

## LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN: EJES PARA SU DEFINICIÓN Y EVALUACIÓN

Inés Aguerrodo\*

### RESUMEN

*La necesidad de 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 más que ser un problema teórico es parte de un ineludible compromiso profesional de poner a disposición de los tomadores de decisiones herramientas para facilitarles su tarea. El marco presentado en el trabajo tiene como objetivo explicitar con claridad la serie de opciones ideológicas y pedagógicas que enfrenta un tomador de decisiones cuando intenta mejorar la calidad de la educación. A partir de una detallada explicitación del concepto de calidad de la educación, se examinan dos propósitos fundamentales: primero, para tomar decisiones que se orienten a mejorar la calidad de un sistema educativo concreto; y segundo, para realizar evaluaciones sobre una situación concreta que permita tomar decisiones para reorientar y reajustar procesos educacionales.*

### El desafío de la calidad

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).<sup>1</sup>

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 airoso frente a este desafío. Bastantes diagnósticos han demostrado empíricamente los problemas de burocratización de la administración, de rutinización 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, sobreimpuesta 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 complejización 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.

### 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 implicancias a este concepto:

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.<sup>2</sup> 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*.<sup>3</sup>

Creo que lo que ocurre es que se ha trabajado con una definición demasiado simplificada y muy parcial de una idea muy abarcante 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.

#### *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 interjuegan 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 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.<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup>

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 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.

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

Las reuniones de Jomtien y Quito<sup>6</sup> 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 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.

### **La definición de la calidad de la educación**

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”.<sup>7</sup>

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 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.

### **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. La 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.<sup>8</sup>

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 verticalistas, 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 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-grado 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.

### *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.
- Qué definición de áreas disciplinarias.
- Qué definición de contenidos.

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.

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.

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”<sup>9</sup> 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 producto de un proceso”.<sup>10</sup> En vez de definir los contenidos como temas o información, se los define como núcleos o ejes organizantes 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.
- Cómo aprende el que aprende.
- Cómo enseña el que enseña.
- Cómo se estructura la propuesta didáctica.

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.

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.

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.

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 institución escolar.
- La conducción y supervisión (el gobierno).

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.<sup>11</sup>

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

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.

### **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 cuando 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 decisores 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”.<sup>12</sup>

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*

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,<sup>13</sup> por que la complejidad de elementos que están expresados en cualquiera de las instancias femomónicas 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 relectura más amplia, permitan sacar el concepto de calidad de la educación de una lectura específicamente puntual.

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 apregandido, 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 más 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.

#### SUMMARY

*The need to explain the various dimensions and fundamental criteria that can be used to recognize quality in education is more than a theoretical problem; it is part of a professional commitment to give decision-makers the tools that will enable them to perform their mission. The framework presented in this paper is intended to explain the ideological and pedagogical options from which the decision-maker can choose when he or she attempts to improve the quality of education. After a careful explanation of the concept of quality in education, the paper examines two fundamental objectives: first, decisions designed to improve the quality of a specific educational system; second, evaluations of a concrete situation that will enable one to make decisions that will redirect and make adjustments to educational processes.*

#### RÉSUMÉ

*L'explication des dimensions et des axes fondamentaux qui permettent de reconnaître la qualité de l'éducation, constitue plus qu'un simple problème théorique : elle relève de l'engagement professionnel et de la volonté de mettre à la disposition des décideurs des outils pouvant leur faciliter la tâche. L'étude se propose d'explicitier avec clarté les options idéologiques et pédagogiques à la portée du décideur dans la perspective d'une amélioration qualitative de l'éducation. A partir d'une définition détaillée du concept de qualité de l'éducation, elle examine deux objectifs fondamentaux : premièrement, la prise de décisions destinées à améliorer la qualité d'un système éducatif concret, et deuxièmement, l'évaluation d'une situation concrète afin de prendre des décisions destinées à réorienter et ajuster des processus éducatifs.*

#### RESUMO

*A necessidade de explicar as diferentes dimensões e os eixos fundamentais nos quais se pode reconhecer a qualidade da educação é, mais do que um problema*

teórico, parte do compromisso profissional de pôr à disposição daqueles que tomam as decisões ferramentas para facilitar a sua tarefa. O quadro apresentado no trabalho tem por objetivo explicitar com clareza a série de opções ideológicas e pedagógicas encontradas por um tomador de decisões quando procura melhorar a qualidade do ensino. Partindo de uma exposição detalhada do conceito de qualidade do ensino, são examinados dois propósitos fundamentais: primeiro, tomar decisões orientadas para a melhoria da qualidade de um sistema educacional concreto; segundo, levar a cabo avaliações de uma situação concreta, que permita tomar decisões para reorientar e reajustar processos educacionais.

\* Licenciada en Sociología por la Universidad de Buenos Aires, especializada en planeamiento educativo en los EE.UU. y Europa. Ha sido consultora internacional para organismos como Banco Mundial, OEA, PAHO y UNESCO. Es autora de numerosos artículos educacionales y libros: *Re-Visión de la escuela actual*, *Una nueva educación para un nuevo país*, *El planeamiento educativo como instrumento de cambio*, entre otros. El PREDE/OEA acaba de publicar en su colección INTERAMER su último estudio, *Escuela, fracaso y pobreza: Cómo salir del círculo vicioso*. Actualmente es Subsecretaria de Programación y Gestión Educativa en el Ministerio de Cultura y Educación de Argentina y Profesora Titular de Planeamiento Educativo en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires.

## NOTAS

1. CEPAL-UNESCO, *Educación y conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad*, LC/G 1702 (Santiago de Chile, 1992).
2. 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.
3. Ángel Díaz Barriga, *Currículum y evaluación escolar* (Buenos Aires: Rei Argentina S. A., Aique Grupo Editor S. A., 1990).
4. 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).
5. Ernesto Cohen y Rolando Franco, *Evaluación de proyectos sociales* (Buenos Aires: ILPES/ONU-CIDES/OEA, Grupo Editor Latinoamericano, 1988).
6. *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.
7. En estos conceptos se sigue la propuesta de Carlos Matus, *Planificación de situaciones* (Caracas: CENDES, 1976).
8. Definir qué se entiende por conocimiento socialmente válido corresponde al campo de las opciones técnico-pedagógicas que encararemos más adelante.
9. Alicia Entel, *Escuela y conocimiento* (Buenos Aires: Cuadernos FLASCO, Miño y Dávila Editores, 1988).
10. Alicia Entel, op. cit.
11. 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.
12. Carlos Matus, "Planificación y gobierno", *Revista de la CEPAL* 31 (abril 1987).
13. 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.