

**CIDE
REDUC**



**La calidad de la
educación desde la
perspectiva
latinoamericana:**

**análisis de información
1980-1987**

Viola Espínola

1

CIDE
Centro de Investigación
y Desarrollo de la Educación

REDUC
Red Latinoamericana de in-
formación y documentación
en educación.

LA CALIDAD DE LA EDUCACION

DESDE LA PERSPECTIVA LATINOAMERICANA:

análisis de información 1980 - 1987

Viola Espínola

Agradecimientos:

Esta publicación ha sido posible gracias a

los generosos aportes de:

CIDA/OISE/REDUC

FUNDACION FORD

IDRC

SAREC

Este trabajo forma parte de las actividades de REDUC, y del
Programa de Investigaciones del CIDE.

La autora agradece especialmente la colaboración de Marta Zeballos, documentalista de REDUC, sin cuya entusiasta colaboración no habría sido posible reunir la información necesaria para la realización de este trabajo.

A Juan Eduardo García-Huidobro y a Cristián Cox, por sus valiosos comentarios y sugerencias que contribuyeron a enriquecer el análisis.

Junio de 1988

Impreso en CIDE

Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación

Erasmus Escala 1825. Santiago, Chile.

INDICE

Introducción.	1
Antecedentes.	3
Características del panorama encontrado en la literatura.	7
El orden propuesto.	8
Las perspectivas de análisis.	
A. Resultados Pedagógicos.	12
B. Respuesta a Demandas.	17
C. Impacto Social.	22
Los puntos Críticos.	27
Conclusiones.	34
Bibliografía.	44

LA CALIDAD DE LA EDUCACION

DESDE LA PERSPECTIVA LATINOAMERICANA:

análisis de información 1980 - 1987.

INTRODUCCION:

Entre las preocupaciones de los expertos y estudiosos de la educación, sin duda que el problema de la calidad ocupa hoy en día un lugar preponderante y destacado. Las discusiones en torno al tema se han ido enriqueciendo y ampliando gradualmente durante los últimos diez años, y las publicaciones que se refieren a la calidad educativa son cada vez más numerosas. Sin embargo, la revisión de la literatura sobre el tema puede resultar un ejercicio desconcertante y desorientador para el lector debido a la heterogeneidad de los planteamientos y por la variedad conceptual desde el cual se lo analiza. Especialmente en las publicaciones de comienzos de la década, los trabajos suponen la existencia de consenso respecto al significado y alcances del concepto de calidad, de manera que muy pocos explicitan una definición del término empleado. Bajo el mismo enunciado de "calidad de la educación" se incluyen diversas maneras de entender calidad y de concebir lo educativo. La relación conceptual entre los trabajos publicados es débil, siendo pocos los autores o autoras que se basan en aportes previos. La mayoría de las publicaciones postulan planteamientos relativamente originales, y representan esfuerzos que se basan en la posición particular de quien escribe.

Respecto a los factores que se relacionan con la calidad, se mencionan con igual énfasis dimensiones tan diferentes como la infraestructura de los establecimientos, las características de los docentes, los contenidos curriculares, la unidad nacional, o la administración de la acción educativa. Para algunos autores, el problema de la calidad de la educación se resuelve interviniendo sobre el proceso pedagógico, e incrementando los niveles de rendimiento de los alumnos. Para otros en cambio, no es posible mejorar la calidad del sistema educacional sin considerar los requerimientos de una sociedad en desarrollo.

Finalmente, el problema de la calidad es ubicado por los distintos autores en diversos niveles del sistema educativo. Algunos lo sitúan en la sala de clases y enfocan los procesos de transmisión que en ella se dan, en tanto que otros lo ven en función de una relación entre el sistema educativo y otros sectores del sistema social.

En síntesis, el panorama presentado por la literatura latinoamericana en circulación demuestra que aunque ha habido un gran interés por la calidad de la educación, y la producción intelectual ha sido abundante, hasta el momento no hay consenso respecto a los límites del tema, ni se cuenta con un cuerpo de conocimientos que permita identificar cuáles son las dimensiones más relevantes del problema en América Latina.

El objetivo del presente artículo es dar cuenta de lo que se ha escrito sobre calidad de la educación en América Latina a partir de 1980, mostrando lo que, desde nuestro punto de vista, representa un ordenamiento coherente de la literatura disponible. Para ello se presenta una breve reseña y un análisis crítico de los planteamientos expuestos en los estudios, en el que se destaca los elementos que están en juego en el debate, y se discute los principios que subyacen a las distintas conceptualizaciones. Se pretende así aportar a una discusión más informada que permita tomar decisiones respecto a qué dimensiones de la educación resulta prioritario estudiar en interés de la calidad, contribuyendo de esta manera a una definición del problema que sea capaz de producir investigación pertinente, y un cuerpo de conocimientos relevante sobre el tema.

ANTECEDENTES:

Los esfuerzos en el campo de la educación en la mayoría de los países latinoamericanos durante los años 60 estuvieron dirigidos a ampliar la cobertura del servicio educativo. De acuerdo al discurso de los expertos de la época, la creciente industrialización comenzada en las décadas anteriores requería cada vez de más recursos humanos entrenados a fin de sostener e impulsar el desarrollo económico que se anunciaba. En tal contexto, se estimula al sector educacional para que se haga cargo de la capacitación y formación de una masa laboral hasta ese momento carente de especialización. Se supone una estrecha relación entre la economía y los niveles educativos de la

población, de manera que los países realizan inversiones significativas en la expansión del sistema educacional. Muchos gobiernos reciben financiamiento extranjero a fin de que ... "una proporción mucho más alta de la nueva generación tenga oportunidades para continuar su educación general" (1).

Desde el punto de vista educacional, los resultados de dichos esfuerzos muestran a comienzos de los años 80 una matrícula en la enseñanza básica que cubre a más del 90% de la población en edad escolar en la mayoría de los países de la región (2). Sin embargo, en el plano económico no se observó el crecimiento esperado, lo que entre otras consecuencias determinó altas tasas de desempleo de personas con buenos niveles de escolaridad y especialización. Frustradas las expectativas respecto a que la educación podía incidir positivamente en el desarrollo económico de los países, las inversiones en el sector se detienen, y a veces disminuyen considerablemente. El cuestionamiento del vínculo entre desarrollo económico y educación, que en un momento se consideró tan promisorio, determina que los gobiernos ya no se muestran tan dispuestos a invertir cada vez mayores recursos en una educación que debe absorber una creciente población en edad escolar. Entre los técnicos de la educación, la preocupación se dirige hacia el tipo de educación que el sistema entrega, y que parece no responder a los requerimientos de una sociedad latinoamericana en desarrollo.

Así, la Declaración de los Ministros de Educación firmada en México el año 1979 (3) señaló los problemas fundamentales a los que debía abocarse la educación durante la siguiente década, entre los cuales la calidad educativa tuvo un

lugar destacado. En el marco del Proyecto Principal (4), OREALC recomienda ... "que la investigación no se centre tanto en los problemas de la cobertura, sino que se oriente hacia el análisis de los elementos relacionados con la calidad de la enseñanza". De igual forma, se enfatiza la necesidad de ... "re-examinar, replantear e impartir nueva fuerza a los aspectos relacionados con la calidad de los sistemas educativos" (5).

Las respuestas no se dejan esperar, y el problema de la calidad es incorporado a la investigación, a las discusiones de expertos, a los discursos políticos y a las preocupaciones de planificadores y de quienes participan directamente en la transmisión educacional. Mejorar la calidad del servicio educativo se transforma al inicio de la presente década en objetivo a nivel nacional en países como México (6), Chile (7) y Colombia (8). Las investigaciones latinoamericanas que pretenden elevar la calidad de la educación en los sistemas formales muestra ya en el año 84 una acumulación considerable, habiéndose producido a la fecha tres estados del arte sobre el tema (9). Además, surgen en la región innumerables experiencias locales y de tipo experimental destinadas a incrementar la calidad de la educación tradicionalmente impartida, y que no cuentan con una difusión suficiente (10).

La producción en torno a calidad ha sido significativa desde el comienzo de los 80. Se ha deliberado, se ha investigado y se ha propuesto cambios. Sin embargo, los resultados de tanta inquietud y esfuerzo son más bien pobres en términos de efectos reales. Hasta el momento no se cuenta con

estudios que evalúen la educación desde la perspectiva de su calidad, cualquiera sea el criterio que se utilice para hacerlo. Por otra parte, los conocimientos, datos y argumentos producidos por el sector educacional no han tenido la suficiente fuerza como para producir impacto e incidir en las decisiones políticas.

En suma, el discurso de los expertos en educación en lo que ha transcurrido de la década, ha mostrado una escasa capacidad para proponer fórmulas atractivas y precisas que justifiquen la inversión de recursos, sean éstos técnicos o financieros, para mejorar la calidad de los servicios educativos en la región.

CARACTERISTICAS DEL PANORAMA ENCONTRADO EN LA LITERATURA:

Los trabajos revisados comprenden estudios latinoamericanos publicados a partir de 1980, incluyendo investigaciones, ensayos, monografías, proyectos y programas que abordan el tema de la calidad de la educación básica y media. Además de aquellas publicaciones señaladas bajo el concepto de "calidad de la educación", se consideraron aquellas que se clasifican bajo sinónimos comúnmente usados, como "eficiencia interna", "eficiencia externa", y "relevancia de la educación". Las referencias fueron obtenidas en diversos centros de documentación, bibliotecas e instituciones académicas de Santiago. Sin embargo, la fuente central fue la red Reduc (11), de la que obtuvimos información sobre el grueso de las publicaciones anteriores a 1987.

La lectura de estas publicaciones se realizó buscando una unidad conceptual y un ordenamiento que permitiera establecer relaciones entre los distintos trabajos, e identificar los criterios de calidad subyacentes.

En la sección siguiente se propone un ordenamiento mediante el cual se pretende reducir la heterogeneidad y dar coherencia a la variedad de posiciones adoptadas por los diferentes autores y autoras. Se intenta así orientar a quien le interese investigar el problema, señalando los límites de este panorama, identificando las coincidencias y las diferencias de los distintos planteamientos, y llamando la atención sobre los puntos críticos que aparecen en relación al tratamiento de la calidad de la educación.

Las categorías propuestas para ordenar los trabajos corresponden a lo que, desde nuestro punto de vista, representan las perspectivas enfatizadas en las publicaciones revisadas, y los principios ordenadores se desprenden de los criterios de calidad que estas perspectivas sugieren. Con esto queremos destacar que el ordenamiento aquí propuesto es un resultado de la revisión y no su punto de partida.

EL ORDEN PROPUESTO.

La coincidencia central en las publicaciones, es que la mayor parte de ellas parten de la base de que la calidad de la educación en América Latina es deficiente. Desde este punto de partida, que puede ser explícito o implícito, cada quien desarrolla su planteamiento, el cual, como veremos, no siempre incluye propuestas para mejorar la calidad.

A partir de esta coincidencia fundamental que unifica las distintas posiciones al menos en el supuesto inicial, se empiezan a perfilar las diferencias y los enfoques particulares que permiten individualizar a los diversos autores y autoras. Hemos agrupado estas diferentes perspectivas en tres categorías que se distinguen por la cercanía o distancia que presentan respecto a los procesos de transmisión pedagógica, y por el nivel que ocupan al interior de la estructura social las variables y las relaciones privilegiadas en el análisis. Las categorías propuestas son: A. Resultados Pedagógicos, B. Respuesta a Demandas, y C. Impacto Social. La perspectiva A es la más próxima a las prácticas de transmisión escolar, y analiza la calidad en términos de variables y relaciones internas del proceso educativo,

manteniéndose a nivel de las micro prácticas escolares. En la perspectiva B se analiza la calidad desde el interior del sistema educativo, pero con una referencia externa, ya que se consideran idealmente las demandas de la comunidad en la definición del proceso. Las variables seleccionadas en esta perspectiva corresponden a distintas dimensiones de lo pedagógico, y la calidad se define en función de la satisfacción de las necesidades locales. La perspectiva C, preocupada del impacto social, es la más distante de las prácticas escolares, ya que la educación es considerada desde fuera, en tanto forma parte de un proceso más amplio, y se relaciona con otros sistemas como el económico, el productivo, el de salud, etc.. Esta última perspectiva considera la calidad de la educación en términos de variables y relaciones a nivel macro.

Las tres perspectivas mencionadas representan posiciones teóricas que sustentan un concepto de educación, y que proponen criterios para evaluar calidad de acuerdo a tal concepto. El concepto de educación subyacente en cada perspectiva, ordena los principios desde los cuales se define, se evalúa o se sugiere transformar el sistema educativo, y a partir de ellos es posible encontrar uno o dos de los restantes principios como secundarios. Así, como veremos, se dan planteamientos que definen como prioritarios los resultados académicos obtenidos por los alumnos, y que al mismo tiempo destacan la necesidad de responder a demandas locales. Alternativamente, hay estudios que sostienen que elevar la calidad de la educación es un asunto de interés político, y que al mismo tiempo consideran importante que el sistema logre altos rendimientos en las materias escolares.

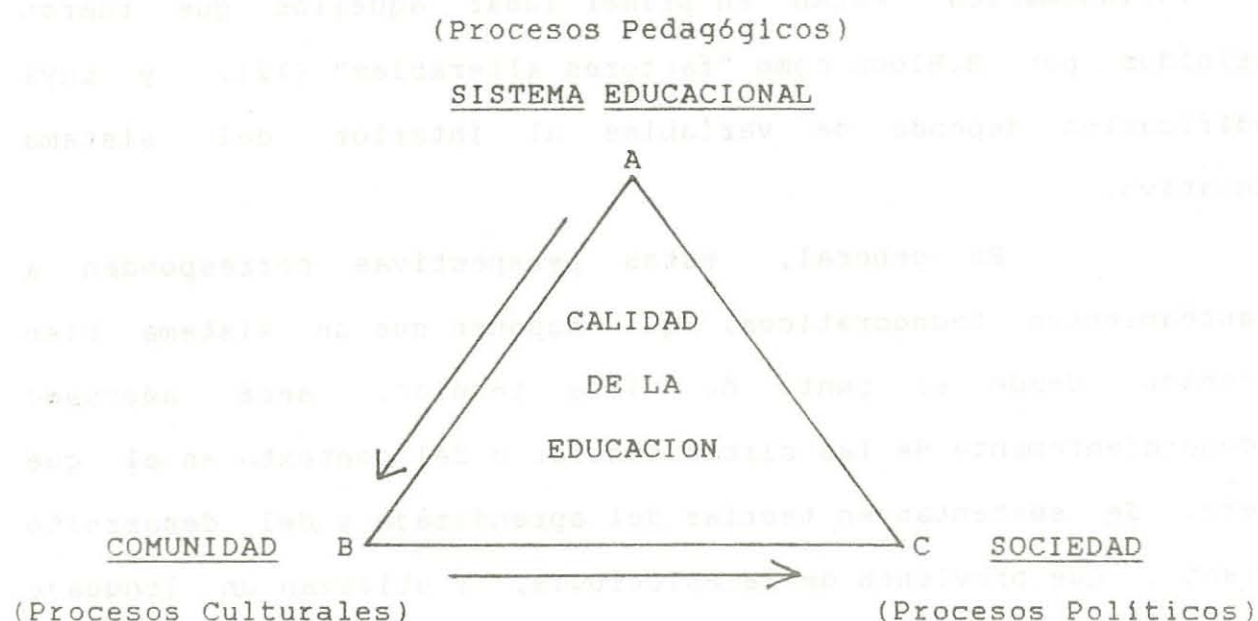
Presentamos en primer lugar una descripción de cada una de estas tres categorías, en la que destacamos el concepto de educación que sustentan los estudios. Más adelante se expone una reseña más detallada, en la que se incluye el concepto de calidad utilizado, y los criterios que lo definen.

A. Resultados Pedagógicos: En esta perspectiva, el foco lo constituyen las variables y relaciones internas del sistema educativo, con un énfasis en el proceso pedagógico y en los factores que inciden sobre los mecanismos de enseñanza-aprendizaje. La crítica se dirige hacia los resultados o productos de la educación en términos de rendimiento, y no se hace cuestión de los objetivos, los que aparecen como tácitamente aceptados.

B. Respuesta a Demandas: En este caso, se privilegia la relación entre el sistema educativo y la comunidad a la que atiende, y se le otorga sentido a la educación en tanto ésta es capaz de dar respuesta a las demandas planteadas por comunidades específicas. El enfoque es local y/o regional, puesto que considera que la educación debe orientarse hacia la satisfacción de las necesidades particulares de regiones geográficas, de grupos culturales o de áreas comunales específicas.

C. Impacto Social: En este tipo de planteamientos es central la relación entre el sistema educativo y otros sistemas que comprenden la estructura social. La educación es entendida como un servicio público, y como tal, debe acomodarse de acuerdo a dinámicas macro-sociales. El énfasis está puesto en las interacciones entre los distintos sectores de la vida nacional, y se cuestionan, desde la perspectiva del Estado, los efectos que produce la educación en el trabajo, la economía o la vida cotidiana de las personas.

El siguiente esquema representa gráficamente las perspectivas señaladas. La dirección de la flecha indica un distanciamiento creciente respecto a las prácticas de transmisión pedagógica, y una progresión que va desde los procesos de interacción y comunicación a nivel micro, a las relaciones más macro de la estructura social.



LAS PERSPECTIVAS DE ANALISIS EN LA LITERATURA.

A. Resultados Pedagógicos:

De acuerdo a esta perspectiva, la calidad de un sistema educativo se determina en función del grado de cumplimiento de los objetivos definidos por ese mismo sistema. En la medida en que los objetivos tienen que ver con la transmisión de conocimientos, habilidades y destrezas, los indicadores de calidad son niveles de rendimiento y se miden a través de conductas, actitudes o capacidades adquiridas. El proceso de medición aparece frecuentemente asociado a esta forma de conceptualizar calidad de la educación.

Las variables seleccionadas para intervenir sobre la calidad educativa de un sistema definido de esta manera, son variables que afectan el rendimiento de los estudiantes. Entre los factores que afectan el aprendizaje que se han logrado identificar en latinoamérica están en primer lugar aquellos que fueron definidos por B.Bloom como "factores alterables" (12), y cuya modificación depende de variables al interior del sistema educativo.

En general, estas perspectivas corresponden a planteamientos tecnocráticos, que suponen que un sistema bien diseñado desde el punto de vista técnico, será adecuado independientemente de las circunstancias o del contexto en el que opere. Se sustentan en teorías del aprendizaje y del desarrollo infantil que provienen de la Psicología, y utilizan un lenguaje marcado por los términos psico-pedagógicos. Desde esta

perspectiva, la tecnología educativa proporciona instrumentos fundamentales para incrementar los niveles de calidad de la educación.

Las condiciones en que se encuentran los estudiantes al iniciar los aprendizajes son igualmente importantes para esta posición teórica. Se justifican así los estudios de habilidades y aptitudes que informan sobre los niveles de entrada que permiten diseñar las estrategias pedagógicas que resultarán en productos de calidad. Los antecedentes de estos planteamientos respecto a calidad se encuentran en los desarrollos teóricos de B. Bloom (13), y de R. Gagné (14), quienes llegaron a diseñar complejas estrategias instruccionales en base a taxonomías de objetivos y análisis de tareas. Todas ellas apuntaban a conseguir altos niveles de rendimiento en los alumnos y alumnas.

Los siguientes ejemplos contribuirán a aclarar cómo se enfoca el problema de la calidad desde esta perspectiva. El PER, Programa de Evaluación del Rendimiento Escolar, aplicado a nivel nacional en Chile entre 1982 y 1984, constituye una rigurosa medición del porcentaje de logros de los alumnos de diferentes niveles socioeconómicos en algunas de las asignaturas impartidas por el sistema educativo. El objetivo final era el de incrementar los niveles de calidad del sistema mejorando los niveles de rendimiento. Igualmente centrada en la calidad del producto formado por el sistema educacional, la preocupación de Estados Unidos en estos momentos es que los egresados del sistema no están capacitados para competir en el mercado internacional. Los niveles de conocimientos adquiridos no les permiten desempeñarse en sociedades altamente tecnológicas, en donde, de acuerdo a esta

perspectiva, los japoneses parecen cumplir con requisitos de calidad internacionales.

En un estado del arte sobre la investigación educativa en América Latina y el Caribe, E. Schiefelbein (15) agrupó los trabajos revisados en función de los factores que afectan al que aprende y al que enseña. Clasificó los trabajos de la siguiente manera, de acuerdo a los factores que cada investigación buscaba aumentar:

1. La capacidad general para aprender nuevos conocimientos.
2. La perseverancia y la participación en el estudio.
3. La capacidad de atención a lo que se estudia.
4. Los tiempos de exposición al aprendizaje.
5. Los rendimientos en el aprendizaje.

Este autor sólo encontró investigaciones centradas en el rendimiento cognitivo, y recomienda investigar aquellas variables que afectan el aprendizaje afectivo y motor.

Un análisis muy detallado de los factores alterables que afectan la calidad (16), señala que hay variables de la escuela como tamaño, cobertura, duración del año escolar y disponibilidad de textos que inciden sobre los niveles de rendimiento. Entre las variables relacionadas con los alumnos/as se mencionan la asistencia a preescolar, el acceso a TV, y la no repitencia. Respecto a los maestros/as, el tipo de estudios y el tiempo de permanencia en un mismo establecimiento afectan el aprendizaje de manera significativa.

Concentrándose en la educación básica, Pescador (17) agrega variables a las anteriormente mencionadas, y sugiere

hacer un uso más racional del tiempo, y actuar sobre la variable maestros. Propone un paradigma para mejorar la calidad de la educación en donde lo central es la evaluación del proceso de enseñanza-aprendizaje, y no de respuestas mecánicas.

Reconociendo que hablar de calidad implica una posición y un concepto de educación, M. Arredondo Galván (18) se centra en los métodos de enseñanza capaces de mejorar los niveles de rendimiento, y entiende que incidir sobre la calidad educativa es finalmente un problema de tecnología educativa.

En un estado del arte sobre la eficiencia interna del sistema educativo, Luis Muelle L. (19) revisa las evidencias disponibles para la educación básica en América Latina. Entiende "eficiencia" como la realización de un máximo producto con recursos y esfuerzos dados. En educación, el máximo producto es el buen rendimiento del alumnado y la disminución de tasas de repitencia y deserción. Entre los aspectos que inciden sobre la productividad, y por tanto sobre la calidad del sistema educativo, el autor incluye la relación profesor-alumno y el uso de tecnología educativa.

Suponiendo unos determinados niveles de calidad alcanzados por los sistemas educativos, E. Miranda (20) propone un Sistema de Supervisión Sistemática de la Calidad de la Educación (SSCE), en donde la calidad se evalúa relacionando el producto (salida de educandos) con los estándares de calidad definidos por el sistema educativo en cuestión. La posibilidad de mejorar la calidad está dada por la rectificación o modificación de los procesos detectados como deficitarios. El SSCE está destinado

según Miranda, a garantizar una producción de calidad en el sistema educacional, a partir de la permanente generación de información que facilite la toma de decisiones al respecto.

Sosteniendo una perspectiva semejante, C. Chadwick (21) desarrolla un concepto de calidad ligado a la idea de un máximo producto en relación a los recursos disponibles. Lo central en su planteamiento es la evaluación de la calidad en términos de los productos o resultados obtenidos por los alumnos y alumnas, los que se contrastan con los objetivos educacionales sin cuestionarlos. Desde su perspectiva resulta inevitable determinar la calidad a partir de las conductas, actitudes y capacidades que el alumnos tendrá después de recibir su educación.

En todos los estudios que incluimos en esta categoría, se aprecia un interés por la medición, ya sea de los factores que afectan el rendimiento, o del rendimiento mismo. Por otra parte, en muchos de ellos se usa en forma equivalente calidad y eficiencia, aludiendo indistintamente a ambos términos, y sin necesariamente definirlos.

Se trata, en suma, de planteamientos que suponen que el sistema educacional "educará" adecuadamente a la población a la que sirve, y que igualmente suponen que los objetivos definidos por el sistema son adecuados para lograr la educación esperada.

B. Respuesta a Demandas:

En esta perspectiva se entiende que los sistemas educativos tienen como meta la satisfacción de necesidades sociales, y la calidad de la educación se evalúa en función del grado de respuesta de éstos a las demandas de la población a la que presta servicio. El énfasis en esta posición está puesto fuera del sistema educativo, el que debe adecuarse en función de requerimientos culturales, regionales o de grupos étnicos particulares. El diseño curricular contempla niveles variables de participación social.

Los criterios de calidad dependen de la demanda planteada por los grupos que se benefician con la educación, de manera que las sugerencias para incrementar la calidad responden a intereses sectoriales y se orientan hacia el estímulo regional y el desarrollo local. Una educación de calidad, de acuerdo a esta perspectiva, es la que incorpora en el currículo elementos propuestos por la comunidad, y valores que interpretan la identidad de los grupos. De esta forma, tanto las actividades como los contenidos curriculares deben tener la flexibilidad suficiente como para responder a la diversidad.

En este contexto resultan pertinentes los estudios de opinión y los sondeos en distintos sectores de la ciudadanía, que buscan conocer lo que la gente espera de la educación.

Entendiendo la educación como un elemento socializador que tiene que considerar las demandas sociales de los pueblos, C.A. Triana (22) da cuenta de una evaluación de lo que estiman diferentes sectores sociales respecto a la educación que se imparte en Colombia. Entre las demandas se incluye una mayor presencia de la familia y una menor comercialización de la educación, y a los profesores se les exige mayor espíritu de servicio. Al gobierno se le pide un mejor ejercicio en la conducción del ramo, y más integridad nacional en el propósito educativo.

En una encuesta para identificar las necesidades básicas que debe satisfacer el bachillerato colombiano como requisito de calidad, A. Facundo y C. Rojas (23) encontraron que el 79% de la varianza era explicada por respuestas que apuntaban al desarrollo de la capacidad para enfrentar la vida. Se incluían aquí el conocimiento de las propias habilidades y la capacidad para adaptarse a los cambios. Un análisis de las respuestas lleva a los autores a concluir que la mayor parte de los sectores sociales le exige a la educación una función de formación más que de capacitación.

En un esfuerzo teórico por relacionar los conceptos de calidad y participación, E. Ormeño (24) sostiene que lo educativo en la sociedad moderna tiende a reconstruirse a partir de una nueva relación con lo externo, es decir, con el contexto social, cultural, con el medio ambiente y con las características regionales. Para el autor, esto significa que actualmente, cualquier intento por mejorar la educación debe considerar las manifestaciones que provienen desde la estructura social, desde

la comunidad escolar, y sobre todo, "desde las necesidades, metas y anhelos de poblaciones concretas, específicas y perfectamente identificables".

En este mismo marco que destaca la relación entre calidad y participación, R. Zurita (25) realiza una crítica integral a los usos del concepto de calidad de la educación, proponiendo como alternativa la conceptualización de una "educación de calidad". Sostiene que ésta está fuertemente asociada a una comunidad dada, en un momento de su historia. Para este autor, la definición de una educación de calidad debe gestarse al interior de cada comunidad, y en estas circunstancias, la participación adquiere una especial pertinencia.

Yolanda Rojas (26) plantea que el desafío no está en evaluar la calidad, sino en producirla, y para ello propone estrategias de cambio adecuadas a las diferentes realidades latinoamericanas. La fuerza de su posición radica en una definición de currículum a partir de las características y necesidades de poblaciones y situaciones concretas, en la que las dimensiones de la cultura a incorporar incluyen los principios de la identidad de los grupos, de la cultura dominante, y de las condiciones de la vida cotidiana y laboral.

En un ensayo de sistematización, Raúl Allard (27) analiza el concepto de calidad reflejado en publicaciones recientes, y su evolución a partir de 1960. El autor analiza los fines y metas educativas de diferentes países latinoamericanos, deteniéndose en las condiciones que deben reunir dichos objetivos en relación a los requerimientos de las comunidades en situaciones

históricas específicas. Se identifica con la posición que considera las metas de la educación como un elemento de contraste para determinar si una educación es de calidad. Los objetivos de la educación serían el foco orientador a partir del cual desarrollar otros elementos o factores relacionados.

Desde la OEA, Sergio Nilo (28) critica el uso de un concepto de calidad que tiene un carácter evaluativo y que llama a la comparación con modelos supuestamente mejores. Argumenta que la educación latinoamericana tradicionalmente ha tomado como referencia lo que prevalece en el pensamiento norteamericano, lo cual, sostiene, ha llevado a la ineficacia de los esfuerzos por mejorar la calidad educativa en la región. La evaluación de la calidad educativa en América Latina implica para este autor, una re-valorización del sentido ético de la educación, y requiere la consideración de los conflictos y contradicciones entre los valores locales de una comunidad, y los valores de la cultura en la que se inserta esa comunidad. En este contexto, Nilo insiste en la necesidad de reconocer la originalidad de la región, y sugiere que trabajar con el concepto de "lo popular" como cultura, puede llevar a recuperar la identidad colectiva de un país.

A. Magendzo (29) trabaja más puntualmente la relación entre calidad y realidad regional en un estudio realizado en un área indígena de Guatemala. Parte de la base que la escuela no valora los rasgos culturales propios de cada comunidad sino que impone una cultura ajena. Para este autor, "La educación aumenta su calidad en la medida en que es capaz, a través del currículum, de valorizar y hacer suyas las formas de pensar, sentir y actuar que una comunidad tiene para enfrentar y darle

sentido a su cotidianeidad". Finalmente, propone la descentralización como una forma de responder a la desigualdad cultural, y por lo tanto, de mejorar la calidad educativa.

Para A. Velázquez (30), la planificación destinada a mejorar la calidad de la educación debe ser participativa y popular. Señala que el mejoramiento de la calidad de la educación está entre los objetivos nacionales mexicanos, y propone el desarrollo de una estrategia permanente de investigación "in situ" para responder a la diversidad cultural y social de los países.

La mayoría de los estudios incluidos en esta categoría, en la que la calidad se conceptualiza en función de la capacidad del sistema educativo para adecuarse y responder a las demandas que se le hacen, sustenta una crítica a la educación tal como se desarrolla en gran parte de los países latinoamericanos. Los estudios en general suponen una diferencia de principios culturales entre la escuela y los sectores a los que atiende, diferencia que en la medida en que no es reconocida y explicitada resulta en una imposición de la cultura escolar y en un desconocimiento de las culturas regionales, autóctonas o populares. Sugieren que la cultura escolar no puede considerarse conocida y universal, y que las necesidades a las que debe satisfacer deben ser identificadas y explicitadas.

Varios de los estudios que utilizan esta perspectiva identifican calidad de la educación con relevancia, entendida esta última como la respuesta adecuada a las demandas planteadas, o como la satisfacción de necesidades sociales.

Los trabajos señalados identifican demandas de la opinión pública, de diversos sectores sociales, de grupos culturales y de distintas regiones, sin embargo, no encontramos estudios que especificaran el problema de la calidad en términos de las relaciones entre sistema educativo y clase social.

C. Impacto Social.

Desde esta perspectiva, es central la relación entre educación y sociedad, y se entiende el sistema educacional como una dimensión más de la estructura social.

La calidad se define en función de las transformaciones generadas por el sistema educativo en la sociedad, y la relevancia del impacto producido se evalúa en términos macro sociales, en los que la dimensión económica tiene un papel preponderante. Se trata, por lo tanto, de un asunto de interés nacional, y la intervención sobre la educación tiene el carácter de política pública. Los criterios de calidad desde esta perspectiva dependen de los principios sustentados por el Estado, y la toma de decisiones al respecto descansa en los sectores de poder.

Esta perspectiva presenta una relación externa con el sistema educativo, y una gran distancia con los procesos pedagógicos. Los expertos y técnicos constituyen el vínculo entre educación y las decisiones de intervención, el cual se ha caracterizado no sólo por las dificultades de comunicación y de lenguaje, sino por las diferencias de criterios respecto a las necesidades y prioridades.

Hay en estos estudios más referencias explícitas a la necesidad de cambio que en los trabajos que se incluyen en las categorías anteriores, y éste se refiere a amplios sectores sociales.

Constituye un ejemplo de esta posición teórica la decisión de expandir la matrícula en la educación secundaria con el fin de absorber a la población joven y económicamente activa que el sector productivo no logra ocupar. El sistema educacional contribuye así a disminuir los niveles de desempleo y de subempleo que afectan a amplios sectores sociales.

También corresponden a esta perspectiva los análisis que prevalecieron alrededor de los años 60, y que suponían que una población suficientemente capacitada iba a incidir en un crecimiento económico global. De igual forma, la expectativa de que la educación puede resultar en una disminución de la desigualdad social, o en una mayor capacidad de gestión social, son formas de evaluar calidad de la educación en términos del impacto social que es capaz de producir.

Rebeca de los Ríos (31), plantea una posición en la que se determina la calidad de la educación a partir de la evaluación de un producto en relación a objetivos de rendimiento individual y también de capacitación social. Una educación de calidad debe generar un producto que introduzca modificaciones en la sociedad, elevando los niveles educacionales de la población. Hemos incluido este estudio en esta posición, ya que nos parece que enfatiza la dimensión "macro" del problema. Se refiere a la calidad de la educación desde la planificación como un instrumento

de transformación y de cambio, y distingue dos dimensiones de la calidad educativa. Desde dentro del sistema, la educación debe producir un alumno con determinados conocimientos, aptitudes y hábitos, en donde lo fundamental es la capacidad de transformación y de influencia que éste adquiere. La referencia constante en su trabajo al progreso social y económico determina una orientación hacia la integración de la educación con otras estructuras sociales.

Interrogando al sistema educacional por las competencias sociales que genera, en el Programa Educación y Pobreza Urbana del CIDE, (32) se relaciona educación con lo que los autores llaman "efectividad en la acción". Se sostiene que la educación debe responder a los requerimientos, posibilidades, desafíos y disfuncionalidades que resultan de la estructura social global, y muy especialmente, de la estructura económica. Desde esta perspectiva, el sistema educativo debe lograr incrementar la competencia en la acción. Esta última se entiende como resultados observables a nivel de la sociedad, tanto en términos de la capacidad de respuesta de determinados grupos sociales frente a demandas de la vida moderna, como en términos de la eficacia demostrada para resolver problemas de la vida cotidiana, y la creación y mantención de organizaciones.

En un estado del arte sobre calidad y distribución de la educación, F. Martínez Rizo (33) plantea una conceptualización de educación según la cual ésta debe lograr como resultado, una disminución de las desigualdades sociales. Explícitamente, este autor define desde una doble dimensión el concepto de calidad educativa. Sostiene que una educación es de

calidad en la medida en que se establezcan objetivos altamente relevantes y sean alcanzados en alto grado por la mayoría de los educandos. Sin embargo, su argumento central sostiene que la escuela tiene mucho que hacer en el sentido de la igualdad social, lo que responde a la necesidad de producir impacto y transformación social desde la educación. Sus planteamientos respecto a la calidad de la educación descansan en un vasto análisis de la controversia herencia/medio ambiente, y de la relación entre la escuela y la familia. Aún cuando en su estudio mantiene el impacto social amplio como una referencia permanente, los parámetros que utiliza para evaluar la calidad son mayoritariamente internos e individuales, y relacionados con la medición de los aprendizajes.

En el marco del Proyecto Principal de Educación definido por la UNESCO, J.C. Tedesco (34) delimita el problema de la calidad educativa en términos de las demandas de la cultura contemporánea, que incluyen creatividad científica, democratización, y recuperación de valores culturales autóctonos. Este autor no señala cómo se generan estas demandas, pero sugiere que el mercado laboral tiene un peso significativo en su definición, lo que responde al criterio de impacto social. Se hace necesaria la actualización y renovación permanente de la enseñanza básica para la incorporación y retención del conjunto de la población en el sistema educativo. El mejoramiento de la calidad desde su punto de vista está estrechamente ligado a la disminución de tasas de fracaso escolar, permanencia en el sistema educacional, y acceso al trabajo.

Interesado en determinar los resultados de la educación en función de su impacto sobre otros sectores públicos, C. Muñoz Izquierdo (35) desarrolla un modelo para evaluar la calidad de la educación según el cual se hace recomendable racionalidad del sistema social". Se fundamenta en que esto permitirá contrarrestar las inercias propias del sistema pedagógico y que se oponen al logro de los objetivos del sistema educativo. Reconoce que el cambio educativo introduce un conjunto de dinámicas que entrarán en conflicto con otras dinámicas operando en el sistema social, por lo que el cambio depende en gran medida de las autoridades responsables del sistema.

Estas posiciones con frecuencia plantean una asociación entre calidad de la educación y factores de tipo cuantitativo. Destacan la importancia del acceso a la educación, y hacen referencia a la capacidad del sistema educativo para retener a la población, y para impedir el fracaso y la deserción.

Si bien los estudios incluidos en esta categoría se basan en consideraciones de carácter nacional, y se orientan hacia la formulación de políticas públicas, en general no incluyen datos que resultan relevantes e indispensables para cualquier propuesta desde esta perspectiva. Llama la atención la ausencia de datos de población, de estudios de costos y de referencias específicas a las condiciones determinadas por la progresiva tecnificación de la industria, por las condiciones de trabajo en países en desarrollo, y por las dinámicas sociales propias de economías dependientes.

LOS PUNTOS CRITICOS.

Las diferentes posiciones que hemos identificado son raramente explicitadas en los estudios revisados, y la comunicación entre los autores y autoras que tratan el tema es débil. Esto determina que la producción muestra una escasa acumulación, y hace difícil la identificación de los elementos centrales del problema. Sin embargo, a partir del ordenamiento y del análisis realizado, es posible identificar los puntos críticos que aparecen en relación a los estudios sobre calidad, y sacar algunas conclusiones.

En la actualidad hay acuerdo entre los expertos respecto a que la preocupación por la calidad de la educación en América Latina surge una vez que la cobertura del sistema alcanza niveles aceptables en la región. Al comenzar la década de los 80 hay evidencias de que se ha logrado satisfacer casi totalmente la demanda por educación básica y que las tasas de analfabetismo son decrecientes.

Por otra parte, el estudio de la relación entre el elemento demográfico y el gasto en educación durante las últimas décadas en la región, muestra que si bien la inversión en el sector ha subido en la mayoría de los países latinoamericanos, ellos destinan en 1980 una cantidad de gasto real en educación por población en edad escolar que es 10% menor a la que destinaban en 1974 (36). Si existe una relación entre calidad de la educación y lo que en ella se invierte, estos datos introducen la pregunta por la calidad, puesto que proporcionalmente se han destinado menores recursos para atender a una población en edad escolar que es cada vez más numerosa.

El impulso teórico y el estímulo económico surgido desde organismos internacionales orienta el desarrollo educativo hacia la búsqueda de fórmulas para intervenir sobre la calidad, aún sin contar con un diagnóstico previo, ni panorama claro respecto a la situación de la educación en términos de su calidad.

Pareciera ser que éstos han sido los antecedentes de una reflexión que no se ha articulado en torno a un consenso, y que no ha logrado producir incrementos en la calidad de la educación a la misma altura de las discusiones.

Sugerimos los siguientes puntos críticos, que consideramos representan algunas de las limitaciones que han entorpecido las reflexiones, y han contribuido a la relativa esterilidad de las propuestas.

1. El concepto de calidad, permanentemente en vías de definición, ha sido un elemento central en el debate, y también una de sus limitaciones. Coincidimos con R. Zurita (37), quien sostiene que la expresión calidad de la educación ha sido usada en el sentido de "lema educacional", y como tal, ha cumplido una función orientadora. La preocupación por la calidad, como bandera, ha permitido tomar conciencia del problema, marcando el desarrollo educativo durante la última década con un sentido crítico que ha rescatado dimensiones propiamente latinoamericanas de lo educativo. Sin embargo, se ha llegado a un momento en la reflexión en el que se hace necesario un esfuerzo por evaluar la producción acumulada, y especificar los criterios que permitan

discurso es en general normativo, orientado a lo que debe ser una educación de calidad en América Latina. A excepción de los estados del arte revisados, son pocas las publicaciones que manejan datos o indicadores de los procesos educativos. Es decir, se trata de estudios que especulan acerca de la calidad de la educación, y que no trabajan sobre los datos y la historia de la educación para incidir sobre su calidad.

5. La carencia de estudios empíricos y de datos relevantes afecta en forma más notoria a las perspectivas que se preocupan de dar respuesta a demandas (B), y de producir impacto social (C). En la actualidad se ha avanzado técnicamente en lo que se refiere a la evaluación de resultados educacionales, y es posible reunir datos respecto a medición de aprendizajes y a la identificación de las variables que afectan estos aprendizajes. Sin embargo, poco se sabe de lo que la sociedad espera o le pide a la educación. En latinoamérica tradicionalmente el sistema educativo ha sido administrado centralmente, de manera que las necesidades identificadas corresponden a lo que desde los niveles centrales se supone que afectan a la sociedad.

6. Bajo el mismo enunciado "calidad de la educación", que es abarcativo y promete respuesta a preguntas globales o la resolución de grandes problemas, se plantea reflexiones que necesariamente son particulares, y que por lo tanto resultan insatisfactorias o insuficientes. Si el énfasis está en los fines sociales de la educación, no se le entregan datos al planificador respecto a qué hacer o cómo lograr en la práctica, a través de qué currículo, esas metas con las que puede estar en principio de

orientar las investigaciones, los recursos y las políticas hacia un mejoramiento de todas las dimensiones educacionales.

2. El término calidad es en general empleado para constatar la naturaleza de la educación, de lo educativo, de los aprendizajes, de los productos, y de todo aquello que no es cuantificable. En la mayoría de los trabajos sobre calidad, aparece la necesidad de evaluar, de medir los niveles de calidad, y muy pocos de ellos entregan datos o indicadores concordantes con los criterios de calidad sustentados y que permitan esta precisión. Es decir, los estudios reflejan un problema no resuelto, el de privilegiar dimensiones cualitativas que sin embargo requieren ser evaluadas con criterios cuantitativos.

3. El uso de los términos "eficiencia" o "relevancia" como sinónimos de calidad resulta desorientador, ya que de acuerdo con el ordenamiento anteriormente propuesto, ellos corresponden a perspectivas diferentes para entender la educación, y apuntan a conceptos de calidad también diferentes. El interés por la eficiencia de la educación se asocia a la posición que evalúa calidad en términos de productos o rendimiento académico obtenido. En cambio, el interés por la relevancia de la educación se enfatiza en las posiciones que sostienen que la calidad de un sistema educativo es función de su capacidad para responder a demandas sociales.

4. Los trabajos encontrados bajo los términos de "calidad de la educación" y los sinónimos a los que ya hicimos referencia, en general plantean reflexiones en torno al tema, en las que se discuten ideas acerca de la calidad de la educación, y se presentan escasas referencias empíricas que las sustenten. El

acuerdo. Por otra parte, las mejores metodologías para evaluar logros académicos, resultan difícilmente utilizables desde la perspectiva según la cual la calidad de la educación se evalúa de acuerdo a criterios de rentabilidad. Sin duda que no es equivocado decir que la cantidad de luz en una sala de clases, o el grado de satisfacción laboral de los profesores y profesoras se relacionan con la calidad de la educación, pero cuando se trata de incidir sobre la calidad, ¿de qué forma podemos utilizar estos datos?

7. No encontramos propuestas integrales que incluyeran diagnóstico, intervención y evaluación de resultados, ya que la mayoría de ellos se basa en algún momento del proceso, o en determinados aspectos de lo educativo. Se entrega de este modo una visión más o menos parcial del problema, aportando cada estudio desde la particular perspectiva que enfatiza.

8. La preocupación por la calidad y los estudios que origina, se basa en el supuesto de que la educación deja mucho que desear, que los resultados están lejos de ser satisfactorios, y que los procesos no son adecuados a las realidades de los países latinoamericanos. Sin embargo, el diagnóstico de la situación actual de la educación ha sido precisamente uno de los puntos débiles de las reflexiones en torno a la calidad de la educación en latinoamérica, la que no ha producido información sustantiva en este sentido. Los estudios y publicaciones se orientan fuertemente hacia la discusión de alternativas supuestamente mejores, sin apoyarse necesariamente en los niveles de entrada.

9. Son pocos los estudios que proponen estrategias de intervención para producir cambios en los niveles de calidad de los sistemas educativos. Cuando éstas se incluyen, las

sugerencias varían desde propuestas de capacitación docente, aumento de las horas dedicadas al estudio, hasta cambio del sistema desde las autoridades, y modificación curricular. La variedad de los factores intervinientes mencionados no hace más que desorientar respecto a cuáles son las prioridades para incidir sobre la calidad.

10. Los estudios que enfatizan la necesidad de evaluar la calidad de la educación, proponen un rango amplio de indicadores. Al no explicitar lo que entienden por calidad, los indicadores resultan muchas veces contradictorios o incluso antagónicos. Así, la calidad de un sistema educativo se evalúa en función de su capacidad para generar gusto por el estudio, o del nivel de aprendizajes logrados. Se sugieren sistemas para evaluar la adquisición de habilidades individuales, o se deja la evaluación al mercado laboral. La educación debe cumplir con el objetivo de lograr la integración de culturas diferentes, o la disminución de desigualdades regionales. Frente a esta ambigüedad, no es sorprendente la dificultad para utilizar los datos en la práctica.

11. Los profesores aparecen mencionados en relación a la calidad en la mayoría de los estudios, y son señalados como responsables de la baja calidad de la educación ya sea porque su formación es incompleta o inadecuada, porque cambian muchas veces de lugar de trabajo, porque su espíritu de servicio es insuficiente, o porque no saben evaluar. Hay bastante coincidencia en que la formación de los profesores y profesoras es uno de los puntos más críticos en la medida en que no ha estado a la altura

de las exigencias sociales, a las necesidades del desarrollo y de los adelantos científicos y tecnológicos. Sin embargo, aún cuando hay acuerdo en que el sector docente constituye un factor que se relaciona con la calidad, no hay acuerdos respecto a cuál es la forma más eficiente de abordarlo.

12. Finalmente, el punto más crítico en el tratamiento del problema de la calidad se desprende de los anteriores, y es que los estudios muestran una escasa relación entre las sugerencias planteadas y su aplicación práctica. La diversidad de planteamientos y la contradicción aparente entre algunos de los datos proporcionados, no permiten identificar con certeza los elementos que efectivamente inciden sobre la calidad de la educación, ni formular programas destinados a intervenir sobre dichos elementos. Los argumentos por el cambio no resultan tan convincentes como para justificar un aumento de los recursos o de las inversiones en educación. Desde esta perspectiva, resulta comprensible el escaso impacto producido sobre las instancias de decisión política, y consecuentemente, la implementación de relativamente pocos programas destinados a incidir sobre la calidad de los sistemas educativos en América Latina. Se ha producido mucha información cuya relevancia para otros sectores resulta cuestionable, en la medida en que no responde plenamente a las interrogantes por ellos planteadas.

CONCLUSIONES.

Se ha propuesto un sistema de categorías que permite clasificar la información sobre la calidad de la educación en distintos niveles, según la distancia que ésta guarde respecto a las prácticas educativas, y de acuerdo al nivel que ocupan las variables y relaciones fundamentales del análisis de esa información en el interior de la estructura social. De acuerdo a este sistema de categorías, se destaca que la calidad ha sido entendida en función de los resultados pedagógicos del proceso educativo (perspectiva A), dando importancia a la capacidad del sistema para responder a demandas y considerar las características de la comunidad (B), o por último, con un interés en lograr una adecuación de la educación a los otros sistemas, dinámicas y desafíos que plantea la sociedad en su conjunto, (C). Las categorías descritas permiten incluir las perspectivas comúnmente adoptadas para tratar el problema de la calidad. Ellas cubren un amplio espectro de la información producida bajo el enunciado de "calidad de la educación", y la organizan para constituir un cuerpo de conocimiento y no solamente una agrupación de datos sobre el tema.

El sistema de categorías propuesto constituye una contribución tanto al estudio del problema de la calidad, como a la definición de estrategias de intervención, ya que permite situar el problema a estudiar en función del interés orientador del estudio, y relacionarlo con otras dimensiones de lo educativo. Al mismo tiempo, permite seleccionar las variables más pertinentes de acuerdo a la dimensión que se haya considerado deficitaria.

El ordenamiento de la información que aquí se ha realizado, deja en evidencia los puntos críticos que esta información presenta. Ellos, a su vez, nos remiten a algunos de los problemas que se han presentado en el proceso de reflexión y en la información producida, y también nos permiten identificar los aportes a partir de los cuales es posible avanzar en las discusiones. Presentamos a continuación un análisis de los problemas y de los aportes, para terminar con una reflexión en torno a la relación entre educación y pobreza, la cual nos parece constituye un gran vacío en los estudios sobre calidad aquí revisados. Para ello se toma como referencia el sistema de categorías, y se supone que la calidad de la educación es un problema que compromete necesariamente a las tres perspectivas antes mencionadas en forma complementaria. Los datos aportados por cada una de ellas independientemente de las otras, son insuficientes y resultan en planteamientos parciales e incompletos sobre la calidad, si no consideran información producida por otras perspectivas. En el análisis de la relación entre calidad de la educación y pobreza que aquí se introduce, se ha privilegiado la perspectiva B, definiendo como el interés fundamental la necesidad de tomar en cuenta las características de la población que recibe la educación, destacando luego la importancia de que los niños más pobres logren buenos niveles de aprendizaje, y se sugiere finalmente complementar las propuestas con estudios de costos y datos respecto a las demandas del sector productivo.

Al analizar la información sobre calidad como un área de estudios, se demuestra en primer lugar la amplitud y la gran envergadura del problema. De ello se desprende la necesidad

de precisar cuál es la dimensión de lo educativo que preocupa, y en función de qué intereses se propone mejorar la educación. Estos intereses, que persiguen objetivos diferentes, implican una apreciación del sentido de la educación y su función en la sociedad. Por lo tanto, detrás de cada perspectiva para tratar la calidad hay una opción valorativa y una posición ideológica respecto a la educación.

El análisis revela en segundo lugar, que los estudios sobre la calidad educativa en latinoamérica no han logrado producir en el sector educación, las mejoras que se podía esperar, dada la intensidad y la larga historia de las discusiones. Desde nuestro punto de vista, esta situación es producto de dos niveles de problemas: el primero tiene que ver con el tipo de información generada, y el segundo con el tipo de relación entre la producción teórica y su implementación. Ambos contribuyen a explicar el que hasta ahora no haya sido posible producir, y por lo tanto demostrar, incrementos significativos en la calidad.

Ha sido ampliamente analizada la problemática relación entre investigación y política (38), en donde se ha visto que los resultados posibles están determinados por las condiciones de ambos contextos. Si bien se trata de relaciones culturales bastante complejas que tampoco han sido resueltas satisfactoriamente en otras áreas, éstas presentan un carácter especialmente crítico en educación, en donde la distancia entre los adelantos intelectuales y la práctica ha demostrado ser significativa. Las evidencias aportadas por los estudios aquí

presentados sugieren que es necesario superar el estado actual del conocimiento acumulado, impulsando la reflexión y la investigación hacia la generación de datos relevantes y operacionalizables que permitan tomar medidas para incrementar la calidad de los sistemas educativos en la región. La producción de información útil en este sentido, depende en parte, de la existencia de acuerdos entre investigadores, expertos y trabajadores de la educación. Para ello es necesario invertir esfuerzos en acordar acerca de los problemas centrales, plantear las preguntas más relevantes, y proponer estrategias de cambio que respondan a las necesidades sociales, políticas y económicas de nuestros países.

Por otra parte, los conocimientos en sí mismos no generan cambios, sino que los sugieren y los orientan, de manera que una relación cercana y fluida entre la investigación educacional y la toma de decisiones, es una de las condiciones para la implementación de cambios efectivos. Una relación entre investigación y política que cumpla con estas características implica también una forma diferente y más moderna de hacer política, que en la toma de decisiones considere los argumentos y la información producida por los especialistas en educación.

Entre los aportes de los estudios aquí revisados, podemos citar algunos de los acuerdos logrados, y sobre los cuales pensamos que es posible construir consensos y generar datos políticamente significativos. En términos generales, la tónica de las discusiones ha sido más bien el desacuerdo que el consenso. La producción respecto al tema se ha caracterizado por la variedad de las conceptualizaciones y por la diversidad de las posiciones

respecto a calidad, lo cual ha resultado, en la práctica, en una baja productividad en el sentido señalado en el punto anterior. Sin embargo, es posible destacar algunos acuerdos significativos, como la importancia concedida al sector docente en relación a la calidad, y el diagnóstico de la deficiencia del sistema educacional en relación a ésta, sobre el cual se construyen muchas de las reflexiones. Damos importancia a los acuerdos, ya que consideramos que ellos pueden constituir el punto de partida para una acumulación y un diálogo que termine finalmente en propuestas de cambio acordes con la urgencia de los problemas a los que nos enfrentamos.

Existe también acuerdo en considerar el éxito de la expansión cuantitativa de los sistemas educacionales, entre los antecedentes que llevan a definir el problema de la calidad como asunto prioritario en el campo de la educación en América Latina. El estudio de estos antecedentes ha permitido identificar algunos de los rasgos más propios de la educación latinoamericana, como la reciente incorporación de una diversidad étnica y cultural a la escuela, y el aislamiento social y geográfico de grandes grupos de población respecto de los centros educacionales.

Por otra parte, estos antecedentes apuntan a dos problemas centrales que se relacionan directamente con la calidad, y que requieren ser estudiados en estos términos. En la mayoría de los países de la región, la ampliación de la cobertura no ha estado acompañada de un aumento proporcional del gasto en educación, ni de cambios al interior del sistema educativo adecuados para responder a las nuevas capas sociales que el

sistema ha ido absorbiendo. El empobrecimiento paulatino del sistema, y la creciente distancia entre la oferta educativa y las características de la población atendida, son aspectos centrales y definitorios de la educación en latinoamérica, en torno a las cuales es importante lograr consenso y generar investigación relevante.

No nos detendremos aquí a discutir el primer problema, que apunta a la relación entre calidad de la educación y gasto destinado al sector, puesto que nos refiere a dimensiones que se distancian de la perspectiva que hemos sostenido a lo largo de este trabajo (39). Sin embargo, no podemos dejar de mencionar la necesidad de producir información que relacione los aspectos económicos con los propiamente educativos al abordar el problema de la calidad de la educación en América Latina, en donde la disminución de la desigualdad derivada de la pobreza sea el concepto orientador de tal producción.

Respecto a la distancia entre oferta educativa y necesidades sociales, la pobreza parece ser la dimensión que está al centro del problema, y que somete a experiencias comparables de fracaso a la mayor parte de los grupos marginalizados por razones de clase, de raza o de lenguaje. Desde cualquier perspectiva que se analice el problema de la calidad, la pobreza que afecta a la mayor parte de la población en la región permite explicar las deficiencias y seleccionar las prioridades para intervenir sobre el sistema educativo, de manera de avanzar hacia una mejor educación, y al mismo tiempo, hacia una mayor igualdad social.

La expansión cuantitativa y la masificación de la enseñanza formal, determinan la incorporación de grupos sociales

que son cada vez más diferentes de los grupos para los cuales originalmente fueron diseñados los sistemas educativos (40). Un sistema educacional organizado para enseñar a los grupos de clase media, atiende en la actualidad a una gran mayoría de estudiantes provenientes de las capas más pobres y marginalizadas. En la década de los '80 se ha ido perfilando con nitidez creciente que estos nuevos grupos que ahora tienen acceso a la educación, son los que fracasan mayoritariamente durante los primeros años, y que terminan finalmente por desertar del sistema antes de haber terminado la escolaridad básica. Aún cuando el acceso a la escuela está prácticamente garantizado para los niños más pobres, no hay garantía alguna de que puedan permanecer en él. Ellos terminan por abandonarla prematuramente, llevando consigo más que nuevas posibilidades, experiencias de fracaso que confirman y potencian su marginación.

Nos enfrentamos a la tarea de impedir que los grupos más pobres abandonen la escuela. En este contexto, resulta relevante mejorar la calidad para retener dentro del sistema educacional a los grupos sociales que recientemente están accediendo a él, haciendo efectiva la promesa de "educación para todos", más que "acceso para todos".

Hasta el momento, la relación entre pobreza y educación ha sido vista fundamentalmente como un problema cuantitativo que se resuelve con una mayor asignación de recursos, y con el mejoramiento de la infraestructura. La precariedad de los recursos disponibles para la educación de los más pobres es un dato observable a simple vista, y cuyo papel en la desigualdad de

la oferta ha sido documentado con evidencias contundentes. Sin embargo, la disponibilidad de más o menos recursos es solo una de las dimensiones del problema. Hoy en día, los datos aportados por la teoría y por la investigación cualitativa nos permiten sostener que se trata también de un problema de diferencias culturales, a las cuales el sistema educativo, diseñado para enseñar a los grupos dominantes, no ha dado acogida. La educación es un proceso de transmisión cultural, lo que nos permite sostener que la desigualdad en la escuela se produce por la irrelevancia de los contenidos instruccionales para los grupos más pobres, y por la distancia entre los principios culturales que ahí se transmiten y los que los estudiantes pobres traen a ella. Al incorporarse a la escuela, estos niños se enfrentan a sistemas de significados y a formas de entender las relaciones entre las personas y con el conocimiento, que son distintas de las que aprendieron en sus familias (41). En la medida en que la escuela desconoce estas diferencias, favorece la desigualdad en el aprovechamiento escolar, y no se responsabiliza de una de las causas fundamentales del fracaso y la deserción.

La permanencia en el sistema escolar está vinculada a los niveles de rendimiento, lo que implica en una primera instancia, lograr que la mayoría de los niños aprendan al menos lo que la escuela pretende enseñar. Las mencionadas dimensiones cualitativas y culturales del proceso de escolarización sugieren que para incrementar los aprendizajes, es necesario trabajar por una adecuación global del currículum. Esto significa adecuar tanto los contenidos y principios transmitidos en la escuela, como las formas en que ellos son transmitidos. Es decir, también deben

replantearse las prácticas de comunicación y las relaciones en la sala de clases y en la escuela.

En este terreno, lo que ha resultado bueno para la clase media, parece no ser lo adecuado para los grupos afectados por la pobreza. Es posible que para éstos, no baste con aumentar el número de horas de clase, o con entregar más textos de estudio, sino que sea necesario proporcionar otro tipo de materiales educativos, y de introducir prácticas pedagógicas que favorezcan relaciones distintas a las que se dan en la sala de clases tradicionales. Tal vez el uso de tecnología educativa, o el trabajar con sofisticadas redes de objetivos operacionales, no constituya una alternativa real para las escuelas de sectores populares. Tal vez los programas compensatorios, al entender la pobreza como un problema de carencias y de incapacidad de los niños pobres para responder a la oferta educativa, no hacen más que distraer, con falsas expectativas, respecto del problema de la desigualdad de la oferta en la escuela.

Las condiciones que posibilitan un mejor rendimiento en la escuela, y la permanencia de los sectores pobres en el sistema educacional, plantean problemas que requieren de una pronta solución. Tanto la investigación como los responsables de implementar políticas educativas deben hacerse cargo de lo que constituye una responsabilidad nacional, incorporando las demandas de los grupos sociales tradicionalmente más postergados, e implementando en todos los niveles del sistema educativo, medidas destinadas a asegurar un mayor aprovechamiento escolar de los más pobres. La enormidad de esta tarea llama a enfrentar el problema a

través de estudios que aporten datos e información complementaria desde las distintas perspectivas desde las cuales es posible abordar más operacionalmente el mejoramiento de la calidad. Así mismo, es un llamado a investigar en forma más colaborativa en el ámbito de la educación.

Santiago, Junio de 1988

BIBLIOGRAFIA.

1. Plan Decenal de Educación de la Alianza para el Progreso.
2. Rama, G. (coord.) Desarrollo y Educación en América Latina y El Caribe. CEPAL, UNESCO, PNUD. Ed. Kapeluz, Bs. As. 1987.
Para mayores datos, consultar Tomo I, cap. IV.
3. Declaración de la Conferencia Regional de Ministros de Educación y Encargados de Planificación Económica en la América Latina y El Caribe. UNESCO, CEPAL y OEA, México, dic. de 1979.
4. Proyecto Principal de Educación en América Latina y El Caribe. OREALC, Informe Final. Lima, Perú, junio de 1982. RAE 2635.
5. Reunión del Comité Regional Intergubernamental Provisional del Proyecto Principal en la Esfera de la Educación de América Latina y El Caribe. Informe Final. Sta. Lucía, julio de 1982.
6. Pescador Osuna, J.A. "Innovaciones para Mejorar la Educación Básica en México". En: Perfiles Educativos No 19, enero-feb.-marzo, 1983. RAE 3583
7. Objetivo Nacional de Chile. Res. Exenta No 3.102, 1975
8. Romero, H.A. "Acerca de la Calidad de la Educación".
En: Educación y Cultura No8, Bogotá, Colombia, julio de 1986.
9. -Martínez Rizo, F. "Calidad y Distribución de la Educación: Estado del Arte y Bibliografía Comentada."
En: Revista Latinoamericana de Educación No4, 1983. RAE 3975.
-Muelle López, L. "La Eficiencia Interna del Sistema Educativo a Nivel de la Enseñanza Básica: Estado del Arte en América Latina." En: La Educación No 94-95, año XXVIII, OEA, 1984. RAE 3906.
-Schiefelbein E. "La Investigación sobre la Calidad de la Enseñanza en América Latina." En: La Educación. No 96, año XXVIII, OEA, 1984. rae 3900.
10. Filp, J. (Ed.) Escuela Básica y Democracia: Conclusiones de un Seminario. Doc. de Trabajo No 4, CIDE, Stgo., Chile, 1987. RAE 4153.
11. REDUC: Red Latinoamericana que publica semestralmente resúmenes analíticos de educación (RAE), editados por el CIDE.
12. Bloom, B. Human Characteristics and Human Learning. Mac Graw-Hill, N. Y., 1976.
13. Bloom, B. Taxonomy of Educational Objectives. The Classification of Educational Goals. David MacKay Company, Inc., New York, 1956.
14. Gagné, R. "Problem Solving". In: A. Melton, (ed.) Categories of Human Learnings. N.Y., Academic Press, 1964
15. Schiefelbein, E. (1984), Op. Cit.
16. Schiefelbein, E. "Calidad de la Educación en América Latina: El Caso de la Educación Secundaria." En: II Encuentro de Investigadores sobre la Calidad de la Educación Media. Bogotá, Colombia, nov. de 1985.
17. Pescador Osuna, J.A. (1983) Op. Cit.
18. Arredondo Galván, M. "El Concepto de Calidad en la Educación Superior." En: Perfiles Educativos No 19, enero-feb.-marzo, 1983.
19. Muelle López, L. (1984) Op. Cit.

20. Miranda, E. Sistema de Supervisión Sistemática de la Calidad de la Educación. Publicación Unesco-OREALC, abril de 1984.
21. Chadwick, C. Variables e Indicadores de Calidad en Educación: Determinantes de la Calidad de la Educación. CIENES/OEA, Santiago, 1987.
22. Triana Otálora, C.A. "La Calidad de la Educación en Colombia: lo que dice la Opinión Pública." En: II Encuentro de Investigadores sobre Calidad de la Educación Media. Bogotá, Colombia, nov. de 1985.
23. Facundo, A.H., y Rojas, C. "La Calidad de la Educación o la Satisfacción de Demandas Sociales por medio de la Educación." En: II Encuentro... (1985) Op.Cit.
24. Ormeño, E. "Interrelación Calidad y Participación como tema central del Taller de Análisis I". En: Serie Borradores No 1 Universidad de La Frontera, PREDE, OEA. Temuco, Chile, 1987.
25. Zurita Chávez, R. "El Problema de la Calidad de la Educación: aproximación a un concepto." En: Serie Borradores No 1 Op. Cit.
26. Rojas, Y. Agenda para el Mejoramiento de la Calidad de la Educación en América Latina." Documento presentado a la Reunión técnica de Directivos de Planeamiento Educativo de América Latina. Bs. As., Argentina, julio de 1983. RAE 2888.
27. Allard N., R. "Gestión Educativa para la Calidad de la Educación: Desafíos, Problemas y Areas de Acción." En: Separata de Estudios Sociales No 53, trim. 3, CPU, 1987
28. Nilo, S. "Apuntes para una Comparación sobre la Calidad de la Educación en América Latina y Estados Unidos." En: La Educación. No 96, dic. de 1984, OEA, Washington. RAE 3465.
29. Magendzo. A. "Calidad de la Educación y su Relación con la Cultura: Síntesis de una Investigación en un área indígena de Guatemala." En: La Educación No 96. Op. Cit. RAE 3168.
30. Velázquez, A. "Planeación para el Mejoramiento de la Calidad de la Educación en México." En: La Educación No 96, Op. Cit.
31. De los Ríos C., R. Tratamiento de la Calidad de la Educación en la Planificación Educativa. Documento presentado al Seminario Centroamericano sobre Planificación Educativa con Énfasis en la Calidad de la Educación y Cooperación Técnica Horizontal. Unesco/CECC, abril de 1984.
32. Programa Ford, CIDE
33. Martínez Rizo, F. (1984), Op. Cit.
34. Tedesco, J.C. "calidad de la Enseñanza y Procesos Sociales." En: La Investigación Educativa en Relación con el Proyecto Principal. OREALC, Lima, Perú, junio de 1982
35. Muñoz Izquierdo, C. "Desarrollo de un Modelo para Evaluar la Calidad de la Educación en México." En: Revista Latinoamericana de Estudios Educativos, Vol. XII, 4o trim., México, 1982. RAE 3388.
36. Lagos, R. "Efectos del Proceso de Ajuste Económico sobre la Educación en América Latina." Agosto de 1987
37. Zurita Chávez, R. (1987), Op. Cit.
38. - García-Huidobro, J.E. Investigación y Políticas Educativas. Stgo., CIDE, Doc. de Discusión No2, 1987
- Lechner, N. La Conflictiva y Nunca Acabada Construcción del Orden Deseado. Stgo., FLACSO, abril de 1984

39. -Tedesco, J. C. "El Impacto de la Crisis en el Sector Educativo: Situación Actual y Perspectivas Futuras." en: El Desafío Educativo: Calidad y Democracia. Bs. As., Grupo Edit. Latinoam., 1987
- Lagos, R. Op. Cit., 1987
40. Tedesco, J.C. "Elementos para un diagnóstico de la situación educativa tradicional en América Latina." en: El Cambio Educativo: Situación y Condiciones. UNESCO, CEPAL, PNUD, Informes Finales 2, 1981. RAE 2670.
41. Espinola, V., Cardemil, C., y Filp, J. Transmisión Cultural y Calidad de la Educación en los Sectores Populares. Stgo., CIDE, Doc de Trabajo No 12, 1986

