de análisis a sí mismo claramente:

- a) si se aferra a practicas convencionales simplemente por ser tradicionales;
- b) si se liga a dogmas inalterables con el fin de mantenerse a flote en un mar de incertidumbres;
- c) si da al folklore la dignidad de una ciencia y eleva la inercia hasta el nivel de los principios básicos;
- d) si existen individuos que demuestran estar auténticamente dotados para emerger de tal sistema pero no sabrán como sobrevivir en él pues no fueron formados por el sistema;
- e) sí la sociedad al invertir recursos en perpetuar este sistema son recursos mal empleados porque gran parte de sus estudiantes saldrán mal preparados para poder ser útiles a la sociedad o a si mismos.

De hecho, la crisis de la educación esta tomada con ironía. Así, mientras la crisis de la educación se produjo en medio de una virtual expansión del conocimiento, la educación, como principal creadora y transmisora de conocimientos, ha fracasado, generalmente, en la aplicación a su dinámica interna de la función de investigación que ella realiza ampliamente para la sociedad. Ha dejado de infundir a la tarea

docente, para su aplicación en las aulas, los nuevos conocimientos y métodos que se precisan para corregir la actual disparidad entre las necesidades y las realizaciones educativas. La educación se coloca, así, en una postura ambigua ya que si bien exhorta a los demás al cambio, ella misma parece renuente a la innovación en sus propios asuntos.

Pero, ¿Por qué esta resistencia al cambio? Se entiende que no es porque los maestros sean más conservadores que cualquier otra persona pues se sabe que hubo un tiempo en que inclusive los agricultores en los países más avanzados, se resistieron a las innovaciones agrícolas y, la forma en que fue superada esta resistencia apunta hacia una analogía y una moraleja para la enseñanza. Así, la agricultura como la enseñanza, representan una basta "industria" compuesta de un gran número de pequeñas y diseminadas "firmas", cada una con sus propios directivos y ejecutores. Como la enseñanza, careció de una falta de investigación científica para mejorar a sus realizaciones, su eficiencia y su producción.

Por tanto, la tecnología docente en conjunto, ha hecho muy pocos progresos comparados con los grandes avances realizados en la tecnología y la productividad de muchos otros sectores de la actividad humana como medicinas, transportes, minería, comunicaciones y manufactura por mencionar algunos.

De tal forma esto no debería ser quizá tan sorprendente ya que la educación se halla entre las más complejas actividades humanas. Educar a una nación y mantener al sistema educativo de esta nación de acuerdo con los tiempos parece, a menudo, más difícil que enviar a un hombre a la Luna.

Así, además de la escasez de los recursos y la inercia de los sistemas educativos, la sociedad misma es una causa de la actual disparidad entre sus propias necesidades y la situación de la enseñanza. Cuando una sociedad decide transformar su sistema educativo "elitista" en uno que sirva para la mayoría, y cuando decide, además, utilizar este nuevo sistema como instrumento para el desarrollo nacional, se encuentra acosada por una serie de nuevos y desconocidos problemas. Uno de ellos es que, mientras mucha gente desea una enseñanza ampliada, no quiere, necesariamente, el tipo de educación que, en las nuevas circunstancias, es el más apropiado para ser útil para sus propios intereses futuros y para los del desarrollo nacional. Muchos estudiantes esperan naturalmente, que la educación les ayude a encontrar un buen puesto de trabajo en la sociedad en vías de desarrollo en la cual viven. Pero sus preferencias profesionales se hallan, a menudo, influidas por una jerarquía de profesiones que proporcionan prestigio, jerarquía modelada en el pasado, que no concuerda con las nuevas necesidades impuestas por el desarrollo.

Cuando la estructura de incentivos y las demandas de empleo del mercado reflejan así la vieja jerarquía de prestigio, existe un serio desequilibrio entre las necesidades de mano de obra de la nación y sus demandas reales. Tal desequilibrio indica generalmente que la nación no está empleando su personal docente del modo más adecuado para su desarrollo. Por consiguiente, tanto el estudiante al escoger una

carrera académica, como el sistema educativo al intentar modificar las inclinaciones de sus alumnos para adaptarlas a las necesidades del desarrollo nacional, se hallan enfrentados con las disensiones que existen entre las metas determinadas por la sociedad que son necesarias a su desarrollo y las tradiciones de prestigio y promoción que son contrarias a este mismo desarrollo. Resulta entonces que, en un sentido más amplio, la crisis, en sus fundamentos, no es una simple crisis de la enseñanza, sino una crisis que concierne a la sociedad en su conjunto y a la economía.

Se entiende desde luego que un análisis del sistema educativo se parece en cierta forma a lo que hace un médico cuando examina el más complicado y asombroso sistema: el ser humano.; ya que el mecanismo del diagnóstico del sistema consiste en aislar determinadas señales críticas y relaciones internas, así como las que existen entre el sistema y su medio ambiente. En tanto, cada caso presenta señales distintas, pero el mecanismo permanece casi igual. Por extensión, esto es válido también para un “análisis de sistemas” aplicado a un sistema educativo.

Es conveniente señalar que al usar la expresión “sistema educativo” no se hace referencia, únicamente, a los diferentes niveles y tipos de la enseñanza tradicional, sino también a sus programas y procesos sistemáticos de enseñanza tradicional. Por lo tanto, el conjunto de la enseñanza tanto formal como informal comprende todos los esfuerzos educativos organizados de la nación, sin tener en cuenta como deben ser financiadas y administradas dichas actividades.

Un sistema educativo, en tanto que “sistema” difiere evidentemente del cuerpo humano o de un almacén en lo que hace, en cómo lo hace y en porqué lo hace. De todas formas tiene en común, con otras empresas productivas, un conjunto de factores intrínsecos que están sujetos a un proceso destinado a conseguir una determinada producción, que se propone satisfacer los objetivos del sistema. Forman un conjunto dinámico y orgánico y, si alguien a de juzgar el estado de salud de un sistema educativo con el fin de mejorara sus resultados y planear, inteligentemente, su futuro, debe examinar las relaciones entre sus componentes principales con una visión de conjunto.

Ahora bien, se le llama sistema pero no lo tratamos como tal. La junta escolar se reúne para estudiar, punto por punto, los objetos de una lista detalladísima; cada artículo está aislado, y es examinado según el orden de sus propios términos. La agenda de un director, sobrecargado de trabajo, es típicamente una mezcolanza de asuntos pendientes de tratar.

Por lo tanto, considero firmemente que la crisis mundial de la educación puede superarse... siempre que todos aquellos a quienes concierne el problema diagnostiquen franca y sistemáticamente sus problemas educativos y planifiquen su futuro a la luz de lo que descubran en su autodiagnóstico. Si se lleva a cabo de esta manera la acción alentará las energías nacionales y la fuerza de voluntad necesarias para enfrentarse con los hechos.

2.2 El desafío de la calidad dentro del estado mexicano

Las transformaciones globales del orden internacional y el avance del reordenamiento de las economías mundiales en torno al valor de la tecnología han puesto en el ojo de la mira a los sistemas educativos. En ellos recae la responsabilidad de generar y difundir el conocimiento en la sociedad y por lo tanto se instituyen en la instancia decisiva que está a la base de la carrera tecnológica (es decir de las posibilidades económicas futuras de la sociedad).²⁰

Esta realidad, que marca la demanda que hoy se hace a la educación, contrasta con otra realidad bastante conocida: hoy, por y tal como están, los sistemas educativos no pueden salir airosos frente a este desafío. Bastantes diagnósticos han demostrado empíricamente los problemas de burocratización de la administración, de tradicionalidad de las prácticas escolares, de obsolescencia de los contenidos curriculares, de ineficiencia en los resultados finales.

La expansión sufrida por los sistemas educativos a partir de la segunda guerra mundial, sobre impuesta a un modelo de gestión pensado para otras dimensiones, la diversificación de clientelas originada en la incorporación de sectores sociales con bases culturales diferentes, y las restricciones materiales que acompañaron los procesos de endeudamiento y ajuste, han hecho no-pertinentes tanto los objetivos como los modelos de gestión y administración tradicionales, cuyas características de artesanales y basados en las relaciones primarias no puede sostenerse junto a la complejidad que acarrea el gran número. Es decir, que el crecimiento y la expansión educativa no presenta a la decisión política sólo un problema de escala (pongamos más profesores o maestros, más escuelas, más aulas) sino que plantea desafíos cualitativos que suponen volver a pensar hacia dónde debe ir y cómo debe organizarse y conducirse una escuela, un grupo de escuelas, un sistema educativo.

2.3 Potencialidades del concepto “calidad” aplicado a la educación

La aparición del concepto “calidad de la educación” se produjo históricamente dentro de un contexto específico. Viene de un modelo de calidad de resultados, de calidad de producto final, que nos pone en guardia, sobre todo por el hecho de que bajo estas ideas suelen estar los conceptos de la ideología de la eficiencia social que considera al docente poco menos que como un obrero de línea que aplica paquetes instruccionales, cuyos objetivos, actividades y materiales le llegan prefabricados, y en el cual la “calidad” se mide por elementos casi aislados, que se recogen en el producto final.

Algunos autores han visto por esto serias implicaciones a este concepto:

²⁰ CEPAL-UNESCO, *Educación y conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad*, LC/G 1702 (Santiago de Chile, 1992).

La ideología (curricular) de la eficiencia social (vinculada a la corriente llamada 'tecnología educativa') entiende calidad de la educación como eficiencia, y eficiencia como rendimiento escolar.²¹

A partir de la instauración de una política educativa de corte neoliberal se buscan justificaciones 'académicas' que permitan fundamentar la restricción del ingreso a la educación. Estas justificaciones crean nuevos fetiches pedagógicos que se caracterizan por su debilidad conceptual, tal es el caso de términos como calidad de la educación.²²

Creo que lo que ocurre es que se ha trabajado con una definición demasiado simplificada y muy parcial de una idea muy abarcante y compleja ya que, recortando sus posibilidades, se la define restrictivamente, se la transforma en una medición, para lo cual se la inscribe en un marco puntual, casi positivista, muchas veces hasta conductista, leyendo sólo conductas específicas.

Por el contrario, a mi entender, el concepto de calidad de educación está lleno de potencialidades, que me parece interesante explicitar.

2.3.1 Características y utilidad del concepto

a). Complejo y totalizante: En primer lugar, la potencia del concepto de calidad es que es un concepto totalizante, abarcante, multidimensional. Es un concepto que permite ser aplicado a cualquiera de los elementos que entran en el campo de lo educativo.

Se puede hablar de calidad del docente, de calidad de los aprendizajes, de calidad de la infraestructura, de calidad de los procesos. Todos ellos suponen calidad, aunque hay que ver cómo se la define en cada uno de estos casos. Pero como concepto es muy totalizante y abarcante, al mismo tiempo que también permite una síntesis.

b). Social e históricamente determinado: El segundo elemento importante de este concepto es que es socialmente determinado, es decir que se lee de acuerdo con los patrones históricos y culturales que tienen que ver con una realidad específica, con una formación social concreta, en un país concreto, y en un momento concreto.

Como es un concepto totalizante, permite mirar los distintos elementos que interactúan en la educación en un momento dado. Si hay que decir sobre formación docente o sobre mejoramiento curricular, o sobre expansión para los sectores populares, los criterios concretos que se tomen para definirlo variarán en las distintas

²¹ Rosa María Torres, *¿Qué (y cómo) es necesario aprender? Necesidades básicas de aprendizaje y contenidos curriculares*, trabajo preparado para el seminario "Estrategias de acción para la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje", IDRC/UNESCO-OREALC, Santiago, 20-22 abril 1992

²² Ángel Díaz Barriga, *Currículum y evaluación escolar* (Buenos Aires: Rei Argentina S. A., Aique Grupo Editor S. A., 1990).

realidades. Es un concepto socialmente determinado que tiene sus propias definiciones y estas definiciones surgen fundamentalmente de las demandas que hace el sistema social a la educación.

c). Se constituye en imagen-objetivo de la transformación educativa: En una sociedad determinada, la calidad de la educación se define a través de su ajuste con las demandas de la sociedad (que cambian con el tiempo y el espacio). Resulta entonces que para poder orientar adecuadamente los procesos de transformación de la educación se hace necesario definir cuáles de las condiciones estructurales que conforman el modelo original deben ser revisadas, y cómo deben ser redefinidas para guiar la toma de decisiones que incrementen la calidad del sistema educativo.

Como estas definiciones se inscriben en un marco histórico, esto hace que su pertinencia sea específica.²³

Es decir, lo que puede ser calidad para una realidad social puede no serlo para otra; lo que puede ser calidad para una época puede no serlo para otra.

Por ello, es un concepto útil, ya que permite definir la imagen-objetivo del proceso de transformación, y por lo tanto se constituye en el eje rector de la toma de decisiones. La calidad de la educación es de hecho el orientador de cualquier transformación. Al iniciar cualquier proceso de reforma educativa se debe precisar — implícita o explícitamente— qué se entiende por calidad de la educación, es decir hacia adónde se orientarán las acciones.

d). Se constituye en patrón de control de la eficiencia del servicio: Pero además de servir de norte para orientar la dirección de las decisiones, la calidad de la educación puede servir de patrón de comparación para ajustar decisiones y reajustar procesos.

Es por esto necesario traer a la discusión las ideas de eficacia y eficiencia que están relacionadas con esta cuestión. Estos conceptos han sido tradicionalmente muy resistidos en el campo de la educación en general.

Y no sin razones, ya que llegaron a la bibliografía educativa directamente importados de las teorías de la administración basadas en el modelo de la eficiencia económica (“eficientismo”). Éste da un valor prioritario a los elementos materiales y establece metodologías como la de costo-efectividad difícilmente trasladables a los sectores sociales, y por ello al área educativa. Algunos intentos de replanteo en este sentido (como la propuesta del análisis de costo-beneficio), no superaron las limitaciones intrínsecas de estas aproximaciones.²⁴

A pesar de compartir estas ideas en lo sustantivo, creo que ha faltado desde el lado de los especialistas en educación, una respuesta positiva y superadora que fuera más allá de la mera crítica. Porque, mirándonos hacia adentro, no podemos dejar de

²³ Emilio Tenti Fanfani, *Consideraciones metodológicas sobre la calidad de la educación*, Colección Cuadernos de Cultura Pedagógica, Serie Investigación Educativa No. 1 (México: Universidad Pedagógica Nacional, 1987).

²⁴ Ernesto Cohen y Rolando Franco, *Evaluación de proyectos sociales* (Buenos Aires: ILPES/ONU-CIDES/OEA, Grupo Editor Latinoamericano, 1988).

reconocer que tenemos sistemas de baja calidad y poco eficientes, es decir que logramos poco con los medios que tenemos (aunque obviamente éstos no son muchos).

Sin embargo, para poder reconocerlo abiertamente como hoy lo hacemos hemos tenido que llegar a un estado cercano al desastre porque la inexistencia de evidencias objetivas recogidas sistemáticamente hicieron imposible contrastar objetivos con resultados, es decir, tener una idea realista de los niveles de eficiencia y eficacia de la educación.

2.3.2 Un criterio no económico para evaluar la eficiencia: Una educación de calidad

Las reuniones de Jomtien y Quito²⁵ ayudan a acotar y enmarcar el problema. Está claro que el dilema de la actualidad es cómo dar mejor educación a toda la población, y en este dilema se expresan los dos problemas que permiten avanzar en esta discusión: por un lado cómo dar mejor educación: por el otro cómo hacerlo para todos.

Hay entonces una dimensión que hace a la definición político-técnica (¿qué es mejor educación? o ¿cómo se define qué es educación de calidad?) y otra dimensión que hace a la gestión y administración (¿cómo se da eso a todos?). La eficiencia tiene que ver con las dos cosas, es decir un sistema educativo eficiente es el que da la mejor educación que se puede a la mayor cantidad de gente. Se constituye entonces en un nivel instrumental: depende de la dimensión sustantiva, depende de cómo se defina en la instancia político-técnica qué es mejor educación.

Entender la eficiencia en este marco permite superar el reduccionismo eficientista a que hemos hecho referencia, porque integra un criterio netamente educativo (la definición de qué es calidad) como parámetro para la lectura de la eficiencia. El juicio de eficiencia no se realiza a partir de criterios que salen de la lógica económica, sino a partir de criterios que se originan en la lógica pedagógica.

Un sistema educativo eficiente, no será entonces aquél que tenga menos costo por alumno, sino aquél que, optimizando los medios de que dispone, sea capaz de brindar educación de calidad a toda la población.

Colocar a la eficiencia en un lugar instrumental no supone desvalorizarla ni quitarle relevancia. Por el contrario, implica que se debe tener presente que la eficiencia expresa el paso operativo, signa la condición de posibilidad, de que las decisiones político-técnicas acerca de la calidad sean ciertas. Buenas decisiones sobre la calidad, con un aparato de gestión ineficiente no producen resultados efectivos, pero

²⁵ Conferencia Mundial de Educación para Todos, BIRF/UNICEF/UNESCO/PNUD, 5-9 de marzo de 1990, Jomtien, Tailandia, Cuarta Reunión del Comité Regional Intergubernamental de Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe (Promdlac IV). 21 al 25 de abril de 1991, Quito, Colombia.

un aparato eficiente sin adecuadas decisiones sobre la calidad, reproduce —con más eficiencia— más de lo mismo y no ayuda a mejorar la calidad.

Por esto, al decir “mejor educación para toda la población” se integra en una relación dialéctica de mutua retroalimentación estas dos dimensiones (la sustantiva y la instrumental), lo que permite rescatar y revalorizar la idea de eficiencia en el campo de la educación y avanzar hacia la creación de mecanismos y procedimientos de toma de decisiones que instalen criterios de eficiencia educativa a partir de concretas definiciones pedagógicas de calidad de la educación.

2.4 La definición de la calidad de la educación en el estado mexicano

La educación es un “sistema complejo”, es decir un sistema en el cual en la totalidad o unidad, existe la diversidad, por lo que la unidad o totalidad es la síntesis de múltiples determinaciones. Un sistema complejo se caracteriza porque contiene múltiples subsistemas fuertemente conectados.

“Pero los sistemas sociales, (y la educación es uno de ellos) son sistemas autónomos en el real sentido de la palabra. Todo está dentro de ellos; si se alteran o perturban, ello se gesta en el interior del sistema. Por esto, los sistemas sociales se ‘autotransforman’, y tienen conciencia de su autotransformación: es decir, tienen y hacen su propia historia.

Un sistema existe porque fuerzas contrapuestas determinan un equilibrio de sus estructuras, y de las formas de existir de estas estructuras. Estas fuerzas no existen simplemente, sino que están en estado de contradicción. La transformación es la ruptura de este equilibrio o armonía. El motor de la transformación es la contradicción de las fuerzas opuestas.

Esto obliga a distinguir estructuras en estos sistemas y a apreciar la transformación como un cambio de las estructuras. Las estructuras son las formas soportantes del sistema, es decir, las formas básicas desposeídas de su modo de existir, de su modo fenoménico”.²⁶

Los elementos que definen la estructura básica del sistema educativo son de diferente orden, pero pueden distinguirse a partir de diferentes niveles de análisis un conjunto de principios vertebradores y estructurantes (formas soportantes) que rigen la organización de sus distintas instancias.

Los varios ejes subyacentes funcionan como organizadores de la estructura básica de la educación y determinan aspectos específicos de su organización, tanto a nivel del sistema educativo general —características y duración de los niveles y ciclos, tipos de contenidos curriculares, etc.— cuanto en lo que se refiere a formas de

²⁶ En estos conceptos se sigue la propuesta de Carlos Matus, *Planificación de situaciones* (Caracas: CENDES, 1976).

organización de los estamentos intermedios —supervisión, dirección— y a las características de las escuelas, o de los diferentes servicios que se presten.

Cuando hay congruencia o consistencia entre estos ejes fundamentales (ideológicos, políticos, pedagógicos, etc.) y la organización (o la apariencia fenoménica) del aparato educativo, no se percibe inconsistencia, y por ende, no se cuestiona la “calidad” de la educación.

En realidad, lo que pasa es que hay consistencia entre el Proyecto Político General vigente en la sociedad, y el Proyecto Educativo que opera. Es este ajuste, lo que define la existencia de “calidad”.

La pérdida de la calidad se percibe —se mide— a través de hechos de que la definición de los principios vertebradores ha variado en la sociedad, tanto en las representaciones sociales como en el discurso académico, pero lo que no ha cambiado es la organización de las estructuras de la educación, y sus aspectos fenoménicos concretos. Esta ruptura se vive como pérdida de la calidad, en la medida en que lo que se pierde es la significatividad social del aparato educativo.

Resta entonces determinar cuáles son los principios vertebradores fundamentales a partir de los cuales se la puede estimar, no sólo para que estas definiciones puedan servir de orientación para las decisiones sobre la transformación de la educación, sino también para poder “medirla” (o estimarla) en alguna forma.

2.4.1 Las dimensiones y ejes que definen la calidad

Los principios vertebradores fundamentales para la definición de la calidad de la educación se agrupan en dos grandes dimensiones:

– En primer lugar, existe un nivel de definiciones exógenas al propio sistema educativo, que expresa los requerimientos concretos que hacen diferentes subsistemas de la sociedad a la educación. Estos, que están en el nivel de las definiciones político-ideológicas, se expresan normalmente como “fines y objetivos de la educación”.

– Y por otro lado, hay una serie de opciones técnicas o pedagógicas que permiten alcanzar o no las deseadas definiciones político-ideológicas. Este es el aspecto fenoménico, lo que se ve materialmente y se llama “sistema educativo”.

Esto implica que para explicar que es la “calidad de la educación” se deben hacer acordar definiciones o, lo que es lo mismo, se deben hacer opciones. Esto es lo que hace interesante a este concepto: porque obliga a que se den lugar a estas explicitaciones.

Por esto planteamos que no es un concepto neutro. Más bien es un concepto ideológico que nos ubica en una perspectiva específica desde dónde mirar la realidad.

La dimensión político-ideológica

El primer nivel de definiciones se refiere a la dimensión político-ideológica. Las definiciones correspondientes a este nivel surgen a partir de demandas y requerimientos que el cuerpo social hace a la educación.

La demanda más global es la responsabilidad por la generación y distribución del conocimiento. A partir de esta demanda, es que se dice que un sistema educativo no es de calidad si no nos transmite conocimiento socialmente válido.²⁷

En segundo lugar aparecen otras demandas de la sociedad, que no son demandas generales, sino específicas, y que surgen de las interrelaciones del sistema educativo con otros subsistemas.

El sistema cultural demanda al sistema educativo, lo que se llama en términos muy globales, la formación de la identidad nacional, o sea la transmisión de ciertos valores que aseguren la reproducción de la sociedad en la cual está funcionando.

En términos generales, podemos decir que un criterio para definir en el nivel macro si el sistema educativo es o no de calidad, es reconocer si el sistema educativo alimenta al sistema cultural con los valores que este reclama para constituirse como sociedad, es decir si cumple con su función de ayudar a la integración social.

El sistema político también hace demandas al sistema educativo que en nuestro ámbito se resumen en la cuestión educación-democracia. Demanda valores y comportamientos específicos que deben ser transmitidos por la escuela. Una sociedad democrática, solidaria y participativa reclama el aprendizaje de los valores, las actitudes y las conductas básicas que hagan esto posible, y para ello se debe ejercer la solidaridad y la participación desde la infancia.

Entonces, en la medida en que la escuela funcione con criterios verticales, no responderá al compromiso que tiene con el sistema político de transmitir valores y comportamientos que hagan posible el funcionamiento de un sistema político democrático en la sociedad. Para cumplir con esta demanda, las instituciones educativas, desde el nivel elemental hasta el superior, deberán estar organizadas de manera que estas conductas sean no sólo posibles sino necesarias para el buen funcionamiento de la institución.

En lo que se refiere al sistema económico, dos son las áreas de compromiso del sistema educativo: la formación para el mundo productivo y el aporte científico para el desarrollo. En relación con el primer tema, parecería que el papel de la educación no es tanto formar para el puesto de trabajo sino dar las capacidades básicas para una adaptación adecuada al proceso productivo. Las investigaciones realizadas al respecto, permiten afirmar que, más allá de niveles determinados de capacitación

²⁷ Definir qué se entiende por conocimiento socialmente válido corresponde al campo de las opciones técnico-pedagógicas que encararemos más adelante.

específica que variarán con la edad y el nivel de educación, y con la modalidad o especialidad de que se trate, lo que reclama el sistema económico en la actualidad son tres elementos básicos: la capacidad de comunicarse adecuadamente en forma oral y escrita; la capacidad de trabajo en equipo; y la capacidad de ejercer la función productiva de una manera crítica y creativa. Esto implica, por ejemplo, que las instituciones escolares deberán estar organizadas no únicamente en función del trabajo individual, sino que deberán incorporar modalidades de trabajo grupal; también que deberá organizarse la tarea de enseñanza aceptando las variaciones individuales de las consignas generales de trabajo, de manera de permitir el aprendizaje de respuestas creativas en diferentes situaciones, etc.

La posibilidad de responder adecuadamente a la necesidad de aportar los insumos científicos para el desarrollo económico y social viable es un punto de central importancia ya que esto se puede conseguir sólo a partir de una determinada definición epistemológica del conocimiento que se decide distribuir desde el sistema educativo. Es cierto que en sus instancias más visibles, la relación producción de conocimiento/productividad parece ser tema del nivel superior (de grado y post-gradó universitario) pero muchas investigaciones han señalado ya, que la posibilidad del desarrollo adecuado de esta relación en los niveles superiores depende en gran medida del tipo de conocimientos que se transmite desde la escuela primaria.

Así, frente a un sistema económico que reclama altos estándares creativos en áreas relacionadas con las ciencias, y con la gestión y organización, es necesario que el sistema educativo transmita masiva y tempranamente las operaciones de pensamiento lógico y las actitudes y conductas correspondientes a este requerimiento.

Puede ser importante repetir que los principios básicos que vertebran la estructuración de la educación son los que se expresan en el campo de las definiciones político-ideológicas. Cuando éstas están definidas, no dejan margen de libertad a las demás instancias, sino que las ordenan. Es decir, son las que establecen los "patrones de medida" para determinar la calidad de un sistema educativo. También son las que, al variar, cargan o descargan de significatividad social un modo concreto de organizar el sistema educativo, la institución escolar, y la propuesta de enseñanza.

2.4.2 La dimensión técnico-pedagógica

La demanda global (por el conocimiento) y las demandas específicas (por los requerimientos de los sistemas cultural, político y económico) se expresan en modos fenoménicos concretos. Hay opciones técnicas o técnico-pedagógicas que modelan una forma concreta de cómo se organiza y cómo es el sistema educativo.

De allí, que se puede distinguir por un lado el nivel político-ideológico, y por el otro las decisiones técnico-pedagógicas. Estas últimas son las que expresan el

compromiso concreto del aparato escolar para responder o no a las demandas de los demás sectores de la sociedad.

Los ejes o dimensiones que describen las opciones técnico-pedagógicas se pueden agrupar en tres grandes áreas:

- El eje epistemológico.
- El eje pedagógico.
- El eje organizativo-administrativo.

a). Eje epistemológico

- Qué definición de conocimiento.

La primera opción técnico-pedagógica o el primer criterio para definir y elevar la calidad de la educación se refiere a qué definición de conocimiento existe en el sistema educativo.

Ya se dijo que la demanda básica global que hace la sociedad a la educación es la distribución del conocimiento socialmente válido. Por esto, que tipo de conocimiento se distribuye, es la primera opción que debe definirse, porque signa a todas la demás ya que es el eje estructurante de todo el resto y, desde allí, condiciona de manera absoluta la calidad de la educación.

¿Qué tipo de conocimiento, qué modelo epistemológico es el que requiere la sociedad hoy? Este elemento fundamental de la propuesta pedagógica que es la concepción epistemológica, la que fundamenta el aprendizaje de cada disciplina en la medida en que, por ejemplo una caracterización dogmática y acabada del mismo no favorece el desarrollo de un pensamiento productivo, capaz de actualizarse, abierto a nuevas adquisiciones.

La opción básica en este campo se refiere a la preminencia de las características relacionadas con la cultura humanista, o las relacionadas con la cultura tecnológica. Si bien es cierto que el contexto histórico en que surgieron los sistemas escolares (la modernidad) explica la preminencia de las características de una cultura humanista en los contenidos que transmite (que era una cultura de fuerte acento científico por oposición a la cosmovisión teológica que intentaba superar), la concepción de ciencia allí implicada se apoya en un modelo deductivo en el cual el conocimiento deriva de grandes hipótesis casi imposibles de cuestionar.

El contexto de nuestro tiempo está enmarcado por la cultura tecnológica que supone un modelo específico de conocimiento científico distinto del anterior. A la tradicional definición de conocimiento científico que entendía que conocer era describir y explicar, hoy se agrega la necesidad de conocer para operar, para

transformar (investigación y desarrollo). Conocimiento y transformación-operación son dos caras de la misma moneda.

Podemos volver a recordar que cada una de las decisiones que se toman en el nivel técnico-pedagógico posibilitan o no que se cumplan las demandas político-ideológicas. Por ejemplo, si se trabaja con una definición de conocimiento que habilita para operar sobre la realidad, se está respondiendo al mismo tiempo a las demandas del sistema político, porque este es el tipo de conocimiento que se requiere para poder participar. Las investigaciones han enseñado que no se amplían los niveles de participación social porque se armen grupos con los padres o los docentes, mientras no se instale la participación en el eje mismo, en el centro de la educación, o sea en la concepción de conocimiento que se transmite.

– Qué definición de áreas disciplinarias.

La segunda opción a considerar dentro del eje epistemológico se refiere a cuáles son las áreas de conocimiento que están incluidas dentro del sistema educativo. Si el sistema educativo tiene que transmitir conocimiento socialmente válido debe intentar una adecuación entre cómo se definen las áreas de conocimiento dentro del sistema educativo y cómo las define la sociedad, o —específicamente— el campo académico.

Quizás el grado mayor de inconsistencia entre estas dos definiciones en nuestra realidad se refiera al área de las ciencias sociales, donde quedan en general excluidas de la enseñanza básica disciplinas ampliamente reconocidas en el mundo académico, como sociología, antropología, ciencias políticas, que el sistema educativo habitualmente desconoce. En el campo de las ciencias en general, el problema fundamental tiene que ver con la incapacidad del sistema educativo de incorporar rápidamente las novedades que se producen en el mundo académico.

– Qué definición de contenidos.

La tercera opción es, una vez definidas las áreas de conocimiento, qué definición de contenidos de la enseñanza existe. Esta definición puede hacerse desde varias perspectivas. Una de ellas es realizarla sobre la base de un modo atomizado de conocer. “En éste se recortan unidades nacionales del acervo cultural sin tener en cuenta el carácter arbitrario del recorte y sin intentar descubrir los procesos de producción. Cuando se destacan fechas, batallas y personajes descontextualizados y en compartimentos estancos”²⁸ se definen contenidos atomizados.

Por otro lado, los contenidos pueden definirse “como procesos que se basan en la percepción inicial del todo concibiendo a cada elemento y a la totalidad como un

²⁸ Alicia Entel, *Escuela y conocimiento* (Buenos Aires: Cuadernos FLASCO, Miño y Dávila Editores, 1988).

producto de un proceso”.²⁹

En vez de definir los contenidos como temas o información, se los define como núcleos o ejes organizadores que permiten ver procesos dentro de áreas de conocimiento.

En esta concepción se cruzan diferentes definiciones de contenidos: aquéllas que consideran a los contenidos como desarrollo de las competencias cognitivas básicas para el aprendizaje, con las que los definen como conocimientos teóricos y prácticos, valores y actitudes. Todos estos elementos constituyen hoy los contenidos de la enseñanza.

b). Eje pedagógico

– Qué características definen al sujeto de enseñanza.

La primera opción a realizar dentro de este eje tiene que ver con las características del sujeto que aprende. Esto implica una definición de las características psicológicas del alumno, ya que define quién es el sujeto de aprendizaje. En este núcleo la antinomia está marcada por la opción entre una concepción de psicología de facultades o una concepción de psicología evolutiva.

Según cuál sea la opción adoptada se aplicarán criterios diferentes para analizar las conformaciones específicas de los diferentes componentes educativos. Si el sujeto de aprendizaje se concibe con etapas evolutivas que suponen capacidades intelectuales diferentes, modelos operatorios diferentes, capacidades afectivas, responsabilidades diferentes en las distintas etapas evolutivas el juicio sobre la calidad de una propuesta de enseñanza o de una estructura de organización pedagógica deberá hacerse teniendo en cuenta si se respetan o no estas características.

– Cómo aprende el que aprende.

La segunda opción dentro del eje pedagógico se refiere a la definición de cómo aprende el sujeto el aprendizaje, o sea qué teoría del aprendizaje se adopta.

En términos generales, y para simplificar, se puede decir que en este campo hay dos alternativas básicas. Se puede definir que se aprende por ensayo y error, por premio y castigo, por estímulo y respuesta, o que se aprende porque el sujeto construye activamente el objeto de aprendizaje. Es decir, se puede tener en la base de las opciones un modelo conductista o un modelo constructivista. En la actualidad, decimos que tiene calidad el sistema educativo cuando la propuesta de enseñanza supone modelos de aprendizaje constructivo.

²⁹ Alicia Entel, op. cit.

– Cómo enseña el que enseña.

La tercera opción dentro del eje pedagógico responde a la pregunta ¿qué características tiene el rol docente? Ésta puede ser definida desde el protagonismo del docente, en la conocida tarea de “transmisión”, o entendiendo al docente como organizador de las situaciones de aprendizaje, y conductor de un proceso de construcción conjunta con los alumnos.

Estas opciones se expresarán no sólo en modelos concretos de organización escolar, sino que también signarán las decisiones sobre formación docente, carrera docente, etc.

– Cómo se estructura la propuesta didáctica.

Finalmente, en el eje pedagógico aparece la pregunta: ¿Cómo se organiza la relación entre estos sujetos? ¿Cómo se organiza la relación de enseñanza-aprendizaje? Esto resume la problemática de la didáctica, de la organización de la propuesta de enseñanza. Y para que tenga calidad, sus características deben respetar las opciones anteriores. Es decir, deben posibilitar el conocimiento tecnológico, contemplar que el alumno es un sujeto constructivo, transmitir valores de democracia, todo lo que hasta ahora se ha visto que define la calidad.

La organización de la propuesta de enseñanza supone en primer lugar la intervención didáctica, es decir lo que ocurre en el aula. Este es uno de los espacios más críticos para el análisis de la calidad porque allí se juega la transmisión y la generación del conocimiento. En segundo lugar, la organización de la propuesta de enseñanza abarca decisiones sobre los procesos pedagógicos a nivel institucional como por ejemplo las características de la convivencia y la disciplina, y los modelos de evaluación y promoción.

Éstos, que también son fenómenos sociales que están históricamente determinados, que conllevan opciones que tienen que ver con prácticas, y articulan en la instancia del aula y de la institución las definiciones político-ideológicas con las opciones pedagógicas y las organizativas.

En última instancia, según sean las opciones que se hagan, se posibilitará o no que en la práctica se cumplan las demandas que plantea la dimensión político-ideológica.

Si se pretende generar capacidad crítica y creadora en los alumnos, la organización de la propuesta de enseñanza debe incorporar y alentar la posibilidad de duda fundada, de discusiones abiertas entre los alumnos o con el profesor, de visión de contraste entre teorías e ideologías divergentes.

Esto, que a primera vista parece una decisión referida sólo a la “propuesta didáctica”, supone también modelos de distribución de tiempo y espacio (o sea

organizativos). Del mismo modo, la organización de las instituciones de enseñanza deben estar abiertas para recibir el influjo del avance del conocimiento científico que se genera en el mundo académico, e incorporar dentro de sus formas organizativas mecanismos adecuados a las edades de los estudiantes que permitan tenerlos en cuenta.

c). Eje de organización

– La estructura académica.

La estructura académica del sistema educativo comprende dos cuestiones: la determinación de los niveles y ciclos que se incluyen, y la extensión del período de obligatoriedad escolar. El “cuántum” de educación que se requiere para toda la sociedad no es lo mismo en todas las épocas ni en todas las latitudes, y la función que cumple cada etapa (nivel) del sistema educativo ha ido variando de sociedad en sociedad y de época histórica en época histórica.

La determinación de niveles y ciclos que componen la estructura académica del sistema educativo formal debe atender al logro de finalidades específicas socialmente relevantes, escalonadas a lo largo del proceso formativo de los alumnos de acuerdo con las posibilidades e intereses propios de cada etapa evolutiva.

En este sentido, podría partirse de la hipótesis de que la decisión acerca de qué niveles educativos se deben reconocer, y la duración temporal de los mismos, así como cuáles de ellos están comprendidos en la obligatoriedad, se enmarca dentro del análisis de las necesidades sociales. En cambio, la decisión acerca de los ciclos que componen esos niveles, tiene más que ver con las características de las diferentes etapas evolutivas por las que atraviesa el educando.

Por ello, se pueden definir los niveles como los tramos en que se atiende al cumplimiento de las necesidades sociales, y a los ciclos (excepto en el nivel superior) como espacios psicopedagógicos que, al responder a niveles crecientes de profundización, complejidad y complementariedad (es decir al estar articulados), posibilitan el desarrollo individual y social del educando.

El criterio básico para definir la extensión y estructuración de los ciclos surge a partir del reconocimiento de las características de las etapas evolutivas que incluye cada nivel. Un nivel determinado incluirá o no ciclos según comprenda o no dentro de la extensión propuesta una o más etapas evolutivas en los educandos.³⁰ .

Garantizar la congruencia entre ciclos y niveles es una responsabilidad que el sistema educativo no puede eludir si pretende cumplir eficientemente con la función

³⁰ Esta situación no tiene vigencia en el ciclo superior donde los ciclos se definen fundamentalmente a partir de la diferenciación de tipos distintos de necesidades sociales

de distribuir equitativamente los conocimientos socialmente significativos para posibilitar la participación de toda la población en los campos laboral, científico y político.

Desde el punto de vista de la equidad es necesario que los avances y pasajes dentro de cada componente, y de uno a otro, supongan la simple aplicación de actitudes, conocimientos, habilidades y destrezas psicomotrices, intelectuales, emocionales y sociales adquiridas previamente en el sistema educativo, y que deben ser garantizadas por el ciclo o nivel anterior. Por ello, la ruptura de determinadas formas organizativas para la configuración de otras nuevas (pasaje de ciclo o de nivel), debe respetar la etapa de madurez por la que atraviesan los alumnos y sustentarse en los aprendizajes previos (garantizados por la escolaridad anterior) que posibiliten el abordaje adecuado de las nuevas exigencias escolares.

De esta forma, los sucesivos ciclos y niveles se deben constituir en un desafío que contribuya al desarrollo integral de los alumnos, en lugar de constituirse —como pasa en la actualidad en la mayoría de los países de la región— en obstáculo o barrera que trabe dicho proceso. La propuesta de estructura adecuada es aquella capaz de encontrar el momento justo (en términos de madurez, capacidad e intereses de los educandos) y el grado de dificultad apropiado para introducir los cambios necesarios.

– La institución escolar.

La segunda opción a realizar dentro del eje organizativo es cómo se define la institución escolar. ¿Se define la institución solamente como “la escuela”? ¿Se abre la posibilidad de que “la institución” comprenda también otros espacios educativos?

La unidad concreta desde la cual se define y se visualiza el sistema educativo son los establecimientos escolares. Estos funcionan de acuerdo con un conjunto de características organizacionales que determinan las posibilidades de aprendizaje de los alumnos en la medida en que ofrecen facilidades u obstáculos para la concurrencia, requieren modelos de relación cotidianos o no para el alumno, y condicionan la organización de la tarea del aula de acuerdo con ciertos modelos de enseñanza-aprendizaje y de concepción del conocimiento a difundir.

Debido a que la organización de los establecimientos escolares se basa siempre en determinadas concepciones de las características evolutivas del niño, y de los modelos de enseñanza-aprendizaje y de conocimiento, la homogeneidad de pautas de organización entre los diferentes niveles y modalidades de la educación, determina la creencia de que las escuelas DEBEN estar organizadas de la manera en que lo están y de que no hay otra forma posible porque si no, no hay escuela.

Esta concepción, muy arraigada en nuestra sociedad, debe revisarse en la medida en que se revisan los rasgos de los educandos que se tendrán en cuenta, la concepción de aprendizaje que se adopta, y la definición de conocimiento con que se trabajará. Por lo tanto, se podrá definir a la institución escolar no exclusivamente

por sus características de organización, sino también como espacio de aprendizaje que, como tal puede adquirir formas diferentes de acuerdo con las necesidades específicas del nivel de que se trate, de la modalidad que se enseñe, o de las características y necesidades del grupo que se deba atender.

Los elementos desde donde repensar la estructura organizativa de las instituciones escolares son tres: la organización del tiempo, la organización del espacio, y la configuración del poder institucional. Las variaciones concretas que aparezcan en cada uno de ellos, tales como ciclos lectivos alternativos, sistemas de alternancia hogar-escuela, horarios escolares diversificados, usos de espacios alternativos de la escuela y de la comunidad como lugares de enseñanza, consejos de escuela, etc. deberán responder a los requerimientos específico en cada caso concreto.

– La conducción y supervisión (el gobierno).

Finalmente, la última opción se refiere a los modelos de conducción y de supervisión, incluyendo tanto los elementos macro que hacen a la conducción general del sistema educativo cuanto los que tienen que ver con el manejo concreto de las instituciones escolares.

Se debe incluir en este punto las opciones de descentralización y regionalización, con todas las especificaciones que estas decisiones implican.

A manera de conclusión. Utilidad de la propuesta

El interés por explicar las diferentes dimensiones y los ejes fundamentales desde donde se puede reconocer la calidad de un sistema educativo, de una experiencia, o de una institución escolar no es meramente teórico.

Desde mi punto de vista, forma parte de un ineludible compromiso profesional de poner a disposición de los tomadores de decisiones algunas herramientas para facilitarles su tarea.

El marco presentado en el punto anterior tiene como objetivo explicitar con claridad la serie de opciones ideológicas y pedagógicas que enfrenta un tomador de decisiones cuanto intenta mejorar la calidad de la educación.

En ese sentido, la detallada explicitación del concepto de calidad de la educación puede ser utilizado con dos propósitos:

– Para tomar decisiones que se orienten a mejorar la calidad de un sistema educativo concreto.

– Para realizar evaluaciones sobre una situación concreta que permita tomar decisiones para reorientar y reajustar procesos.

Para mejorar la calidad de un sistema concreto

Es innegable que en la actualidad todos aquéllos que tienen algún poder de decisión dentro de los sistemas educativos —que son muchos porque sabemos que toman decisiones los docentes dentro del aula, los directivos dentro de las instituciones, los supervisores y funcionarios para conjuntos de instituciones, y los líderes políticos para el nivel macro— están preocupados por mejorar la calidad de la educación.

Las urgencias que se presentan son abundantes, y es difícil saber por dónde empezar. Estas opciones permiten separar lo fundamental de lo accesorio y construir una esquemática pero clara imagen-objetivo de las transformaciones deseadas.

Esto es, permite determinar las prioridades, paso fundamental para garantizar cambios profundos.

Pero, al mismo tiempo, al ofrecer una clara imagen-objetivo que da direccionalidad a la acción, permite no apurar los pasos y contemplar los ritmos de la realidad.

Uno de los riesgos más comunes en los procesos de reformas en educación es la continua contradicción que se presenta entre las necesidades de los tiempos políticos y los ritmos de la realidad. Los cambios en educación no son rápidos y las gestiones políticas pasan rápidamente.

Esta contradicción sólo puede superarse a partir de acuerdos globales que establezcan políticas educativas del Estado y no de las diferentes gestiones. Este esquema sirve a los efectos de marcar cuáles son los aspectos a acordar, que deberán ser sostenidos por las diferentes gestiones que se sucedan.

Finalmente, el esquema ayuda también a superar la permanente contradicción que enfrenta el que toma decisiones entre coyuntura y proyecto.

“El político convencional vive atrapado, preocupado y enredado en la maraña de las relaciones que se le presentan como el mundo de su práctica de lucha, proyectos, obstáculos, éxitos. Se mueve en un mundo de cosas inmediatas de las que él se ocupa, pero que en realidad ocupan el espacio de su conciencia sobre los grandes problemas del sistema social....No puede elegir entre preocuparse por los problemas terminales del sistema social y sumirse en lo cotidiano de los problemas intermedios del sistema político. El sistema elige por él”.³¹

Entonces, las medidas de la coyuntura se podrán decidir sobre la base de una clara aunque esquemática imagen-objetivo.

Para evaluar la calidad de un sistema concreto

³¹ Carlos Matuas, “Planificación y gobierno”, *Revista de la CEPAL* 31 (abril 1987).

El otro gran problema que se debe enfrentar desde la toma de decisiones se refiere a cómo reorientar procesos, o sea cómo decidir si un curso de acción debe seguir sosteniéndose, debe profundizarse, o debe abortarse.

Esto deja bien en claro que para orientar la acción, la mirada debe ser evaluativa. Si se quiere transformar la realidad no alcanza con la mirada del investigador, que trata de comprenderla. Se requiere, además, la mirada de la gestión, que trata de modificarla.

Ahora bien, en un contexto en el cual el desafío es la transformación las modificaciones deben ser profundas. La comprensión de retazos de la realidad, o la mirada micro, son insuficientes. Se debe apelar a criterios básicos y globales que tienen que ver con un conjunto de definiciones.

¿Por qué planteamos esto? Porque muchas de las propuestas actuales de evaluación de la calidad de la educación la definen sólo como una conducta, o como la cantidad de información que el alumno tiene cuando llega a una edad o termina un nivel o ciclo, y además utilizan instrumentos que restringen la evaluación a una medición.

Por esto, reconociendo de manera indudable la necesidad de construir serios sistemas de control de la calidad, lo primero que intentaría aclarar es que éstos deberían incluir no mediciones sino evaluaciones de la calidad,³²

por que la complejidad de elementos que están expresados en cualquiera de las instancias formales de la educación hace imposible elaborar una “medición” confiable.

De todas formas, si bien es cierto que para tener un juicio diagnóstico que permita una evaluación se requiere de un marco interpretativo a partir del cual expresarlo, ello no implica ni está reñido con posibles mediciones.

Pero una cosa es medir logros de aprendizaje y plantear que esto es la calidad de la educación, y otra cosa es decir que esos logros de aprendizaje expresan parte de un problema mayor, son un insumo que alimentan un proceso de evaluación más global.

Del mismo modo que una lectura dialéctica de la realidad puede utilizar información empírica cuantitativa, que sirve para poder develar algunos de los procesos que existen en una situación, se puede también utilizar, generar o empezar a hacer algún tipo de mediciones específicas (de logros de aprendizaje), que, insertadas en un contexto de lectura más amplia, permitan sacar el concepto de calidad de la educación de una lectura específicamente puntual.

³² De hecho, por ejemplo el SIMCE chileno, se estructura a partir de “estimadores de la calidad”. Esto no implica que no lleven adelante, como de hecho lo hacen, mediciones de logros de aprendizaje.

Los aspectos cuantitativos de la educación —que pueden ser pasibles de una “medición”— expresan los aspectos más “superficiales” (a flor de piel) de la educación, sin querer por esto decir que expresen aspectos poco importantes.

En esta línea, la idea sería que no es pertinente despreciar lo “superficial”, porque lo superficial forma parte también del fenómeno. El tema es que uno no se crea que lo superficial es el fenómeno. Pero lo superficial necesita de ser visto, de ser aprendido, para poder, con sus recurrencias o no, encontrar qué es lo sustantivo para entender la dinámica general.

Por ello, no creo adecuado despreciar la medición, en la medida en que estos datos son los insumos mas concretos que pueden darse a los que toman decisiones. Sin embargo es importante recordar que estas decisiones sólo se orientarán hacia el largo plazo si la información cuantitativa salida de las mediciones puede ser reinterpretada y metida en un contexto más amplio que permita hacer una evaluación global.

CAPITULO III LA CALIDAD EDUCATIVA EN EL AMBIENTE ESCOLAR

3.1 El problema de la calidad en el primer plano de la Agenda Educativa

3.2 Un desafío crucial para mejorar la calidad. La reforma de la gestión educativa.

3.2.1 Descentralización y fortalecimiento de la capacidad de gestión de las unidades del sistema.

3.2.2 Redefinición y fortalecimiento del rol de las instancias centrales de conducción del sistema educativo

3.2.3. Producción y difusión de información sobre el desempeño del sistema

3.2.4 La evaluación como instrumento estratégico para el mejoramiento de la gestión y la calidad de la educación.

3.3 Modelos de Evaluación

3.3.1 Instrumentos y técnicas empleados en evaluación.

3.3.2 Usos de la información de la evaluación

3.3.3. Diseño de los sistemas nacionales de evaluación.

3.1 El Problema de la Calidad en el Primer Plano de la Agenda Educativa³³

El proceso de evaluación de la calidad de la educación se ha desarrollado en algunos países iberoamericanos a través de diversas experiencias con distintos grados de complejidad y alcance. Durante el año 1995 se inició la implementación de un programa de cooperación y asistencia técnica, aprobado en la VII Reunión Ordinaria de la Asamblea General de la OEI, celebrada en Buenos Aires en octubre de 1994, para aquellos países que tienen interés en dar inicio o consecución a este tipo de acciones.

En las reuniones técnicas realizadas hasta el momento los países asistentes han expresado la necesidad de generar una alternativa de evaluación de la calidad de la educación que responda a las características de los sistemas educativos iberoamericanos. Desde finales de los años ochenta y en lo que va de los noventa, se ha producido un marcado clivaje en los análisis sobre la educación. La preocupación ha dejado de estar centrada exclusivamente en el acceso y la extensión de los servicios para -sin dejar de lado lo anterior- centrarse en los contenidos de los sistemas educativos, en lo que ocurre en el interior de ellos mismos, en la calidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje. Basta comparar las metas estrictamente asociadas a la ampliación de la cobertura que se proponían las conferencias de Ministros de Educación y la UNESCO en los años '60 y '70 con la Conferencia de Quito o la Declaración Mundial sobre Educación para Todos de Jomtiem. Existe un consenso creciente acerca de que es necesario, no sólo que todos los niños asistan a una escuela sino, además, que en esa escuela incorporen efectivamente los conocimientos y competencias necesarios para desempeñarse y participar en la sociedad en la que viven.

El artículo 4to. de la mencionada declaración, titulado "Concentrar la atención en el aprendizaje", es más que elocuente al respecto:

"Que el incremento de las posibilidades de educación se traduzca en un desarrollo genuino del individuo y de la sociedad depende en definitiva de que los individuos aprendan verdaderamente como resultado de esas posibilidades, esto es, de que verdaderamente adquieran conocimientos útiles, capacidad de raciocinio, aptitudes y valores. En consecuencia, la educación básica debe centrarse en las adquisiciones y los resultados efectivos del aprendizaje, en vez de prestar exclusivamente atención al hecho de matricularse, de participar de forma continuada en los programas de instrucción y de obtener el certificado final. De ahí que sea necesario determinar

³³ Documento presentado en la Reunión Subregional con los países de Centroamérica y el Caribe "Políticas de Evaluación como Estrategias para el Mejoramiento de la Calidad de la Educación" organizado por el Programa OEI-MCE Argentina "Medios e instrumentos para la Evaluación de la Calidad de la Educación en San José, Costa Rica. Del 16 al 19 de abril de 1996.

niveles aceptables de adquisición de conocimientos mediante el aprendizaje en los planes de educación y aplicar sistemas mejorados de evaluación de los resultados”.

Es así que el concepto de calidad ha pasado a estar en el primer plano de la agenda educativa y a cobrar una mayor atención por parte de los actores políticos, sociales y económicos. En ese sentido, se puede afirmar que, de la misma manera que la utopía de la universalización de la escuela primaria generada a fines del siglo XIX fue la base sobre la que se construyeron los sistemas educativos de la región a lo largo del siglo XX, sobre el final de éste parecen estar dadas las condiciones para el surgimiento de una nueva utopía, la de brindar una educación de calidad en condiciones de equidad; esta utopía podría constituirse en la idea-fuerza aglutinadora de los consensos sociales y políticos indispensables para el desarrollo de nuestros sistemas educativos en el próximo siglo.

El significado atribuido a la expresión "calidad de la educación" incluye varias dimensiones o enfoques, complementarios entre sí.

Un primer sentido del concepto es el que surge por oposición a los fenómenos de vaciamiento anteriormente anotados. En este sentido la calidad es entendida como "eficacia": una educación de calidad es aquella que logra que los alumnos realmente aprendan lo que se supone deben aprender -aquello que está establecido en los planes y programas curriculares-, al cabo de determinados ciclos o niveles. En esta perspectiva el énfasis está puesto en que, además de asistir a clase, los niños y adolescentes aprendan en su paso por el sistema. Esta dimensión del concepto pone en primer plano los resultados de aprendizaje efectivamente alcanzados por la acción educativa.

Una segunda dimensión del concepto de calidad, complementario del anterior, está referida a qué es lo que se aprende en el sistema y a su "relevancia" en términos individuales y sociales. En este sentido una educación de calidad es aquella cuyos contenidos responden adecuadamente a lo que el individuo necesita para desarrollarse como persona -intelectual, afectiva, moral y físicamente-, y para desempeñarse en los diversos ámbitos de la sociedad -el político, el económico, el social-. Esta dimensión del concepto pone en primer plano los fines atribuidos a la acción educativa y su realización en los diseños y contenidos curriculares.

Finalmente, una tercera dimensión es la que se refiere a la calidad de los "procesos" y medios que el sistema brinda a los alumnos para el desarrollo de su experiencia educativa. Desde esta perspectiva una educación de calidad es aquella que ofrece a niños y adolescentes un adecuado contexto físico para el aprendizaje, un cuerpo docente convenientemente preparado para la tarea de enseñar, buenos materiales de estudio y de trabajo, estrategias didácticas adecuadas, etc. Esta dimensión del concepto pone en primer plano el análisis de los medios empleados en la acción educativa.

Obviamente las tres dimensiones del concepto son esenciales a la hora de construir un sistema de evaluación de la calidad de la educación.

La puesta en primer plano del problema de la calidad de los aprendizajes torna absolutamente insuficientes los indicadores tradicionalmente empleados para evaluar el desempeño de los sistemas educativos: evolución de la matrícula, cobertura, repetición, deserción, etc. Dichos indicadores respondían al supuesto implícito de que dentro de la escuela se aprendía, supuesto que hoy ha sido colocado entre interrogantes.

En el pasado se presuponía la calidad de la enseñanza y el aprendizaje como constitutivos del sistema. Se creía que éstos ocurrían básicamente dentro del sistema, y efectivamente así era. Se daba por sentado que más años de escolaridad tenían necesariamente como consecuencia ciudadanos mejor preparados y recursos humanos más calificados y productivos. Del mismo modo en el plano político se postulaba que más años de educación significarían más democracia y participación ciudadana. El sistema educativo era una suerte de "caja negra": lo que sucedía en su interior no era objeto de análisis, bastaba con preocuparse de que la población tuviera acceso al mismo.

En el presente la preocupación central ya no es únicamente cuántos y en qué proporción asisten sino quiénes aprenden en las escuelas, qué aprenden y en qué condiciones aprenden.

En este contexto un sistema de evaluación de la calidad que provea de información sistemática acerca de los aprendizajes alcanzados por los estudiantes adquiere un importancia estratégica vital. Un sistema que, a partir de la definición de cuáles son los conocimientos y capacidades cognitivas básicas que todo alumno debe desarrollar al cabo de ciertos ciclos de enseñanza formal, tenga como eje la producción de información sobre el grado en que dichos aprendizajes han sido logrados.

Si se asume que de la calidad de la formación de las personas dependen en buena medida las posibilidades de desarrollo económico y social de un país, si se asume que existe una marcada pérdida de centralidad de acceso al conocimiento como función primordial de los sistemas educativos, si se asume el desafío de que las instituciones escolares no queden relegadas a un rol de guarderías que cuidan de los niños y jóvenes mientras sus padres trabajan, si se asume que para los sectores más desfavorecidos de la sociedad las escuelas no deben reducirse a ser un espacio de asistencia social al que se recurre únicamente en busca de alimentación o atención sanitaria; si se asumen todas estas premisas, entonces un sistema nacional de evaluación que produzca información acerca de los aprendizajes efectivamente incorporados por los alumnos en su paso por el sistema educativo adquiere una importancia estratégica central para la política educativa.

3.2 Un desafío crucial para mejorar la calidad. La reforma de la gestión educativa.

El propósito de brindar una educación de calidad a contingentes sociales cada vez más amplios implica, necesaria e inevitablemente, asumir el desafío de reformar sustancialmente la organización y la gestión de los sistemas educativos. Junto con el tema de la calidad, la gestión educativa ha pasado en los últimos años a ocupar un lugar privilegiado en los estudios y esfuerzos por el mejoramiento de la educación. Existe una conciencia creciente en torno a que la reforma de la educación no puede reducirse, como ha sucedido con demasiada frecuencia, a la modificación de los planes y programas de estudio, sino que es necesario llevar a cabo una profunda transformación de los modelos de organización y conducción de los sistemas educativos. De no encararse adecuadamente este desafío, difícilmente puedan los sistemas de enseñanza salir de su situación de crisis de larga duración e ingresar en un proceso sostenido de mejoramiento de la calidad.

En términos generales es posible afirmar que los sistemas educativos se constituyeron originalmente sobre la base de un modelo de organización fuertemente centralizado, con una importante concentración de las decisiones de todo tipo en las instancias centrales de conducción y con una propuesta curricular homogénea y poco diversificada. Estas características respondieron a condiciones sociales y culturales vigentes un siglo atrás, pero han dejado de ser adecuadas en el presente. En efecto, a lo largo de este siglo se ha producido un conjunto de modificaciones sustanciales en las condiciones sociales de funcionamiento de los sistemas educativos, que reclaman de modificaciones también sustanciales en las formas de organización y gestión de los mismos.

Ante la situación de crisis de la gestión educativa la discusión de alternativas suele centrarse en falsas antinomias tales como "centralización vs. descentralización" o "gestión pública vs. gestión privada". Al respecto cabe señalar que la solución es harto más compleja que dichas formulaciones y que ninguna de dichas alternativas garantiza por sí misma la mejora de la gestión, la calidad y la equidad en los sistemas de enseñanza. En ese sentido, la construcción de nuevas modalidades de gestión educativa es una tarea ardua y compleja, para la que no existen recetas universalmente válidas, ya que depende fuertemente de las condiciones concretas de cada sociedad y de cada sistema educativo. Sin embargo, la revisión de la literatura sobre el tema permite identificar los principales problemas que enfrenta hoy la conducción de los sistemas educativos y señalar algunas prioridades estratégicas para la construcción de una gestión educativa orientada a mejorar la calidad.

3.2.1 Descentralización y fortalecimiento de la capacidad de gestión de las unidades del sistema.

La primera modificación sustancial que se ha producido en las condiciones sociales de funcionamiento de los sistemas educativos radica en el hecho de la masificación. Como consecuencia de ella, los sistemas han crecido en tamaño -medido en

cantidad de alumnos, establecimientos y docentes- lo que trae aparejado un problema de escala. Para cualquier organización de gran tamaño, que debe diariamente prestar un servicio a varios millones de personas, se hace imprescindible contar con instancias intermedias con una alta capacidad para procesar información y tomar decisiones pertinentes. En ese sentido cabe afirmar que ya no es posible gobernar centralmente todos los aspectos de la vida de los sistemas educativos -lo que no significa carecer de conducción central-. Ello es así en cualquier sistema de grandes dimensiones: las instancias centrales rápidamente se "saturan" y no pueden manejar toda la información necesaria y con la velocidad suficiente como para responder adecuadamente a las múltiples necesidades y problemas que se producen en las diversas zonas del sistema.

Pero además, la masificación no sólo supone mayor cantidad de alumnos sino nuevos alumnos -nuevos tipos socioculturales de destinatarios- y, por lo tanto, diversificación de las realidades sociales y culturales en las que el sistema debe operar. Ello tiene como consecuencia una compleja ecuación en la que, por un lado, se debe brindar una formación básica homogénea y una base común de conocimientos y valores que permita a los educandos reconocerse como formando parte de una comunidad nacional que garantice la equidad y que contribuya a la construcción de una sociedad democrática. Por otro lado, el sistema debe poder desarrollar cierta variedad y diversificación de propuestas que le permitan valorar y dar cabida a la diversidad de "puntos de partida" sociales y culturales, atender a la creciente multiplicidad de intereses y demandas de formación de los alumnos individualmente considerados, así como desarrollar estrategias diferenciales que le permitan discriminar positivamente a quienes por su situación económica y social de origen se encuentran en desventaja en lo que se refiere al dominio de las capacidades cognitivas indispensables para el aprendizaje en la escuela. Obviamente, los mecanismos de organización y gestión idóneos para atender a una población escolar relativamente más homogénea, como lo era la atendida en las primeras etapas del desarrollo del sistema, no son los mismos que se requieren para resolver la mencionada ecuación en las actuales circunstancias.

A lo anterior se agrega el hecho de que el entorno cultural, científico y tecnológico se ha transformado también de forma sustancial tornándose altamente dinámico y cambiante, en contraste con la situación imperante algunas décadas atrás, en que los cambios en el conocimiento y la tecnología eran relativamente más pausados. El conocimiento se vuelve cada vez más dinámico, vasto e inabarcable, lo cual torna inviable la pretensión típicamente escolar -heredada desde la edad media-, de establecer un curriculum que dé cuenta de la totalidad del conocimiento humano.

Se la situación descrita se desprende la necesidad de implementar un doble movimiento, a la vez descentralizador y rearticulador, en el rol desempeñado por las instancias centrales encargadas de la conducción del sistema.

Ante todo aparece como imprescindible llevar adelante procesos de descentralización que impliquen acercar la toma de decisiones a los lugares en que

se desarrollan las acciones, sobre todo en aspectos de carácter administrativo, curricular y pedagógico. De este modo se incrementa la capacidad del sistema de responder a las demandas del entorno, se diversifican las propuestas educativas, se abre un importante campo a la experimentación e innovación educativas y se crean las condiciones para un incremento del compromiso de los actores con los resultados de la acción educativa. Ello implica asumir la necesidad de mayor flexibilidad y dinamismo en las currícula, así como una exigencia de mayor diversificación de la oferta de formaciones posibles.

En las dos últimas décadas se han llevado adelante procesos de descentralización educativa en la mayor parte de los países de la región. Bajo esa denominación han ocurrido diversos procesos que básicamente han consistido en el traspaso de funciones administrativas, curriculares y/o económicas (en diversas combinaciones) desde los Ministerios de Educación nacionales a gobiernos regionales o municipales. Los estudios e investigaciones indican que no necesariamente los resultados han sido los esperados. En muchos casos se ha constatado que se produce un fenómeno de re-centralización en los niveles descentralizados, es decir, se ha reproducido la estructura centralizada a escala local.

En relación con este problema cabe señalar que uno de los objetivos estratégicos principales en los procesos de descentralización es el fortalecimiento de la capacidad de gestión de las unidades del sistema -los centros de enseñanza- y el incremento de su responsabilidad por la calidad de la enseñanza que en ellos se imparte. Con otras palabras, es necesario hacer de los centros educativos instituciones más responsables de su propio funcionamiento y de los resultados de su desempeño institucional.

De lo que se trata es de promover y desarrollar la capacidad de los establecimientos educativos para hacerse cargo de los problemas a los que cotidianamente se enfrentan. En la actualidad quienes se desempeñan como docentes y directores constatan día a día el fracaso de la enseñanza pero no tienen los medios -medios en sentido material pero también entendidos como capacitación y potestades de decisión-, para hacerse cargo de esa dificultad y buscar los caminos para superarla. El resultado es la "notificación" a las instancias superiores, la dilución de las responsabilidades y un creciente sentimiento de escepticismo y frustración. Resulta entonces necesario idear un conjunto de políticas dirigidas, a la vez, a posibilitar y exigir que sean los propios centros de enseñanza y quienes en ellos se desempeñan, los responsables de generar, a partir de su propia experiencia y práctica cotidianas, los proyectos de cambio y mejoramiento de la calidad de la enseñanza.

En este punto conviene alertar que lo anterior no se logra simplemente "reglamentando" la responsabilidad, "decretando" el traspaso de potestades y exigiendo su cumplimiento. El problema no pasa únicamente por modificaciones en la normativa. Es imprescindible generar las condiciones para que dicha asunción de responsabilidad sea posible, lo que implica capacitación, apoyo técnico, autonomía, mayor dotación y mejores condiciones de trabajo para el personal, etc.

3.2.2 Redefinición y fortalecimiento del rol de las instancias centrales de conducción del sistema educativo

Simultáneamente, es imprescindible señalar los riesgos de cualquier proceso de descentralización y diferenciación que no vaya acompañado de un proceso simultáneo de fortalecimiento del rol de coordinación y articulación por parte de las instancias centrales del sistema -tanto nacional como regional.

En primer lugar, es evidente que las comunidades que a priori se encuentran en una situación sociocultural más desfavorecida, son las que estarán en peores condiciones para hacer uso de los espacios para una mayor autonomía y diversificación de las propuestas educativas. En ese sentido, se corre el riesgo de favorecer los procesos de segmentación interna del sistema, aumentando las distancias en las posibilidades de acceso al conocimiento por parte de los diversos sectores sociales, incrementando así la calidad para algunos al costo de la equidad.

En segundo lugar, existe el riesgo de que la diferenciación lleve a la excesiva fragmentación del sistema educativo y a la pérdida de su función esencial de construir en los ciudadanos las bases de la integración nacional.

En tercer lugar y en estrecha relación con lo anterior, nada garantiza que la gestión fortalecida de los centros de enseñanza se oriente hacia el mejoramiento de la calidad entendida como jerarquización de la función de distribución de conocimiento socialmente válido. Por un lado, porque es factible que se privilegien otras lógicas, por ejemplo de carácter afectivo o de formación en valores. Por otro lado, porque muchas veces en el afán de innovación se adoptan modas pedagógicas que conllevan implícitamente una desvalorización del conocimiento o que, por haber sido generadas en los países centrales, resultan desestructuradoras de las prácticas pedagógicas concretas cuando se las transfiere acríticamente a otros contextos sociales. Finalmente, porque suele suceder que, en el afán de incorporar todas las demandas que la sociedad y las familias hacen al curriculum, se pierde de vista cuáles son los aprendizajes básicos que es necesario fortalecer y garantizar antes de incorporar nuevos contenidos y actividades curriculares.

De lo anterior se desprende la necesidad imperiosa, según se señaló un poco más arriba, de que los procesos de descentralización vayan acompañados de un movimiento rearticulador del sistema, lo que implica fortalecer ciertas funciones propias de la conducción central, en particular la de orientar globalmente las políticas educativas, generando los imprescindibles acuerdos sociales y políticos en torno al objetivo de la calidad y a los significados básicos del concepto. Al respecto cabe señalar que el mejoramiento de la gestión y de la calidad educativa no es un problema de carácter únicamente técnico sino que requiere, como condición de posibilidad, de la generación de un conjunto de consensos mínimos en los actores involucrados en la tarea educativa.

En ese sentido, corresponde a las instancias de conducción del sistema articular la definición de los conocimientos y capacidades cognitivas básicas que todo educando

debe haber alcanzado al culminar ciertos ciclos de aprendizaje y garantizar su logro homogéneo por parte de toda la población, para lo cual se deberán diseñar e implementar políticas específicas de compensación y discriminación positiva focalizadas en la atención a los sectores sociales más vulnerables, orientando hacia ellos mayores recursos y apoyo técnico. Al respecto Juan Carlos Tedesco señala que las experiencias de descentralización y regionalización llevadas adelante en las últimas décadas en América Latina muestran que para que dichos procesos cumplan con sus objetivos democratizadores y dinamizadores del sistema, deben estar acompañados por la presencia de una administración central fuerte. Señala asimismo que las funciones de la administración central no deberán ser las mismas que en el modelo de organización tradicional, sino que tendrán que estar centradas en dos áreas principales: la evaluación de resultados y la compensación de diferencias.

3.2.3. Producción y difusión de información sobre el desempeño del sistema

La gran mayoría de las propuestas de mejoramiento de la calidad y la gestión educativa incluyen a la producción de información relevante sobre el desempeño del sistema -en particular sobre los aprendizajes alcanzados por los alumnos-, como uno de sus elementos principales.

En ese sentido, puede afirmarse que la construcción de un sistema nacional de evaluación constituye un instrumento central para establecer y desarrollar una estrategia de mejora de la gestión y la calidad educativas. En la medida en que la información es uno de los principales recursos de poder en las sociedades contemporáneas, la producción y difusión de información relevante sobre el desempeño del sistema educativo es una manera de apostar a la participación y compromiso con la educación del conjunto de los actores involucrados en ella. Implica, además, apostar a incrementar la capacidad de aprendizaje del propio sistema en todos sus niveles: capacidad para saber qué está sucediendo, para innovar y desarrollar estrategias alternativas, y para evaluar sistemáticamente sus resultados.

3.2.4 La evaluación como instrumento estratégico para el mejoramiento de la gestión y la calidad de la educación.

a) Las dificultades de la retroalimentación en los sistemas educativos.

Para todo sistema u organización social resulta vital contar con información permanente y pertinente sobre su desempeño y resultados. Ello permite al sistema introducir modificaciones en su modo de operar y reorientar adecuadamente sus acciones. En términos de teoría de sistemas a este fenómeno se lo denomina "retroalimentación" o "feedback".

Uno de los problemas centrales de los sistemas de enseñanza, consustancial a la naturaleza misma de la actividad educativa -dado que, como es obvio, no es lo mismo producir bienes que formar personas-, es la dificultad para contar con información pertinente sobre los avances y carencias en la acción del sistema, tanto en relación al logro de sus objetivos como a la adecuación de éstos a los requerimientos de los individuos y de la sociedad. Ello determina que el deterioro de los sistemas educativos no sea percibido en forma inmediata, por lo cual pueden funcionar durante largo tiempo con un alto nivel de desvinculación de sus finalidades básicas y de las necesidades sociales. En la medida en que hay un vacío de información pertinente sobre su desempeño, los sistemas educacionales escapan en cierta forma de los controles externos por parte de los usuarios y no "rinden cuentas" ante nadie, lo cual permite que su rumbo se determine fundamentalmente en función de los intereses y lógicas corporativas internas. Por ejemplo, no es raro que muchas decisiones curriculares se tomen atendiendo más a la defensa que los profesores hacen de la carga horaria de su asignatura que al derecho de los jóvenes a la actualización del curriculum.

Como se destacó anteriormente, los indicadores tradicionalmente empleados como retroalimentación sobre el desempeño del sistema -matrícula, repetición, deserción, etc.-, proveen de información que en el presente resulta absolutamente insuficiente para orientar la toma de decisiones y la definición de políticas. Apenas permiten saber si el sistema se está expandiendo en tal o cual nivel o área geográfica y dónde los alumnos presentan mayores dificultades para avanzar en el sistema. Por otra parte, dicha información considerada aisladamente, puede llevar a ciertas formas de autoengaño: las autoridades educativas y la sociedad civil y política quedan satisfechas porque el servicio se expande. Pero el sistema carece de información sobre el grado en que está alcanzando sus objetivos específicos y cumpliendo con su contrato fundacional con la sociedad: que los niños y adolescentes, en determinados períodos de tiempo, desarrollen ciertas capacidades cognitivas e incorporen ciertos conocimientos y valores considerados relevantes para su desempeño en la sociedad y para su desarrollo como seres humanos. Como es obvio, en el presente el deterioro de los sistemas educativos está alcanzando un nivel tal que se hace cada vez más visible para todos.

b) La práctica de la evaluación en los sistemas educativos.

En este punto cabe detenerse en una serie de consideraciones sobre la evaluación en los sistemas educativos. Además de la información sobre matrícula, repetición y deserción, la única forma de evaluación que se practica en la mayoría de los sistemas educativos de la región es la que efectúa el docente sobre el desempeño de sus alumnos. Existen también evaluaciones del desempeño de los docentes por parte de inspectores o supervisores, que suelen ser sumamente esporádicas y, o bien tienen el carácter de un trámite administrativo, o bien se reducen a un conjunto de recomendaciones de carácter artesanal por parte del supervisor al docente. Si bien es justo reconocer que pueden existir excepciones, esta suele ser la práctica corriente.

Lo que interesa destacar en este lugar es que los sistemas educativos continúan operando sobre el supuesto de que la evaluación del rendimiento individual de los alumnos, realizada por los docentes, se efectúa a partir de criterios y modalidades homogéneas. Si esto fuera así, sería válido asumir la repetición y aún las calificaciones de los alumnos, como indicadores de los niveles de aprendizaje alcanzados y, por lo tanto, del logro de los objetivos del sistema. Probablemente el supuesto anterior se cumplía, dentro de márgenes razonables, en las etapas iniciales del desarrollo de nuestros sistemas de enseñanza, cuando éstos aún no se habían masificado, por lo que tanto el alumnado como el cuerpo docente tenían una composición relativamente más homogénea.

Con la masificación de los sistemas educativos dicho supuesto ha dejado de cumplirse radicalmente. En la medida en que el sistema enseña con un cuerpo docente de formación muy heterogénea y que enseña a un alumnado de extracción sociocultural también muy heterogénea, inevitablemente las evaluaciones del rendimiento individual obedecen a criterios y niveles de exigencia también diversos. La alta heterogeneidad de las evaluaciones efectuadas por los docentes obedece simultáneamente a múltiples razones:

- a. Es bastante común que los docentes empleen las calificaciones no sólo para evaluar el rendimiento del alumno sino, además, como instrumento de control disciplinario, calificando con una nota más alta a alumnos cuya conducta en clase consideran adecuada y aplicando calificaciones más bajas a aquellos alumnos cuyo comportamiento perturba la actitud del aula.
- b. Del mismo modo, muchos docentes utilizan la calificación para estimular el esfuerzo realizado por alumnos con mayores dificultades, independientemente de los logros alcanzados. Sin poner en tela de juicio la legitimidad pedagógica de tal procedimiento, lo que interesa destacar es que la evaluación realizada por el docente a través de la calificación no refleja necesariamente los niveles de aprendizaje alcanzados por los alumnos.
- c. Por otra parte, los procedimientos empleados para la evaluación no siempre son sistemáticos. En general predomina la evaluación del tipo "juicio de experto", llevada adelante mediante procedimientos artesanales.
- d. A ello se agrega el alto grado de generalidad que suele caracterizar a los objetivos programáticos y la inexistencia de metas de aprendizaje claramente definidas en términos de competencias cognitivas a desarrollar y susceptibles de ser evaluadas.
- e. Finalmente, cabe destacar de manera especial que, en general, se produce un fenómeno de adecuación de los niveles de exigencia académica a las características socioculturales de la población atendida. Cuando el docente percibe que sus alumnos, debido a su situación socioeconómica y cultural, mayoritariamente no logran alcanzar ciertas metas de aprendizaje, opta por ser menos exigente, permitiendo la promoción para evitar una probable deserción.

Como consecuencia de lo anterior el sistema educativo adquiere una gran opacidad para los alumnos y sus familias, en la medida en que carecen de señales claras acerca de sus reales conocimientos y capacidades, así como acerca de sus carencias. De esta manera el sistema suele alimentar falsas expectativas e ilusiones acerca de la formación adquirida y de las potencialidades reales para el desempeño posterior, tanto en el plano académico como en el laboral. Alumnos y familias legítimamente creen que los primeros se encuentran adecuadamente capacitados, en la medida en que han ido avanzando con calificaciones de suficiencia -salvo en los estratos de mayor nivel sociocultural, que son los que cuentan con mayores posibilidades de percibir el deterioro en la formación recibida por sus hijos-. En función de estas falsas señales, la población se desplaza masivamente hacia los niveles superiores del sistema, que empiezan a recibir una población estudiantil que carece de los instrumentos indispensables para desempeñarse en los mismos, decayendo de este modo la calidad general de la educación superior.

La implementación de evaluaciones nacionales de aprendizajes da mayor "transparencia" al sistema educativo, haciendo "visible" para docentes, alumnos y familias el vaciamiento de conocimientos en ciertos sectores del sistema, en la medida en que todos los actores contaren con señales y puntos de referencia más claros. Permite, asimismo, transformar la demanda por expansión en demanda por calidad.

3.3 Modelos de Evaluación³⁴

Generalmente se suelen considerar cuatro modelos distintos de evaluación que, a decir verdad, se corresponden con cuatro posibles funciones. Estos cuatro modelos no se encuentran reflejados en estado puro en ningún país. Se presentan aquí, por tanto, a efectos ilustrativos. Son los siguientes:

- a. Modelo descriptivo. El objetivo final es realizar un inventario de los efectos de una política educativa dada. El ejemplo más notorio es el inventario de los logros y rendimiento académicos de un nivel educativo. Idealmente, se trata de confeccionar una lista en la que se contabilizan los efectos o las variaciones entre un estado t y un estado $t + n$. Se busca exhaustividad -registrando cualquier variación-, y neutralidad. Se trata de informar la generación de los datos y exponerlos, sin entrar en análisis.
- b. Modelo analítico. Consiste no sólo en registrar los resultados, sino en explicar por qué un objetivo o meta dados no se han alcanzado. Aquí se privilegian uno o varios parámetros que corresponden a las prioridades de la política educativa

³⁴ Los puntos 3.2.1, 3.2.2. y 3.2.3 de este apartado han sido tomados del Documento Base de Evaluación de la Calidad de la Educación" presentado en la "Reunión de Consulta Técnica sobre Evaluación de la Calidad de los Sistemas Educativos" organizados por el Programa OEI-MCE Argentina "Medios e Instrumentos para la Evaluación de la Calidad de la Educación" en buenos Aires, Argentina del 1 al 4 de marzo de 1995.

en curso, olvidando o relegando a un segundo término los demás efectos que aquella hubiera podido generar en otros parámetros. Se trata de descubrir la distancia que separa los objetivos formulados de los finalmente alcanzados, y de explicarla recurriendo a las condiciones que han presidido la ejecución de esta política educativa. Se efectúa un diagnóstico y se explican las diferencias, atribuibles a fallos en el proceso de puesta en práctica de la política.

- c. Modelo normativo. A diferencia de los dos anteriores, en este modelo los evaluadores sustituyen los valores de referencia de quienes diseñaron la política educativa, cuyos efectos se examinaron por otros distintos. La sustitución puede ser debida a que los objetivos iniciales no eran claros y unívocos, a que no se comparten con los líderes o a que se asume abiertamente una política distinta.
- d. Modelo experimentalista. Bajo este modelo se trata de descubrir si existen relaciones estables de causalidad entre el contenido de una política educativa determinada y un conjunto dado de fenómenos de índole educativa que se dan en el terreno. Si la autoridad pública decide que un programa escolar comprenda un cierto tipo de matemáticas, por ejemplo, sus consecuencias determinarán el fracaso o el éxito de los alumnos en el bachillerato. Se postula, pues, la existencia de correlaciones explicables entre causas, o variables independientes (el contenido del programa), y consecuencias, o variables dependientes (los efectos a medio o largo plazo sobre la situación académica de los alumnos). Se trata de sacarlas a la luz y, si es preciso, de realizar sobre el terreno y en pequeñas muestras experimentos previos para poner a prueba las mejores soluciones, generalizables después al conjunto.

3.3.1 Instrumentos y técnicas empleados en evaluación.

La evaluación acostumbra a servirse de dos tipos de instrumentos: las técnicas de explotación de la información y los planes de investigación. El uso de unas y otras no es de ningún modo excluyente.

- Las técnicas de explotación de la información: estudios de casos, análisis de datos, test sobre pequeñas muestras, construcción de modelos, estudio de series estadísticas longitudinales, etc... En materia de evaluación, su uso presenta un problema específico, que es el del valor de la información tratada. Los datos cuantitativos son seguramente los ideales. Por ello no es extraño que una de las fuentes preferidas sea la de los resultados de los exámenes escolares o, alternativa o complementariamente, la realización de pruebas estandarizadas a toda una cohorte de la población escolar;

- Los planes de investigación, procediendo del siguiente modo: identificando el objeto de evaluación, midiendo las variaciones posibles, postulando qué hubiera sucedido si no hubiera intervenido por medio de la política educativa en cuestión, y explicando lo acontecido. Para aislar este plan en las dimensiones del tiempo y del espacio se usan dos tipos de corte:

- longitudinal: en diversos momentos temporales, por ejemplo cada dos años, se miden los resultados académicos en matemáticas de los alumnos de 12 años de edad y se compara la evolución. Cuando se introduce un cambio curricular los incrementos o decrementos serán atribuidos muy probablemente a su causa;

- transversal: se comparan grupos simultáneos de alumnos: uno con el curriculum tradicional y el otro con el curriculum reformado y se comparan los resultados; otra posibilidad consiste en examinar grupos simultáneos en el tiempo pero de distinta localización geográfica (regional, local).

Puede apuntarse, pues, que la distancia que separa el énfasis en las técnicas de explotación o en los planes de investigación obedece a una distinta actitud: el predominio de las primeras acostumbra a indicar una manera de entender la evaluación que sólo pretende establecer mecanismos de control. El predominio de los planes de investigación, por el contrario, indicaría más bien una apuesta decidida por la evaluación como algo más que un mero control, como una necesidad política y técnica para orientar los procesos de toma de decisiones y, en suma, la mejora de la calidad de la educación.

En términos generales, es posible afirmar que cualquier sistema de evaluación de sistemas educativos debería contemplar el empleo, de cuatro tipos distintos de enfoques o líneas:

- Estudios estadísticos, con el objetivo de recoger todos los datos e informaciones estadísticas relacionadas con el sistema educativo, incluyendo, además, su adecuado tratamiento y puesta a disposición de todos los posibles usuarios (administración, investigadores, medios de comunicación, etc.);

- Evaluación de los alumnos, de carácter pedagógico; se trata de elaborar evaluaciones de ámbito nacional o bien de aplicación a una muestra estadísticamente representativa de un grado o nivel. En ningún caso el resultado de estas evaluaciones debe influir en el expediente académico de los alumnos, puesto que éste no es su objetivo.

- Evaluación de los recursos, para evaluar los efectos resultantes sobre la calidad de la enseñanza. En esta línea son especialmente significativos los estudios de evaluación sobre los efectos de la formación inicial y continua de los docentes y directores de centros. En ningún caso este tipo de evaluaciones debe interferir la labor que realizan los servicios de inspección o supervisión;

- Evaluación de las innovaciones, de modo que su eventual generalización cuente con el respaldo de una evaluación objetiva y científica;

- Evaluación de los centros de enseñanza, con el objetivo de determinar cuáles son los factores de eficiencia, por medio del estudio y análisis pormenorizado de cómo funcionan los centros donde los alumnos obtienen mayor rendimiento;

- Evaluación del sistema, con el objetivo de informar, con indicadores pertinentes cuidadosamente escogidos, acerca de los gastos, funcionamiento y resultados del sistema, sobre las disparidades geográficas o de otra índole.

3.3.2 Usos de la información de la evaluación

Resulta insuficiente presentar la evaluación educativa como una mera exigencia de la correcta prestación de un servicio público como la educación. De hecho, la función evaluadora debe formar parte integrante de cualquier proceso orientado a la consecución de resultados. Pero no es menos cierto que la información resultante de dicha función puede tener muchos usos alternativos o complementarios a los que cabe otorgar en el estricto marco del sistema educativo. En efecto, junto a los usos internos, directamente relacionados con los procesos, los resultados y, en sentido amplio, con el gobierno de los sistemas educativos, resulta decisivo aplicar esas informaciones a otros usos que cabe concebir como externos, esto es, fuera de los estrictos límites de los sistemas educativos.

a. Usos internos

La primera utilidad de la evaluación de los sistemas educativos tiene que ver, lógicamente, con el gobierno de los mismos en el sentido amplio del término, es decir, con la obtención de información significativa para los procesos de toma de decisiones y para la reconsideración, cuando sea oportuno, de las decisiones tomadas a la luz de sus efectos sobre el sistema educativo. Es difícil imaginar cómo, sin la existencia de procedimientos de evaluación que suministren información significativa, puede procederse al seguimiento y eventual reorientación de políticas educativas. Por todo ello, no es extraño que los países que han decidido en los últimos años poner en práctica sistemas de evaluación, estén íntimamente convencidos de que, pese a sus dificultades de todo orden, se han introducido en un camino sin retorno. Difícilmente sería hoy posible volver a aquellas épocas en que el gobierno de los sistemas educativos se basaba en informes retóricos o en meras intuiciones.

En este sentido, es posible destacar algunos posibles usos internos de la evaluación en relación a la política y a la administración educativa. Sin ser excluyentes, intentan ofrecer una muestra de las distintas posibilidades que brinda un sistema de evaluación de la calidad de la educación.

En relación con las políticas educativas:

La evaluación ha devenido un instrumento crucial tanto para el gobierno y conducción de los sistemas educativos como para, más particularmente, el seguimiento y la puesta en práctica de reformas educativas.

Gobierno y conducción de los sistemas educativos: La función evaluadora debería incidir decisivamente en el gobierno y la conducción de los sistemas educativos, mostrando esencialmente cuáles son los resultados conseguidos. En síntesis, es condición imprescindible para la correcta formulación de políticas educativas. Efectivamente, el diagnóstico de los sistemas educativos, que suele identificarse como una foto fija, debe acontecer en momentos sucesivos, lo cual, siguiendo con el símil, abocaría a una imagen en movimiento que puede ser objeto de análisis con mucha mayor profundidad, alcance y perspectiva. Cuando estos análisis se hacen de forma recurrente en función de un conjunto de objetivos de política educativa claramente enunciados, la evaluación suministra una base coherente para orientar un sistema educativo hacia el logro de dichos objetivos, para urgir intervenciones, cuando sean necesarias. Más allá de la función de diagnóstico, que se corresponde a la necesidad interna del propio sistema educativo de generar un informe de situación sobre procesos y resultados, la evaluación también puede obedecer a criterios de control de calidad y eficacia de las políticas adoptadas; en suma, de evaluación de políticas públicas.

Seguimiento y evaluación de reformas educativas: Las labores de gobierno y conducción de los sistemas educativos incluyen el seguimiento y la evaluación de políticas y reformas educativas. Buena parte de las políticas educativas, con cierta frecuencia, comprende procesos complejos de reforma estructural, organizativa o curricular. Estos procesos se acostumbran a acometer, en tres fases que corresponden al examen de alternativas, a la puesta en práctica de proyectos piloto o experimentales y, finalmente, a la generalización de la reforma. En estas tres fases la información suministrada por los procedimientos de evaluación es crucial para la toma de decisiones, con implicaciones no sólo pedagógicas, sino también políticas, sociales y económicas. E, igualmente, para difundir, como se verá más adelante, los logros y problemas suscitados por la reforma en curso. En cualquier caso, conviene tener presente que no es frecuente, por desgracia, la evaluación de políticas educativas y reformas educativas sobre la base de datos fiables, válidos y representativos.

En relación con la administración y gestión de los sistemas educativos, la evaluación es conveniente para tareas de:

Diagnóstico: La evaluación es un mecanismo privilegiado para la obtención de información significativa. Se trata, sin lugar a dudas, de convertir la recolección y procesamiento de datos de índole estadística en un conjunto ordenado de variables y de indicadores -concebidos como agrupaciones de variables-, que permitan conseguir una aproximación al estado de la educación, de sus sucesivos niveles y modalidades en un momento temporal dado. De esta forma, la estadística de la educación tiende a adoptar un talante mucho más propenso al análisis de fenómenos. Se trata, en suma, de responder a cuestiones relativas a qué es lo que sucede y sugerir, por medio de la interrelación entre variables, por qué sucede. Así, por ejemplo, la determinación de los niveles de rendimiento escolar en distintos grados y su análisis, por ejemplo, en base a zonas o regiones, cobra sentido en

cuanto deviene un instrumento para suscitar la mejora de la calidad. Por consiguiente, la evaluación en forma de centros específicos a ella dedicados, puede concebirse, en primer término, como un instrumento de investigación social cuyo principal objetivo es el diagnóstico de situaciones y el suministro de información sobre el comportamiento y la buena marcha del sistema educativo.

Base para la toma de decisiones: Con cierta frecuencia, la puesta en práctica de políticas educativas y los sucesos que se desencadenan plantean alternativas y opciones para cuya resolución se hace imprescindible tomar en consideración los datos aportados por actuaciones puntuales de evaluación, encaminadas precisamente a iluminar el proceso de toma de decisiones. Sólo si un sistema educativo dispone de mecanismos estables y continuados de evaluación podrá generar informaciones útiles para alumbrar alternativas, de modo rápido y fiable.

Investigación: La existencia de datos acumulados sobre el comportamiento de los sistemas educativos y sus resultados, permite ofrecer un capital nada despreciable a los investigadores de la educación. Aunque es justo reconocer que en los últimos años la influencia de la investigación académica sobre la determinación de políticas educativas ha sido más bien reducida, no lo es menos que nuestros países siguen necesitando de estudios e investigaciones que sugieran vías de mejora de la calidad. Estos estudios sólo serán posibles si las administraciones educativas hacen un esfuerzo de acopio y difusión de datos sobre los sistemas educativos.

Prospectiva: Anticipar las necesidades futuras es una de las grandes preocupaciones de los políticos y los administradores de la educación. De nuevo las proyecciones y los estudios prospectivos sólo tendrán visos de seriedad si se apoyan en un sistema coherente y fiable de información sobre el sistema educativo. En los años noventa ya no basta con poner el acento en la evolución de la demanda cuantitativa de educación; es preciso anticipar igualmente de qué modo se comportarán los flujos del sistema y cuál será la previsible evolución en términos de resultados, cuantitativos y cualitativos.

b. Usos externos

La información suministrada por la evaluación de los sistemas educativos ofrece igualmente diversos usos externos a los directamente relacionados con la puesta en práctica de políticas educativas y con el gobierno y administración de sistemas educativos. Ciertamente las políticas educativas, como caso particular de las políticas sociales, son concebidas para dar salida a necesidades específicas cuya satisfacción es relativamente difícil de evaluar por comparación a otras políticas cuyos resultados resultan más tangibles. Y esto es así en gran medida porque los efectos de las políticas educativas son apreciables generalmente sólo a mediano y largo plazo, y también porque la propia definición del servicio público a prestar -la educación- es de naturaleza, si no imprecisa, sí al menos no unívoca. Y, desde luego, concurrente con otras fuentes educativas como la familia, los medios de

comunicación social o las organizaciones sociales, con las que no siempre se da la necesaria sintonía ni en fines ni en medios.

Disponer de datos contrastables, fiables y válidos sobre los procesos y resultados educativos puede convertirse en un mecanismo de gran fuerza y legitimidad no sólo para informar a la opinión pública, sino incluso para transformar actitudes y prejuicios que debieran desaparecer o quedar en entredicho ante la presentación de datos objetivos. Por desgracia, la imagen pública de nuestros sistemas educativos no es, por razones de muy diversa índole, favorable, pero sería inapropiado y contraproducente dar por sentado que esa imagen no pueda, de modo progresivo, cambiar y mejorar sobre la base de la formulación de objetivos concretos de política educativa que, a la luz de evaluaciones sucesivas, se logran en gran medida.

En una época de escasez de recursos, tampoco está de más sugerir que las inversiones educativas se traducen en logros efectivos, cuantificables si cabe. Pero esto no debe hacerse tan sólo por un mero cambio en el modo de proceder en lo que respecta a la gestión de los recursos públicos, que tiende ahora a privilegiar la eficacia, la eficiencia y la economía, acaso por encima de otros criterios, sino porque la fe que años atrás se tenía en la inversión en capital humano como motor de desarrollo se ha convertido en una certeza demostrable. Ahora bien, este argumento se desmorona ante la opinión pública, ante los medios de comunicación o ante los restantes miembros de un gobierno, cuando no se pueden presentar datos y resultados fehacientes.

Esta última consideración apunta igualmente al valor estratégico de la educación, para el desarrollo del propio país, debe hacerse desde la pluralidad de opciones, pero es obligación de las administraciones educativas suministrar informaciones significativas que alumbren y enriquezcan estos debates.

Este uso estratégico debe acompañarse, con todo, de una especial sensibilidad hacia la educación. Cuanto puede ganarse con mucho esfuerzo gracias a la evaluación puede perderse en un momento si la presentación de resultados no se reviste y acompaña del debido respeto hacia aquellos aspectos, ricos y variados, de los procesos educativos de los cuales los instrumentos de evaluación sólo pueden facilitar una ligera aproximación. No se debiera olvidar que las cifras y los datos sólo permiten entrever la complejidad de la interacción áulica en la que intervienen primordialmente las relaciones humanas que en su seno y en su entorno se desarrollan.

3.3.3. Diseño de los sistemas nacionales de evaluación.

El diseño de un sistema nacional de evaluación implica la consideración y definición de los ejes centrales del mismo. En este sentido se desarrollan a continuación tres tópicos que resultan aspectos determinantes en la conformación de un sistema nacional de evaluación.

Los objetivos y metas del sistema

En el contexto de este proceso de reforma, la creación de un Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad Educativa adquiere una importancia estratégica central porque responde directamente al énfasis en la calidad. Pero, además de ello, un Sistema Nacional de Evaluación tiene un papel central en relación con los demás ejes de la estrategia de reforma, en la medida en que:

- fortalece el proceso de descentralización aportando información relevante a cada jurisdicción sobre su situación educativa en el contexto nacional, potenciando de esa manera la capacidad de gestión y toma de decisiones pertinentes por parte de las jurisdicciones;
- produce información comparable a nivel nacional que será de vital importancia para la integración y articulación del sistema, dado que permitirá detectar oportunamente los procesos de segmentación y diferenciación excesiva entre las distintas jurisdicciones;
- proporciona información indispensable para la formulación de políticas compensatorias y de equidad, en la medida en que permite identificar adecuadamente los sectores del sistema en peor situación, focalizar la asignación de recursos especiales hacia dichos sectores más desfavorecidos y evaluar el impacto, en términos de aprendizaje, de las políticas compensatorias implementadas;
- permite cualificar la participación de los diversos actores involucrados en la gestión de la actividad educativa, aportándoles información relevante y permanente sobre el desempeño del mismo.

En este marco, la misión de un Sistema Nacional de Evaluación puede ser definida, en forma sintética, como producir en forma permanente información relevante acerca de los aprendizajes alcanzados por los alumnos en todos los niveles, ciclos, regímenes y modalidades del sistema educativo y las variables institucionales y socioculturales asociadas a dichos aprendizajes, de modo de retroalimentar los procesos de evaluación y toma de decisiones por parte de las diversas instancias y actores involucrados en la acción educativa: las autoridades y Oficinas de Planeamiento nacionales y territoriales, los supervisores y directores de centros de enseñanza, las unidades escolares, los docentes y sus organizaciones, las universidades y centros de investigación, las familias de los alumnos y la comunidad en general. Esta información permite fortalecer la capacidad de gestión e incrementar la responsabilidad por los resultados en todos los niveles de decisión del sistema, proponer lineamientos de política educativa para generar una dinámica de mejoramiento de la calidad de la educación, e identificar a los sectores del sistema en situación más desfavorable para desarrollar políticas compensatorias.

La progresiva implementación e institucionalización de un Sistema Nacional de Evaluación está orientada por los siguientes objetivos específicos:

1. Desarrollar estrategias, indicadores e instrumentos para la producción de información pertinente acerca de la calidad del sistema educativo.
2. Producir y suministrar a las diversas áreas de las estructuras de conducción educativa, información sobre los aprendizajes alcanzados por los alumnos - particularmente el nivel de dominio de los contenidos curriculares mínimos comunes a toda la Nación- y las variables institucionales y socioculturales asociadas a ellos, de modo de retroalimentar los procesos

A manera de conclusión

Entre las grandes preocupaciones actuales de los gobiernos y de las instituciones educativas se encuentra el de la calidad. Harta aquí hemos con este trabajo procurado tener cuidado en interpretar al Estado Mexicano como un referente histórico y hemos encontrado que durante mucho tiempo en México la noción y concepto de Estado están interrelacionados en un marco meramente conceptual pues ha existido una constante interesante en su definición y aplicación sociopolítica que nos ha llevado a estructurar y analizar de una manera pertinente este apartado que sin duda va desde lo mas simple hasta llegar y alcanzar cuestiones mas totalizadoras. Además, hemos comprendido que la escuela funge como un marco de estudio estableciendo y señalando que na de las políticas educativas prioritarias dentro de este marco fue el incremento de la cobertura. Se buscó el que todo los mexicanos tuvieran acceso a la educación, y para tal efecto se construyeron escuelas a lo largo de todo el país. Desde el punto de vista cuantitativo, estos programas fueron todo un éxito: México registra una de las cifras más altas en América Latina en cuanto al porcentaje de población que atiende el sistema educativo; pero, desde el punto de vista cualitativo, los datos no son nada alentadores: diversas investigaciones sobre el rendimiento académico de los alumnos apuntan a considerar a México como un país de reprobados. Aún en nuestros días, 4 de cada 10 alumnos que ingresan a la primaria, no la terminarán. Los exámenes de admisión a la preparatoria o a la universidad, elaborados sobre la base de los perfiles de ingreso y egreso correspondientes, también confirman lo dicho: la mayoría de los aspirantes los reprobaban o bien obtienen pobres calificaciones. El problema no es tanto de cobertura, sino de calidad.

Todo ello nos ha conducido al eje central que se refiere a la calidad educativa y su ambiente escolar deduciendo que la calidad no es un concepto estático, es una característica de las cosas que indica perfeccionamiento, mejora, logro de metas. Calidad no es igual a perfección. Ninguna acción humana y por lo tanto, ningún sistema educativo pueden ser perfectos, pero sí puede -y debe- aspirar a mejorar. Cuando hablamos de un programa o sistema educativo de calidad, nos referimos a aquél que ha alcanzado estándares superiores de desarrollo, en lo filosófico, científico, metodológico o en lo humano.

Encontramos diversos enfoques sobre el concepto de calidad educativa. El primero de ellos se refiere a la eficacia. Un programa educativo será considerado de calidad si logra sus metas y objetivos previstos. Llevado esto al salón de clases podríamos decir que se alcanza la calidad si el alumno aprende lo que se supone debe aprender. Un segundo punto de vista se refiere a considerar la calidad en términos de relevancia. En este sentido los programas educativos de calidad serán aquellos que incluyan contenidos valiosos y útiles: que respondan a los requerimientos necesarios para formar integralmente al alumno, para preparar excelentes profesionistas, acordes con las necesidades sociales, o bien que provean de herramientas valiosas para el trabajo o la integración del individuo a la sociedad.

Una tercera perspectiva del concepto de calidad se refiere a los recursos y a los procesos. Un programa de calidad será aquel que cuente con los recursos necesarios y además que los emplee eficientemente. Así, una buena planta física, laboratorios, programas de capacitación docente, un buen sistema académico o administrativo, apropiadas técnicas de enseñanza y suficiente equipo, serán necesarios para el logro de la calidad.

Desde luego que la calidad no puede reducirse sólo a una de estas tres dimensiones, sino al concurso de las tres. Entonces, la calidad depende de múltiples factores.

Esto significa también que la responsabilidad por la calidad educativa no recae sólo en los directivos de una institución educativa, sino en todos sus participantes, y, por su función en el proceso educativo, principalmente en el profesor.

¿Qué puede hacer el profesor en el mejoramiento de la calidad educativa? Algunas sugerencias útiles podrían ser las siguientes:

1. *Conocer claramente cuál es su función dentro de la institución educativa y del currículum.* Si el maestro sabe cuál es su misión como docente y qué espera de él su escuela, estará en condiciones de cumplir mejor su tarea. Si, además, tiene bien claro cuál es el perfil de egreso del estudiante que está formando y cómo contribuye a él con las asignaturas que tiene a su cargo, podrá más eficientemente realizar su función.

2. *Conocer bien su disciplina y mantenerse actualizado.* Esta es una condición sin la cual no se puede dar una buena clase. Si no se tienen los conocimientos suficientes no se puede enseñar o orientar al alumno en su aprendizaje.

3. *Mejorar la práctica docente.* La preparación pedagógica es necesaria para mejorar la práctica docente, aún en aquellos profesores que pueden ser "de vocación" o "natos". Aunque el profesor suele estar muy ocupado, es necesario que dedique el tiempo necesario a capacitarse, a planear adecuadamente su clase, a mejorar sus habilidades docentes y a reflexionar sobre cómo está haciendo las cosas y cómo puede mejorarlas.

4. *Transmitir una disciplina de superación.* La mayoría de los profesores estamos de acuerdo en que una de las partes más importantes de la educación es la formación de actitudes, valores y virtudes. Sin embargo, en nuestra clase prácticamente lo ignoramos, y nos dedicamos a cubrir el programa. El maestro puede contribuir a desarrollar en el alumno una disciplina de superación si busca la transmisión de estándares de excelencia y autoexigencia que formen en los alumnos deseos de superación y actitudes razonables de autoexigencia.

5. *El trabajo colegiado.* Un solo profesor poco puede hacer por incrementar la calidad educativa, pero varios profesores, planeando, programando, asumiendo responsabilidades y evaluando sus acciones, más fácilmente lograrán su cometido.

6. *Mejorar la relación con sus alumnos.* Mucho se habla del "servicio al cliente" cuando se aborda el tema de la calidad. En el aspecto educativo el alumno es mucho más que un cliente. Es una persona en formación que requiere guía y apoyo, y sólo se le podrá brindar esta ayuda si el profesor logra establecer un clima cordial, de confianza mutua. En condiciones adversas es muy difícil que se logre esa orientación. La función del maestro no es vigilar y castigar, sino estar pendiente de las necesidades del alumno, para ayudar.

El mejorar la calidad educativa depende de que todos entendamos que es necesaria nuestra participación decidida y entusiasta y que no se requiere un cambio radical en nuestros sistemas de trabajo, sino más bien de un proceso de mejora continua, pero con un conocimiento y conciencia plena de lo que se quiere lograr.

BIBLIOGRAFÍA

Bonilla Pedrosa, María X. Y Macías Hernández, Jesús
Hacia la calidad de la educación básica en México
Revista del Consejo Nacional Técnico de la Educación
Revista Núm. 48, Noviembre 1994

Bosh, Jorge
Contra pedagogía y conocimiento
Ediciones Universales CAESE
UNAM, México, 1998

Casanova, María Antonieta
La educación, garantía de calidad para el centro educativo
Editorial Edelvives
México, 1998

Escalante Fernández, Carlos
Orígenes y formación del Sistema Educativo en el estado de México
ICEM, SMSSEN
México, 1998

Fenwick W., English
Calidad total en la educación
Modernización pedagógica
EDAMEX, México, 1988

Fortan Jubero, Pedro
La escuela y sus alternativas de poder
Ediciones CAEC
Barcelona, España, 1978

Filmus, Daniel
Las condiciones de la calidad educativa
Novedades educativas
México, 1999

Gómez Jiménez, Luis
El Estado mexicano, la educación y el Sistema Educativo Nacional
Editorial Galpe 2ª Edición
México, 1988

Huerta Maldonado, Miguel
Educación y calidad
Revista del Consejo Nacional Técnico de la Educación
Núm. 50, Diciembre 1996

Lentijo, Perpetuo
El directivo escolar frente a la transformación del sistema educativo nacional
Editorial Aique, 3ª edición
Buenos Aires, Argentina, 1998

O.C.D.E.
Escuelas y calidad de la enseñanza: informe internacional
Editorial Paidós
Barcelona, España, 1991

Ornelas, Carlos
El sistema educativo mexicano: la transición de fin de siglo
México, CIDE, Nacional Financiera
Fondo de Cultura Económica, 1995

Pereznegron P., José
Diseños y evaluación de proyectos para el sistema educativo nacional
EDAMEX, DEPSÉN
México, 1995

Perez, Leticia y Mendoza, Emma
Calidad educativa y organización escolar: entrevista con Schmelkes, Silvia
Cero en conducta. Año X, Núm. 38-39, Enero-abril, 1996
pp. 6-14

Reyes Gonzáles, Alejandro
Técnicas y modelos de calidad en el salón de clases
Universidad Virtual (ITESM)
Editorial Trillas, México 1996

Schmelkes, Silvia
La calidad requiere Liderazgo
Programa de educación del maestro. Directivos Primaria. Cuaderno para el maestro,
México-SEP. 1993

Wilson, John D.
Como valorar la calidad de la enseñanza
Ministerio de educación y ciencia. Editorial Paidós
Buenos Aires, Argentina 1996

Wilson, John D.
La calidad de la enseñanza
Editorial Paidós
Barcelona, España 1995