



DIPLOMADO

**FORTALECIMIENTO PROFESIONAL DE LOS
RESPONSABLES DE LA GESTIÓN EDUCATIVA
DE SONORA**

CUADERNO 3

**LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN BÁSICA:
REFERENTE PARA LA TOMA DE DECISIONES**

México, D.F., abril 2007.

Este Cuadernillo fue elaborado por **INNOVACIÓN Y ASESORÍA EDUCATIVA, A.C.** y forma parte de los materiales del diplomado: **“FORTALECIMIENTO PROFESIONAL DE LOS RESPONSABLES DE LA GESTIÓN EDUCATIVA”** dirigido a las autoridades responsables de gobernar los sistemas educativos estatales.

“FORTALECIMIENTO PROFESIONAL DE LOS RESPONSABLES DE LA GESTIÓN EDUCATIVA”.

CUADERNO 3. LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN BÁSICA: REFERENTE PARA LA TOMA DE DECISIONES.

Rosa Oralia Bonilla Pedroza
Coordinación general

Elaboración: Cuauhtémoc Guerrero Araiza.

Cuaderno 1. Desafíos y problemáticas de la Educación Básica.

Cuaderno 2. Bases filosóficas y legales de la educación en México.

Cuaderno 3. La calidad de la Educación Básica: referente para la toma de decisiones.

Cuaderno 4. La gestión escolar.

Cuaderno 5. La organización y funcionamiento de la administración del sistema educativo.

Cuaderno 6. Tendencias de la evaluación y la planeación educativas.

Cuaderno 7. La implementación de las políticas y la complejidad de los procesos de mejora educativa.

Cuaderno 8. El gobierno y administración del sistema educativo al servicio de la escuela.

INNOVACIÓN Y ASESORÍA EDUCATIVA, A.C.

Rómulo Valdez Romero 101 Col. Presidentes Ejidales, C.P. 04470, Delegación Coyoacán, México Distrito Federal. RFC IAE060331DE1 Tels. (55) 25 30 96 72 y (55) 56 56 72 68

WWW.inovacionyasesoriaeducativa.com

Cuidado de la edición:

Diseño e impresión:

ISBN en trámite

Derechos de autor.

Prohibida la reproducción parcial o total de este texto, por cualquier medio, sin la autorización escrita de “Innovación y Asesoría Educativa, A.C.”
México, D. F., marzo de 2007.

ÍNDICE

<i>Contenidos</i>	<i>Pág.</i>
PRESENTACIÓN GENERAL	4
INTRODUCCIÓN	5
LA CALIDAD, UNA PREOCUPACIÓN COMPARTIDA	6
El enfoque de calidad total	7
Principios de calidad	7
Apuntes de calidad total para la educación	9
Precauciones	11
El movimiento de las escuelas eficaces	12
Eficacia y calidad en la escuela	12
Características de las escuelas eficaces	13
Calidad y equidad, desafíos de la escuela pública mexicana	15
Recapitulación	17
UNA EDUCACIÓN DE CALIDAD PARA TODOS	19
Núcleo de la calidad: Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje	19
Políticas para la calidad	22
La evaluación de la calidad	24
La calidad en el PRONAE 2000 – 2006	26
CONTENIDOS PARA UN CONCEPTO DE CALIDAD	28
Aprendizaje y sistema educativo	28
La calidad en la escuela	32
De la calidad de la escuela a la calidad de la administración	34
A MANERA DE CONCLUSIÓN: ALGUNOS APUNTES PARA LA AGENDA EDUCATIVA ESTATAL	36
BIBLIOGRAFÍA	37

PRESENTACIÓN GENERAL

INNOVACIÓN Y ASESORÍA EDUCATIVA A. C. (IAE) es una organización no gubernamental sin fines de lucro, integrada por directivos, docentes, académicos e investigadores del país, que mediante ocho líneas o ejes de trabajo (Investigación, Innovación, Asesoría y consultoría, Formación y actualización, Diseño y producción de materiales, Publicaciones, Intercambio Académico y Evaluación) impulsa diversos proyectos y acciones con la finalidad de fortalecer la escuela pública mexicana y promover procesos de mejora educativa.

Desde su fundación, los integrantes de **IAE** han participado en diversas actividades de apoyo a los sistemas educativos federal y estatales, tales como el diseño e implementación de programas y proyectos de innovación, apoyo técnico en la elaboración de diagnósticos y estudios educativos y la evaluación externa de diversos programas institucionales¹.

De igual forma, **INNOVACIÓN Y ASESORÍA EDUCATIVA, A.C.**, ha realizado investigaciones y coordinado la producción y publicación de más de 13 obras educativas; impartido conferencias; convocado y organizado debates de temas de interés educativo, impulsado pasantías académicas y diseñado e impartido cursos y diplomados dirigidos al personal directivo, técnico y docente de las escuelas de educación básica y normal, así como a los agentes responsables del gobierno y la administración de los sistemas educativos.

En tal sentido, el presente diplomado pretende abonar a los procesos de formación y actualización de los responsables de la gestión y administración de los sistemas educativos estatales porque son figuras clave en: a) la definición de un proyecto educativo estatal, b) la implementación de las políticas educativas articuladas y pertinentes, y, en suma c) en la generación de condiciones favorables para hacer posible una mejor calidad con equidad en los planteles escolares.

Al término del diplomado se espera que los participantes, integrados en **equipos de trabajo**, elaboren un plan viable para atender algunas de las principales problemáticas y necesidades del sistema educativo desde su ámbito de influencia, sin perder de vista que la razón de ser del gobierno y la administración del sistema educativo es el apoyo a las escuelas para que todos sus estudiantes alcancen los propósitos educativos conforme a los postulados de las bases legales y filosóficas de la educación en México.

Finalmente, cabe destacar que **IAE** pone al servicio de quienes estén interesados en promover la mejora educativa desde el gobierno y la administración de los sistemas educativos una página web para recibir sus sugerencias e intercambiar aprendizajes y experiencias.

INNOVACIÓN Y ASESORIA EDUCATIVA, A. C.

¹ Como en la Comisión de autoridades educativas para estudiar y regular el servicio de apoyo técnico a la escuela, la Evaluación Externa del Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales (PROMIN), la Evaluación Externa del Programa Nacional de Lectura (PNL), la Evaluación del Programa de Educación Inicial de CONAFE y la Metaevaluación del Programa Escuelas de Calidad, entre otras.

Introducción

El documento que tiene en sus manos es un ejercicio que tiene como propósito indagar los contenidos que contribuyen en educación a plantearse el problema de la calidad, para que, a partir de ahí, se recuperen insumos que ayuden a los responsables de la administración educativa en la construcción de acciones de apoyo a la calidad de la enseñanza y el aprendizaje.

Dado que en el concepto de calidad se implican distintos enfoques conceptuales es difícil encontrar una definición, por lo que se requiere indagar en un horizonte de referentes, los elementos que pueden constituir a la calidad.

El documento explora en una primera parte, las referencias construidas desde el enfoque de calidad total, dado que muchos de sus principios se convierten en orientaciones que se pretende sean incorporadas al funcionamiento de la administración educativa. Hoy en día encontramos muchas experiencias que tratan de trasladar el enfoque y técnicas muy específicas para la escuela y parte de este “arsenal” se origina en los enfoques de calidad empresarial.

En un segundo momento, se explorará una referencia más propia de la tradición de la investigación educativa y que ha generado una fuerte influencia para reflexionar sobre la calidad: el Movimiento de las Escuelas Eficaces. Se revisarán algunas de sus conclusiones y se recuperará para el análisis una experiencia muy valiosa en México, la del estudio de Schmelkes en Puebla, la que aporta datos relevantes para problematizar la calidad de la escuela pública mexicana.

La preocupación por la calidad cobra mayor fuerza a principios de la última década del siglo pasado, aunada al concepto de satisfacción de necesidades básicas del aprendizaje, de ahí que sea necesario retomar este concepto y valorar cómo se vinculó con el principio de equidad y cómo es referencia necesaria en la construcción de políticas educativas estratégicas para cualquier administración educativa.

Finalmente se recuperaran las definiciones que se han localizado y se verá su congruencia con las referencias anteriormente exploradas, así como sus desafíos para la escuela y la administración educativa.

La calidad de la educación básica: referente para la toma de decisiones.

La calidad, una preocupación compartida

La "calidad" es una referencia obligada hoy en día para la mayor parte de los interesados en educación. Se hace presente como expectativa y criterio de valor en el momento del debate, el diálogo o el análisis de resultados educativos, o al considerar los contenidos de las políticas que están por erigirse o están en fase de realización en el sector.

El político, el decisor, el director, el maestro y el padre de familia, recurren a ella con mucha familiaridad y se sienten autorizados para hablar en su nombre, aún cuando si se coloca a examen, el término puede resultar ambiguo.

La preocupación por la calidad de vida, la producción, por la educación, emerge en la segunda mitad del siglo XX, particularmente en las sociedades capitalistas avanzadas, y paulatinamente se extiende a las sociedades en vías de desarrollo que cuentan con modelos económicos de mercado.

En México como en otros países, el siglo XX se caracterizó por un esfuerzo descomunal de ampliación de la cobertura educativa. La desigualdad existente desde la época colonial no ha podido ser abatida, pero el siglo pasado permitió una sociedad con grupos y clases sociales más educadas, con mayor capacidad de exigencias frente al servicio educativo público y privado que coexiste con un amplio sector social que accede a una educación de menor calidad, visible en la infraestructura, en los contenidos, en la falta de maestros. De tal forma que si la educación mexicana se encuentra en casi todo el país, existen grandes rezagos que atender, tanto en cobertura como en la calidad del servicio que se ofrece a la población.

La calidad es un desafío para lograr la integración de los grupos sociales ancestralmente marginados del desarrollo nacional, pero también es un demanda de la población más informada y educada, la cual tiende a cuestionar los contenidos y procedimientos de enseñanza utilizados en las escuelas así como los resultados en aprendizaje de las mismas, en la medida de que esta población distingue por su necesidad de inserción en el mercado laboral, que los ámbitos de producción requieren cada vez más de ciudadanos con mayor información y capacidades para responder a los desafíos de la competencia..

Es del dominio público, que si en décadas anteriores se podía ingresar al mercado laboral, aún sin los conocimientos básicos provenientes de la escuela, hoy en día, existe una fuerte tendencia a la incorporación de aquellos que demuestran poseer mayores credenciales, pero también la capacidad de poseer competencias de utilidad para la producción.

Estas dinámicas recrean percepciones sobre los procesos educativos, que en muchas ocasiones generan malestar por las formas de enseñar y aprender, lo que se traduce en manifestaciones de diverso tipo, desde la presencia creciente de

una opinión pública que demanda al poder establecido una intervención de corrección y de apoyo a la educación, o de un movimiento silencioso de las familias con capacidad de compra, de la escuela pública a la privada, hasta el voto ciudadano que sanciona promoviendo el relevo de los equipos políticos incapaces de presentar una imagen de atención a la escuela.

El malestar de los ciudadanos es compartido también por otros beneficiarios de los sistemas educativos. Al interior de los planteles de educación media y superior, son frecuentes las quejas entre el personal académico por los bajos niveles de rendimiento de los alumnos provenientes de básica, que dificultan la formación profesional y hacen crear dudas sobre el horizonte de desempeño laboral de los futuros egresados.

Asimismo, es posible encontrar en la prensa escrita y en los medios de comunicación, la expresión de los grupos empresariales, que claman por mejores sistemas educativos como una condición necesaria para elevar la capacidad de competencia productiva ante otras naciones.

No se diga de los actores políticos, que compartiendo el mismo malestar y ante las demandas de una mejor educación, enfrentan las dificultades para abastecer con recursos a los sistemas educativos, tan grandes y demandantes que parecen barriles sin fondo y en los que el aumento del presupuesto no se traduce en resultados de aprendizaje que legitimen la administración educativa. Este asunto es particularmente sensible en sociedades como la nuestra, con gran escasez de recursos y fuertes necesidades de atención social, dando origen a tentaciones de corte neoliberal de reducción de recursos a partir de criterios de rentabilidad.

En este contexto, si se le preguntase a los ciudadanos comunes y corrientes como a las autoridades políticas, qué calidad de la educación necesitamos, es muy probable que no podrían dar una respuesta más allá de expresar su legítima preocupación. Para avanzar en la identificación de los contenidos relacionados con la calidad de la educación, además de palpar el malestar generalizado por sus resultados, conviene revisar un horizonte de referentes conceptuales donde ha emergido el tema de la calidad.

El enfoque de calidad total

Principios de calidad

Desde las experiencias de la iniciativa privada, desde el mundo de las organizaciones empresariales, se han generado procesos alrededor de instalar procedimientos de calidad en los productos y servicios que se ofrecen a los consumidores. De estos ámbitos han llegado ecos y enfoques destinados a instalar una mirada sobre la escuela, asociada al tema de la calidad.

Múltiples actores del sistema educativo manifiestan su descontento por esta "invasión". Hay razones y fundamentos para tomar precauciones, pero lo cierto es que los enfoques relacionados con la "calidad" en el mundo de las empresas, hace mucho que toman fuerza en los sistemas educativos, vía demandas de los

beneficiarios de la educación, vía la definición de políticas educativas. Aún más cierto, no es la primera vez que sucede.

Casanova (2004) llama la atención sobre la influencia que tuvo en educación, el modelo de la “administración científica” de Henri Fayol en la segunda década del siglo XX, al trasladar del mundo de la empresa los esquemas base de la administración “planear, realizar y evaluar” a los esquemas de conducción del proceso educativo.

Más aún, la división del trabajo y la segmentación en el proceso laboral dieron pie a una organización del plantel escolar similar al de las empresas, con la existencia de departamentos, segmentación de tiempo para la impartición de clases en módulos de distintas horas, fraccionamiento del currículum. Señala la autora: “los estudios sobre el rendimiento de los obreros llevaron, en pedagogía, a la discusión sobre el aprendizaje del alumnado en términos de rendimiento académico” y “la cuantificación de este rendimiento académico es otro factor incorporado desde el mundo empresarial, derivado de un paradigma cuantitativo, conductista y de mentalidad tecnocrática, que llega hasta nuestros días” (Casanova, 2004: 67).

De esta forma, así como ha sucedido con la educación a lo largo del siglo XX, el enfoque de calidad total empresarial resuena en la educación a fines de este y principios del XXI, llamando la atención sobre los procesos educativos y ganando adeptos entre diversos actores, que en ocasiones intentan trasladar sin ninguna precaución elementos de estos modelos a las instituciones educativas.

Sin olvidar la existencia de problemas específicos de la institución diferentes a los de las empresas, conviene reconocer algunos de los elementos que conforman el enfoque de calidad total, para entender cómo se incorpora en las discusiones actuales sobre la educación.

Alrededor del enfoque de la calidad existen diversas corrientes que resultan de su evolución y de la diversidad de experiencias, desarrolladas desde los años 50 del siglo pasado, principalmente en Estados Unidos y el Japón. En términos generales la calidad total puede verse como “el conjunto de principios y métodos organizados en estrategia global y tendientes a movilizar a toda la empresa para obtener una mejor satisfacción del cliente al menor coste” (Casanova 2004: 66).

De esta definición muy global se pueden obtener elementos que ya resuenan en los debates educativos, por ejemplo, la noción de “satisfacción del cliente”, introduce la obligación de pensar en el beneficio que la educación puede dar para cada uno de los estudiantes en términos de atender a sus necesidades culturales, sociales y de incorporación al mundo productivo.

La preocupación por los resultados educativos, valorando su coste en tiempos de escasez de recursos, es un principio de carácter administrativo no novedoso, pero que indudablemente emerge con mayor fuerza al calor de la discusión sobre los procesos de calidad en las instituciones educativas, en la medida de existir una preocupación por la forma de optimización de los recursos y de los procesos institucionales.

Veamos algunos de los principios básicos del enfoque de calidad total y su correspondencia con temas propios de la educación (Haïm Gaziel et al, 2004):

La Conformidad, la cual se entiende como la mejor adecuación que puede existir entre el producto/servicio prestado a las necesidades de los clientes. Se concibe como cliente tanto al externo a la empresa como los denominados “clientes” al interior de la misma. En este sentido la organización es una cadena donde algunos integrantes abastecen con productos y servicios a otros integrantes de la cadena, de tal forma que una integración armoniosa entre los miembros de la organización contribuye a una mejor atención a las necesidades del cliente.

La Medida, que permite establecer el nivel actual de calidad y como punto de referencia para medir los progresos en la misma, y que implica la valoración del coste de la obtención de la calidad.

La Prevención, que corresponde a todas las actividades que se impulsan en la empresa, para evitar los errores y los defectos en el producto/servicio, ya sea en forma prospectiva, desde el momento en el que se está planeando y diseñando el producto/servicio, como en forma activa atendiendo al proceso de producción o de prestación del mismo.

El enfoque de calidad total considera productos y servicios, y para este último atribuye al cliente una gran relevancia, pues la calidad de un servicio se puede valorar en el mismo momento de la prestación del mismo, en la medida de que “el cliente puede también dar su opinión en tiempo real sobre el grado de adaptación del servicio a sus necesidades y la evolución deseable” (Haïm Gaziel et al., 2004: 60” .

En el enfoque de calidad total existe una fuerte cercanía entre la organización y el cliente. La misma organización se observa y se valora en función de la satisfacción de sus necesidades. El cliente como externo a la organización junto con los procesos de competencia con otras organizaciones, constituyen un “entorno” que puede ser adverso a la misma, obligando a sus integrantes a una lectura permanente y al aprendizaje continuo para flexibilizar continuamente a la organización a efectos de responder en forma efectiva a las necesidades de los clientes.

Apuntes de calidad total para la educación

Sin lugar a dudas que el enfoque de calidad total es sugestivo y puede seducir por los acentos que coloca en los procesos organizativos. La noción de conformidad ayuda a centrar la atención en el beneficiario de la educación, que en muchos espacios ya se le concibe y recibe la denominación de “cliente”. Más allá de esta denominación que se presta a la controversia, lo que no debería estar a dudas es la centralidad de los alumnos dentro de la escuela y la satisfacción de sus necesidades, así como la rendición de cuentas permanente de la escuela hacia sus beneficiarios.

Esta perspectiva aparentemente obvia sobre un servicio, no lo es, si se mira a un sistema educativo que se ha desarrollado con un magisterio que no rendía

cuentas a la sociedad, sino a la jerarquía superior de la administración educativa, lo que explica en la cultura escolar, la existencia de un gran recelo a rendir cuentas del quehacer educativo a los padres de familia, visible en la siguiente frase que se escucha en el magisterio desde el norte hasta el sur de la república: “los padres de familia son un arma de doble filo, no puede uno fiarse completamente de ellos”.

El principio de prevención coloca la atención en los productos pero sin descuidar los procesos. Curiosamente en educación existe una fuerte tendencia a mirar sólo los resultados educativos y no a problematizar y distinguir los distintos procesos que confluyen en el aprendizaje de los alumnos.

Así convendría reconocer la importancia e influencia de los procesos organizativos en los resultados educativos, pues una buena o mala asignación de grupos dará pie a estilos de enseñanza apropiados o inapropiados para los estudiantes, o el cumplimiento de las tareas extra enseñanza que demanda la administración educativa, puede incidir en la reducción del tiempo efectivo de clases y el desarrollo de los contenidos del programa escolar.

El principio de Medida, no sólo es entendido como valoración de los costos, sino como un recurso para la identificación, incluso cuantificable y por ello “más objetiva” de los avances en la consecución de los objetivos.

La atención al desempeño de un servicio desde el enfoque de calidad total también ofrece elementos para la reflexión sobre la educación dado que esta es precisamente un servicio institucional, la más de las veces de carácter público.

El contacto directo entre el servidor y el beneficiario del servicio, otorga un poder muy grande a este segundo y obliga a la organización a promover y fortalecer procesos de descentralización interna, elevando la responsabilidad del servidor más cercano al “cliente”, bajo el presupuesto de que la cercanía lo faculta para identificar con mayor claridad y rapidez sus necesidades y en la misma medida responder con prontitud a las mismas.

A partir de esta perspectiva existe una tendencia muy fuerte en los enfoques de administración pública a promover los procesos descentralizadores. Se argumenta la incapacidad de las instituciones centralizadas para responder con prontitud a las necesidades de la población, y se aboga por la profundización de la descentralización de tareas, al punto de ampliar la autonomía de las unidades más cercanas al beneficiario sustancial del servicio.

La capacidad de respuesta de los actores en la unidad de servicio es posible siempre y cuando se tenga cabal conocimiento de los propósitos de la institución, origen de la visión, las metas y las acciones. En este esquema, se acrecienta la responsabilidad de otorgante del servicio.

Parte de este enfoque se encuentra presente en planteamientos institucionales como el mexicano, que orientan hacia el fortalecimiento de la “autonomía” pedagógica de las escuelas, hasta otras, en otras regiones del mundo desarrollado y de economías emergentes, en las que la autonomía se acompaña

con la dotación directa de recursos económicos a las escuelas, para que los administren y realicen incluso tareas de contratación de docentes.

El enfoque de calidad total está permeando a la educación. Es un referente que alimenta incluso la definición de orientaciones en las políticas educativas. Entra no sólo por la vía de las decisiones institucionales, sino por medio de la actualización y la recuperación que del enfoque hacen directores y maestros. Es uno de los insumos de la preocupación de diversos actores por la calidad del servicio educativo.

Precauciones

Conviene ahora observar otras experiencias que abonan hacia los temas de la calidad, pero antes que nada es necesaria una reflexión última sobre los enfoques de calidad que fascinan a no pocos actores educativos.

El decisor como responsable en la administración educativa debe guardar cautela ante dicha seducción, pues la escuela y su sistema se erigen sobre procesos y trayectorias diferenciadas al de muchas otras organizaciones. Por ejemplo, la educación pública responde a mandatos superiores al de los individuos aunque uno de sus fines también es el bienestar del individuo dentro de la sociedad. De esta forma cabría preguntarse por la perspectiva del cliente, quien tiene desde el enfoque de calidad total un poder decisorio sobre la organización. La historia de la sociedad y las instituciones muestra que no siempre el interés individual coincide con el interés público.

Hay sustentos teóricos que polemizan con las perspectivas administrativas que simplifican la complejidad del mundo escolar y oponen a estos enfoques un análisis sociológico de la escuela, donde los procesos micropolíticos se imponen a través de las ideologías, el conflicto y la diversidad de intereses (Ball, 1998). Por su parte Antúnez llama la atención sobre la necesidad de aprender de la propia escuela y de los aspectos innovadores de su cultura, arguyendo entre otras cosas que antes de que se hablara de los círculos de calidad desde los enfoques de calidad total, en la escuela se han dado también innovaciones que generan procesos de aprendizaje permanente y autogestivo.

Estas llamadas de atención obligan a la cautela y a conocer más los procesos propios de la escuela pública, aunque en contrapartida, no debe entenderse la cautela como una posición de cierre ante las posibilidades de recuperar ideas que enriquezcan la creatividad tan necesaria para mejorar la educación pública.

Preguntas para la reflexión:

¿Qué acciones inspiradas en el enfoque de calidad total se impulsan en la administración educativa actual?

¿Qué factores podrían limitar la aplicación de un enfoque de calidad total en la educación?

¿Qué conceptos de la “calidad total” podrían ser útiles para mejorar el desempeño dentro de su área de responsabilidad?

El Movimiento de las Escuelas Eficaces

Eficacia y calidad en la escuela

Desde la investigación educativa encontramos otra fuente de reflexiones que contribuyen a centrar la mirada en la calidad de la educación. El movimiento de las escuelas eficaces emerge en los años ochenta como una reacción al pesimismo existente en los sistemas educativos, producto de los limitados resultados de aprendizaje que se experimentaban en muchas escuelas del mundo anglosajón a pesar de la fuerte inversión de recursos.

Cobró fuerza entre maestros e investigadores de distintas Universidades (principalmente Estados Unidos e Inglaterra, aunque el movimiento abarca países como Israel y algunos del lejano oriente), que fijaron su interés por identificar los rasgos y características de aquellas escuelas con buenos resultados educativos.

Desde sus inicios hasta la fecha, el movimiento se ha caracterizado por una evolución permanente, tanto en lo que refiere al perfeccionamiento de la metodología de investigación, como en la vinculación a otros esfuerzos, particularmente el movimiento de mejora de las escuelas, para crear una base de conocimientos útil para la innovación y el cambio en la educación.

En la reflexión sobre la calidad de las escuelas nadie puede negar las aportaciones de este movimiento, aunque en su programa de investigación la “calidad” tiene una connotación precisa y específica, muy distinta a los razonamientos y aportaciones del enfoque de calidad total.

Más que la calidad es la eficacia el centro de atención de este movimiento, entendiendo por esta:

“El grado en el cual cualquier organización (educativa), como sistema social y dotada de ciertos recursos y medios, cumple con sus objetivos sin malgastar esos medios y recursos y sin someter a sus miembros a un esfuerzo excesivo”.²

El fin identificado en objetivos o propósitos, es el centro de atención del enfoque, pero desde este se mira y valora a los recursos y los medios utilizados para alcanzarlo, valorando el rendimiento o la optimización de los mismos. Desde esta posición se busca un modelo “promedio”, por decirlo así, entre una escuela que no tendría que desperdiciar los recursos humanos y materiales para alcanzar sus fines, pero tampoco agobiante y explotadora de los mismos.

Creemers dice al respecto: “El término ‘calidad’ es bastante impreciso, dado que puede incluir casi todo: eficacia, eficiencia y declaraciones sobre el contenido, los procesos y las condiciones de partida de la educación. Por esta razón preferimos el término ‘eficacia’ que alude a la relación medios – fines entre los procesos educativos y los resultados de los alumnos” (1999; 37-38).

Sin embargo la palabra calidad no se desecha y agrega más adelante, especificando las dimensiones de la eficacia: “La calidad de una escuela es la

² Definición recuperada por Robert Bollen (Reynolds et al, 1996; 18) de Georgopoulos, B.S. and Tannenbaum, A.S. (1957) “A study of organizational effectiveness”, *American Sociological Review*, 22(5), 534-40).

puntuación media de resultados mensurables, corregida por las condiciones de partida, indicando así 'el valor añadido' de la escuela. La equidad se refiere al poder compensatorio de las escuelas" (1999; 39).

La necesidad de establecer con claridad las categorías y los criterios para la investigación obligaron a sus autores a la exigencia de la delimitación y el término calidad adquiere un rango menor dentro del cuerpo de conceptos, pero no así en cuanto a focalizar el núcleo de interés de la indagación donde adquiere una gran relevancia.

En la definición antes señalada se concentra la atención en el extra, en el adicional que sin implicar un sacrificio de energía de los actores escolares, se convierte en un diferencial con respecto al punto de partida, de tal forma, que si bien se reconoce la influencia del contexto socioeconómico y de la debilidad del capital cultural de muchos alumnos, la escuela puede contribuir a crear mejores condiciones para el desarrollo de los educandos, de tal forma que se puede afirmar que la escuela puede marcar la diferencia. El extra se puede medir en los aprendizajes, en el logro de los mismos.

La precisión es importante, pues más allá de la enseñanza o de los procesos de organización, de administración de recursos, de actualización de docentes, una valoración de la escuela debe partir de lo que se espera de la escuela, diríamos de su misión que es el logro de aprendizajes, para desde este anclaje entonces mirar al conjunto de la escuela. No menos importante dentro del análisis se encuentra el criterio de "equidad", observando que la escuela puede desarrollar la capacidad de compensación a través de la identificación de necesidades y el desarrollo de apoyos para atender a estas necesidades siempre diferentes entre los alumnos de la escuela.

Características de las escuelas eficaces

El movimiento se construyó sobre la base de la investigación, principalmente de corte cuantitativo, y como resultado de su trabajo se han presentado a lo largo de su propia evolución una serie de rasgos o características que son localizables en las escuelas de buenos resultados. Los hallazgos se hacen comparando escuelas con buenos, regulares y bajos resultados educativos. Como resultado de los primeros estudios se identificaron procesos y actitudes de directores y maestros de los planteles escolares que corresponde a escuelas eficaces (Creemmer 1999; 55) y que se presentan en la siguiente lista:

- 1.- Un fuerte liderazgo educativo.
- 2.- Altas expectativas en cuanto a los resultados de los alumnos.
- 3.- Énfasis en las destrezas básicas.
- 4.- Un clima seguro y disciplinado.
- 5.- Evaluaciones frecuentes del progreso del alumno.

A partir de estos primeros resultados, se profundizó de tal forma que se ha enriquecido la lista de factores, así como ha sido necesario construir modelos donde se identifican distintos niveles de análisis considerando al alumno, el aula, la escuela y el contexto.(Ibid; 66). Los estudios se han concentrado en la educación primaria bajo le premisa de que una sólida formación en este nivel contribuye a impactar positivamente en los niveles superiores.

Sammons, Hillman y Mortimore (1999), a raíz de estudios realizados en Inglaterra, reportan once factores relacionados con la eficacia en las escuelas, siendo estos:

1. Liderazgo profesional.

El papel del director es importante en la escuela, y cobra más relevancia en relación con la existencia de una visión, valores y metas dentro del plantel.

2. Visión y objetivos compartidos.

La escuela es efectiva cuando maestros y directores comparten y ponen en práctica, bajo consenso, valores y objetivos. La colaboración se comparte también en la toma de decisiones.

3. Ambiente de aprendizaje.

La conjunción de valores, actitudes, objetivos y consensos alrededor de la tarea educativa, así como la presencia de instalaciones con un mínimo de confort, contribuyen a crear espacios para el trabajo y el aprendizaje en un ambiente ordenado y placentero.

4. La enseñanza y el aprendizaje como centro de la actividad escolar.

Lo cual se expresa en la optimización del tiempo destinado para el aprendizaje y el aprovechamiento, evitando las distracciones externas a la escuela y concentrando las actividades en contenidos académicos donde sobresalen las actividades de enseñanza dirigidas a atender objetivos cognitivos. La puntualidad y asistencia de los docentes es muy valiosa.

5. Enseñanza con propósito.

La que implica maestros organizados y con claridad en sus objetivos. La planeación de la enseñanza es una herramienta importante. Los objetivos de la enseñanza deben estar presentes desde el inicio de cada lección y el maestro debe presentar en forma permanente los mismos ante el grupo de estudiantes. La lección debe estar estructurada y la práctica modificarse en caso de necesidad adaptando los criterios de enseñanza a las necesidades de los alumnos.

6. Expectativas elevadas.

Los maestros y padres de familia tienen expectativas positivas de los alumnos, asimismo se las hacen saber y les proveen de lecciones que funcionan como desafíos intelectuales permanentes para los estudiantes.

7. Reforzamiento positivo.

Evitar el castigo continuo y contribuir a la disciplina mediante buen orden, y la construcción y desarrollo de reglas claras, justas y bien entendidas. La

retroalimentación pública y privada para los alumnos también contribuye a buenas experiencias de aprendizaje y enseñanza.

8. Seguimiento de los avances.

Existencia de mecanismos para evaluar el funcionamiento y adelanto de alumnos, grupos y escuela.

9. Derecho y responsabilidad de los alumnos.

Los alumnos tienen una participación activa en la vida de la escuela cuando se les otorga una parte de la responsabilidad por su aprendizaje, al mismo tiempo que a través del trato y la comunicación se eleva su autoestima.

10. Colaboración escuela - hogar

La escuela cuenta con mecanismos de involucramiento de los padres en el aprendizaje de sus hijos.

11. Organización para el aprendizaje.

Maestros y alumnos aprenden continuamente, no en forma sólo individual sino como conjunto.

Calidad y equidad, desafíos de la escuela pública mexicana

En México Sylvia Schmelkes (1994) realizó en Puebla a principios de la última década del siglo pasado un estudio para evaluar la calidad de la educación primaria, que tiene puntos de encuentro con la perspectiva del movimiento de las escuelas eficaces. En el estudio centró la evaluación en los resultados de aprendizaje a partir del concepto de competencias para la vida, de esta manera, el concepto de calidad lo delimitó al aprovechamiento de los alumnos.

Aplicó pruebas que valoraron las competencias de comunicación, uso funcional de las matemáticas, así como competencias para la preservación de la salud individual como colectiva. Asimismo aplicó cuestionarios y realizó entrevistas con maestros, directores, supervisores, y concedores de la comunidad, en una muestra que abarcó escuelas en zonas urbanas y rurales de diferente nivel de marginalidad y óptimo desarrollo. Un elemento sustancial en el estudio se concentró alrededor de problematizar la equidad de la oferta educativa.

Algunas de las conclusiones de su estudio fueron las siguientes: la calidad del aprendizaje de los alumnos en las escuelas es desigual, siendo más favorable en aquellas escuelas donde los alumnos provienen de contextos socio – económicos y culturales más favorables. La desigualdad por origen social es reforzada por la propia oferta educativa, pues las escuelas con mejores resultados se encuentran ubicadas en las zonas urbanas, principalmente de clase media, donde hay maestros que cumplen su jornada laboral, se dan pocos cambios de adscripción entre profesores, se cuenta con directores técnicos además de instalaciones en buenas condiciones.

Resulta importante subrayar este aspecto porque en el estudio se observa que la oferta del sistema educativo profundiza las diferencias. En aquellas escuelas con

bajos resultados la administración no ha logrado un funcionamiento regular de las escuelas, así como también carecen de mantenimiento, los maestros faltan a sus actividades, no hay directores técnicos, los supervisores no visitan los planteles, son escuelas con pocos maestros para atender a todos los grados (multigrado). Ahí donde se requeriría una acción compensatoria del Estado, pues se atiende a la población más necesitada del país, es donde existe una gran precariedad en los servicios que ofrece la administración educativa.

Los datos son relevantes, pues agrega que comparando todas las escuelas del estudio con respecto a los resultados de aprendizaje, las que obtienen los buenos lo hacen en lo que podría afirmarse serían los mínimos suficientes para el desarrollo de competencias entre los alumnos, lo que es bueno pero insuficiente pues de lo que se trata es de dar una cada vez mejor educación. Pero lo grave se encuentra en lo siguiente, las que tienen resultados bajos otorgan un certificado de sexto grado, que en los hechos representa un cuarto grado comparando la evaluación de estas escuelas con las de mejores resultados.

De esta forma se es concluyente, la oferta educativa fortalece la desigualdad educativa, contraviniendo los propósitos de la educación pública en los que existe una preocupación por la justicia social.

Sin embargo existe un dato alentador en sus observaciones: al comparar las escuelas de buenos resultados con las de peores resultados, se encontraron fuertes diferencias entre las zonas urbanas clase media y las rurales marginales, constatando la desigualdad antes mencionada. Pero cuando se hizo una comparación entre las mejores escuelas de todas las zonas bajo estudio, no se presentaron diferencias significativas entre las indígenas y las rurales con las de zonas clase media, es decir, los resultados de una escuela rural marginal son equiparables a los resultados que obtienen alumnos de escuelas de clase media.

Shmelkes concluye: “existen bases para plantear que, cuando las características de la demanda son constantes, las características de la oferta educativa sí son capaces de eliminar las barreras para lograr una mayor equidad en la calidad educativa”. (Schmelkes, 2000)

Al abordar estas características de la oferta, coincide en mucho con los hallazgos de las escuelas eficaces, destacando el papel fundamental del maestro en el desarrollo de un aprendizaje de calidad, pues en estas escuelas marginales de buenos resultados son ellos los que establecen un plus, un adicional que contribuye a mejores aprendizajes entre los alumnos. En estos planteles los maestros asisten a clases y son puntuales, planean sus actividades de enseñanza, las escuelas son dirigidas por directores comprometidos, los maestros poseen altas expectativas sobre sus alumnos.

El movimiento de las escuelas eficaces contribuye a las discusiones sobre la calidad centrando la atención en el aprendizaje de los alumnos, como punto de partida para valorar el cumplimiento de la misión de la escuela. Desde ahí se preocupa por conocer y caracterizar los rasgos o factores que hacen a una escuela eficaz, de tal forma que construye conocimiento sobre el alumnos, los procesos de aula, el maestros en la enseñanza y con sus colegas, el ejercicio de

la dirección y desde ahí hacia el sistema en su conjunto. Pero estos elementos los ve como correlatos, como variables que se asocian en menor o alto grado con los buenos resultados. De esta forma, si bien el aprendizaje es el centro de atención, la mirada de indagación se amplía a otras dimensiones de la escuela.

Sus hallazgos son interesantes para diversos actores educativos entre los que destacan los decisores. La claridad de sus conclusiones contribuye a construir referencias para la acción, por lo cual se convierte en una plataforma de la que se sirven los decisores, en el momento de construir orientaciones de política educativa. Sin embargo tiene sus límites, reconocidos por los propios integrantes del movimiento.

Los estudios, señalan diversos autores, contribuyen a identificar factores que están presentes en escuelas con buenos resultados educativos, pero no establecen cómo se asocian a estos o si son causas de los mismos. La investigación tiene sus límites en la complejidad de los procesos educativos. Así mismo no ha sido interés del movimiento crear “un programa de acción”.

Hay mucho que estudiar sobre las escuelas, y en este sentido algo se sabe sobre cómo son y *podrían* ser las buenas escuelas, pero el gran desafío consiste en saber *cómo llegar a ser* escuela eficaz. Por ello conviene tener cuidado ante sus conclusiones y no trasladar inmediatamente sus conclusiones como un programa para la acción.

La misma Schmelkes nos invita a guardar precaución comentando: “... considerar que los resultados pueden convertirse mecánicamente en soluciones es evidentemente un error. Quizá una de las razones más importantes (...) se encuentra justamente en aquellos factores que no coinciden entre los estudios, que son mucho más de los que sí coinciden” (Schmelkes P 33).

Asimismo señala la investigadora, los estudios han concentrado más la atención en los aprendizajes y poco han considerado la cuestión de la equidad, por lo que son incompletos. Agregaríamos, más aún para países como el nuestro donde se sobreponen los siglos, coincidiendo en una misma región, áreas de alto desarrollo con amplias áreas de marginalidad. La inequidad es un problema que no superado.

Preguntas para la reflexión:

¿Qué iniciativas de la administración local contribuyen a mejorar la calidad de las escuelas?

¿Qué iniciativas tienden a dificultar el quehacer de los maestros y directores enfocado al logro educativo?

¿Cómo deberían articularse los responsables de la administración educativa para contribuir a la mejora de la calidad en las escuelas?

Recapitulación

En este ejercicio de reflexión en torno a la calidad, hemos puesto la mirada en dos referentes: el enfoque de calidad total y las aportaciones del movimiento de las

escuelas eficaces. Son muchas las referencias que existen para problematizar la calidad, pero éstas destacan en importancia en los discursos educativos.

No son sucesivos entre ellos a lo largo del tiempo. En realidad tendríamos que imaginar un horizonte de referencias conceptuales y prácticas, que alimentan los debates sobre la calidad. Como referentes se mezclan en los discursos y dan origen a diversas propuestas o se mezclan con propuestas ya existentes en educación. No son entonces puros por lo que no podemos hacer lecturas lineales sobre la calidad como si esta fuese el resultado de un solo enfoque o perspectiva. Bajo esta consideración podemos establecer elementos aproximados entre los temas abonados, considerando de qué forma se adicionan muchas de estas ideas al tema de la calidad.

Cada enfoque a su manera nos da elementos para considerar por una parte el sentido del servicio educativo: el enfoque de calidad considerando el cliente y el producto/o servicio que se ofrece. Las escuelas efectivas sobre el logro educativo. En este sentido la calidad tiene que ver con resultados.

Pero también cada enfoque nos hace mirar a los procesos que están asociados a los resultados. Es decir, no se puede considerar un buen producto, diría el enfoque de calidad total si se descuidan los diferentes momentos en los que se elabora el producto o en el que se constituye el servicio. Desde la otra perspectiva, los correlatos de calidad nos permiten observar distintos factores que se relacionan con buenos resultados, muchos de ellos procesos de enseñanza o procesos de organización en el plantel en el que participan maestros y directores.

Este es otro punto importante, la participación de los actores. Para la calidad total es vital, mucho más la de aquellos que están en la línea última del proceso productivo, los que están relacionados con el "cliente". Su creatividad, compromiso y dedicación son las conductas que cierran el círculo de calidad, además de su sensibilidad para detectar las dificultades y las necesidades que enfrenta el beneficiario del producto o servicio.

Con las escuelas eficaces encontramos desde otra construcción conceptual, que los directores y maestros pueden marcar la diferencia precisamente por su cercanía con el educando y porque muchos de estos actores asumen con profesionalismo su tarea. Propiciar una oferta de calidad implica en este sentido establecer condiciones en las escuelas para que cada maestro la realice en el marco de los propósitos educativos, pero que al mismo tiempo tenga un margen de acción para responder creativamente a las necesidades de los alumnos.

Finalmente, cuando se habla de la calidad total no se olvida la importancia de contar con organizaciones flexibles, con estructuras adaptables al entorno, sin embargo, el desarrollo de estas estructuras se asocia a la capacidad de construir un cultura de "calidad", donde cada agente de la organización asume sus responsabilidades y asume principios de calidad como individuo incluso fuera de su ámbito de trabajo. El enfoque descansa entonces en que los integrantes del grupo resignifiquen sus prácticas hacia el desarrollo de servicios y productos dentro de los estándares de calidad.

¿Y con las escuelas eficaces? Si se observa, la mayor parte de los factores o características son de carácter actitudinal aunque implican también valores y conocimientos. De hecho, autores de la corriente ven los resultados de la investigación como un concepto cultural: “Un concepto cultural se puede describir como un mapa conceptual que ayuda a los participantes en la organización escolar a comprender qué actitudes y comportamientos son preferibles”.³

Las características de las escuelas eficaces se ven como modelos que sirven para contrastar la práctica y orientar el quehacer cotidiano de docentes, directores y padres de familia. Lo que lleva a preguntarse por los medios que podrían contribuir al cambio cultural, de las prácticas de los educadores, pero también a preguntarse por las estructuras, es decir las normas y regulaciones de la vida escolar, así como de la existencia de espacios institucionales que alienten el ejercicio de mejores y renovadas prácticas educativas.

Estos elementos, entre otros, juegan alrededor del concepto de calidad. Son contenidos complementarios que obligan al decisor a considerar múltiples variables en su análisis y al momento de construir propuestas de acción. Nos indican que la calidad no es exclusivamente resultados, como a veces lo quieren ver políticos interesados en capitalizarlos para afianzar sus proyectos políticos, o la opinión pública, que a veces requiere de mayor información para no realizar lecturas catastrofistas sobre la educación pública. Pero también nos llaman la atención sobre la importancia de los procesos y de las propias características de los resultados, los cuales son definidos en las coyunturas históricas de los sistemas educativos.

Precisamente, para enriquecer el horizonte referencial de la calidad, se recuperarán referentes construidos en el marco de las políticas educativas de América Latina y del país.

Una Educación de Calidad para Todos

Núcleo de la calidad: satisfacción de las necesidades básicas del aprendizaje

La esperanza en la educación como un medio que contribuye a crear mejores condiciones de vida para los seres humanos, parece moverse en forma pendular dependiendo de las coyunturas y los enfoques con que se observe a la escuela. Hay coyunturas históricas en las que se presenta un fuerte espíritu social que le atribuye a la educación grandes beneficios de apoyo para la sociedad, entonces alrededor de éste ese catalizan energías sociales con capacidad de empujar al sistema y a los sujetos en el logro de las metas fijadas.

Ejemplo lo encontramos en los esfuerzos vasconcelistas de promover la educación pública y que en nuestra memoria han quedado registrados a través de

³ Definición recuperada por Robert Bollen (Reynolds et al, 1996; 26) de Robbins, S.P. (1984) *Essentials of Organizational Behaviour*, Londres: Prentice-Hall.

las estampas de los maestros de las misiones culturales, llevando la presencia educativa a los rincones más apartados de la patria.

Pero en el otro extremo del péndulo se encuentra el pesimismo, y en otras coyunturas al observarse los magros resultados y la infinidad de obstáculos institucionales y presupuestales para alcanzar las metas educativas, el espíritu de mejora decae, dejando el terreno a la burocratización y a la inercia del sistema y de la escuela.

En la década de los años ochentas se presentó a nivel mundial un escenario de poca claridad sobre la educación, en la que se conjugaron la desesperanza educativa con la escasez de recursos económicos como resultado de procesos financieros que abultaron la deuda externa y propiciaron crisis económicas de las cuáles nuestro país no pudo sustraerse.

En 1990 se realizó una reunión internacional en Jomtien, Tailandia, en la que participaron representaciones de 155 países, grupos académicos, organizaciones no gubernamentales, organismos financieros internacionales, que derivó en la “Declaración Mundial sobre Educación para Todos, la Satisfacción de las Necesidades Básicas del Aprendizaje”. México estuvo presente en dicha reunión.

El péndulo se movió entonces hacia el optimismo. En dicha reunión se analizó la importancia de la educación en el desarrollo individual y social, no sólo a partir de la esperanza sino de una confianza sustentada en la investigación y la evaluación internacional, que para entonces aportaba elementos que consideraban a la escuela como insumo indispensable en el desarrollo de las naciones.

Asimismo se analizó las expectativas que se abrían para el mundo en función de la acumulación de conocimientos y tecnología para el bienestar en el marco de severas deficiencias de atención a una porción muy grande de la población mundial que era excluida del desarrollo. De ahí que se planteara la necesidad de que todos los países participantes asumieran el compromiso de promover la Educación para Todos (EPT) a partir del eje Satisfacción de las Necesidades Básicas de Aprendizaje, el cual en su Artículo primero, párrafo primero señala:

Cada persona – niño, joven o adulto – deberá estar en condiciones de beneficiarse de las oportunidades educacionales ofrecidas para satisfacer sus necesidades básicas de aprendizaje. Estas necesidades comprenden tanto las herramientas esenciales para el aprendizaje (tales como lectura y escritura, expresión oral, aritmética, resolución de problemas) como los contenidos básicos mismos del aprendizaje (conocimientos teóricos y prácticos, valores y actitudes) requeridos para que los seres humanos sean capaces de sobrevivir, desarrollen sus capacidades, vivan y trabajen con dignidad, participen plenamente en el desarrollo, mejoren la calidad de sus vidas, tomen decisiones fundamentadas y continúen aprendiendo. El alcance de las necesidades básicas de aprendizaje y la manera de satisfacerlas varía según cada país y cada cultura e, inevitablemente, cambia con el paso del tiempo.

Jomtien fue el reencuentro con la esperanza en la educación y de ahí se derivaron perspectivas y elementos útiles para entender la importancia de la noción de calidad en los sistemas educativos.

Cabría señalar antes que nada, que el artículo antes descrito cobra una fuerte importancia, pues se convierte en una perspectiva de orientación para la construcción de las propuestas curriculares y de los dispositivos institucionales que contribuyen a generar mejores aprendizajes en las aulas.

La noción de Satisfacción de Necesidades Básicas de Aprendizaje, centra la atención en los procesos de aula, convirtiéndose en el núcleo duro de atención de todos los propósitos e iniciativas de educación.

En este sentido, más allá de si la educación contribuye al “desarrollo armónico de todas las capacidades humanas”, uno de los argumentos clásicos alrededor del sentido y contenido de la educación, la precisión del enunciado acota el ámbito de incidencia de la educación pública y privada, pues orienta sobre el resultado esperado, incluso mensurable, dentro de las aulas.

Una forma de valorar su importancia y pertinencia se encuentra si reflexionamos sobre una práctica muy usual de nuestros políticos en campaña. Todos, independientemente de su ideología, coinciden en estos tiempos, en prometer y establecer compromisos de instalar computadoras e internet en las escuelas, como si el problema de la calidad se resolviera con la llave mágica de la tecnología.

Los políticos olvidan que la tecnología sólo es herramienta, es decir material que sirve de apoyo para procesos complejos que no descansan en los objetos físicos sino en las capacidades razonadas del ser humano, trátase de un martillo o de la computadora. La herramienta es una extensión de nuestras capacidades.

Ni la computadora ni el internet pueden sustituir la capacidad humana de lectura, selección de textos, de síntesis de la información y de producción de nuevas ideas. En internet se puede encontrar información de gran utilidad para el conocimiento, pero asimismo una gran cantidad de basura. Para acceder a internet y navegar en sus páginas se requiere de construcción de sentidos y de competencias para el uso de la información.

La computadora y el internet es sólo acumulación de conocimientos. Lo que hicieron viable a la computadora y al internet es lo mismo que hizo viable la existencia y permanencia del conocimiento en los viejos conventos de la edad media: la capacidad de leer y escribir.

Las computadoras no son despreciables siempre y cuando ocupen el lugar que les corresponde, el de accesorios secundarios que cobran sentido si los sujetos desarrollan habilidades cognitivas para su uso, las que son necesarias para el manejo de las computadoras, pero también para la revisión de manuales, la elaboración de oficios, la construcción de guiones cinematográficos, la elaboración de mapas, el diseño de revistas, la indagación en archivos documentales, incluso de los mismos textos que indagaron los monjes de otras edades en la historia de la humanidad.

Leer y escribir como acto en el que se despliegan habilidades cognitivas es uno de los aprendizajes necesarios en la escuela, en el marco de la noción de Satisfacción de Necesidades Básicas de Aprendizaje. Y la calidad de la educación estriba en que el sistema y las escuelas logren que los alumnos desarrollen estas competencias. Esto es lo que deberían tener claro los políticos en campaña.

La declaración mundial es precisa en los medios que se consideran posibles para avanzar en el propósito establecido, para ello llama a construir una visión (artículo dos) que vaya más allá de la asunción discursiva de compromisos e implique acciones que sobrepasen los recursos vigentes, las estructuras institucionales, los programas de estudio y los sistemas de apoyo convencionales. Sin perder lo mejor de estos insumos, apela a la creatividad y a la construcción de un accionar estratégico que incluya estos y otros insumos alrededor de las siguientes orientaciones:

- Universalizar el acceso y promover la equidad.
- Concentrar la atención en el aprendizaje.
- Ampliar los medios y la perspectiva de la educación básica.
- Valorizar el ambiente para el aprendizaje.
- Fortalecer la concertación de acciones.

En el artículo tres de la Declaración, *Universalizar el acceso y promover la equidad*, se introduce la fuerte relación que debe existir entre equidad y calidad, al indicar que:

“La educación básica deberá proporcionarse a todos los niños, jóvenes y adultos. Para este fin, habría que aumentar los servicios de educación básica de calidad y tomarse medidas coherentes para reducir las desigualdades”.

En consonancia con el artículo primero y el cuarto, calidad de la educación significa logro educativo, aprendizaje significativo de los alumnos, pero en el marco de la equidad como acción compensatoria de las diferencias sociales. Ahora bien la atención en el resultado, núcleo de la calidad, obliga a preguntarse por las características del servicio, las que en correspondencia tendrían que ser también de calidad.

Políticas para la calidad

Jomtien se convierte en el punto de referencia para la construcción de políticas educativas mundiales en la última década del siglo XX. Tiene a su vez su expresión en reuniones regionales entre ministros y educadores que elaboran plataformas comunes de acción como base para las acciones de cada nación, y que revisan los postulados de la Declaración.

Esto es, se genera una dinámica de creatividad alrededor del concepto de satisfacción de necesidades básicas del aprendizaje, de calidad educativa como logro en el aprendizaje, alrededor del cual deben crearse los dispositivos institucionales que propicien una escuela más capacitada para atender a dichas

necesidades, pero también una administración educativa más eficiente, capaz de crear condiciones para que la escuela pueda responder a los nuevos desafíos.

En esta dinámica se orienta a la construcción de Acuerdos nacionales en los que participen los distintos actores interesados en el fortalecimiento de la educación. Cada país responde en función de sus propios saberes y la riqueza de su experiencia histórica pero con una referencia mundial. Este es el marco de construcción del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y de la discusión permanente en torno al tema de la calidad de la educación.

Si bien se necesita una evaluación de los alcances del Acuerdo a más de quince años de su firma, no queda duda de que fue un importante punto de partida que requirió de múltiples consensos para impulsar a la educación pública, a través de una perspectiva muy amplia que incluyó diversas estrategias de atención, alrededor del ofrecimiento de propuestas curriculares novedosas para la educación básica.

Conviene subrayar este aspecto pues a diferencia de otros años, las propuestas institucionales no se limitaron a una reforma curricular, sino que incluyeron la necesidad de propiciar reformas estructurales para eficientizar a la administración y propiciar un servicio educativo de calidad. Estas reformas incluyeron la federalización de la enseñanza, incentivos para la mejora de los salarios docentes, instalación de programas para la formación permanente del profesorado como el incentivo a las acciones de evaluación de los procesos educativos. Todas alrededor del núcleo principal: calidad de la educación, entendida como el logro de mejores aprendizajes de los alumnos.

Posterior a Jomtien en América Latina se dieron reuniones de ministros para establecer acuerdos y orientaciones para la construcción de las políticas de las naciones latinoamericanas. La reunión de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe, celebrada en 1996, en Kingston, Jamaica, es relevante por las recomendaciones a las que se llegó y por su coincidencia con la perspectiva mexicana.

En la recomendación primera se establece la importancia de la educación como política de estado, y por consiguiente, la necesidad de buscar la articulación y mecanismos de concertación destinados a incluir a la sociedad, a través de sus representaciones, en la construcción de estrategias nacionales de mediano y largo plazos. En la segunda recomendación se dice:

II Mejorar la capacidad de gestión: mayor protagonismo de la comunidad local y un papel más estratégico de la administración central.

En el nuevo contexto de sistemas educativos descentralizados, los objetivos de calidad y equidad requieren que el Estado se fortalezca en la función que le es propia, recuperando así el rol de asegurar el logro de objetivos básicos para todos, el fomento de la igualdad de oportunidades de acceso y permanencia en el sistema educativo, la capacidad de proponer y de gestionar dichas propuestas. (SEP 1997; 16)

En Jamaica se refuerza el enfoque de calidad centrado en el logro educativo como punto de anclaje de las diversas acciones de política. Particularmente sobresale en la recomendación dos, la necesidad de una reorganización institucional, la que tiene que considerar una optimización de su propia capacidad de respuesta, a través de una perspectiva estratégica que atienda a la educación por diversos trayectos:

- Prioridad a los aprendizajes y la formación integral.
- La democratización y la cultura de la paz en educación: incorporar los valores fundamentales del ser humano a la agenda de la transformación educativa.
- La educación más cerca de la sociedad: alianza con los medios de comunicación, el trabajo y la familia.
- La valoración de los docentes, ligadas al desempeño.
- La educación a lo largo de toda la vida para un aprendizaje continuo.
- La educación superior: factor crítico para el desarrollo de la región.
- Financiamiento y asignación de recursos.

La evaluación de la calidad

Del anterior listado se ha separado la recomendación VI por su importancia en estas reflexiones. Dicha recomendación establece:

VI La evaluación y medición de la calidad para asumir responsabilidad por los resultados en educación.

Aplicar criterios y procedimientos que permitan evaluar no sólo los resultados, sino también los procesos que siguen los alumnos para desarrollar los diferentes tipos de competencias. Ahora que en muchos de nuestros países la orientación de los sistemas educativos se encuentra en un proceso de transición desde la expansión cuantitativa hacia la calidad de la educación, es necesario crear indicadores cualitativos para complementar los cuantitativos en la evaluación de la calidad.

En este apartado vemos una tendencia que se ha hecho presente y que se afianzará en el futuro en nuestro país y otras naciones, el de la instalación de mecanismos más fuertes de evaluación de los logros educativos, para establecer los avances en la calidad de la educación, considerando, y aquí hay un fuerte desafío, no sólo los resultados, donde se ancla la identificación de la calidad, sino también los procesos que posibilitan la enseñanza y el aprendizaje, los cuales por extensión también tendrían que ser de calidad.

La calidad de los resultados educativos desata entonces distintos frentes de atención para los decisores. No se trata en primer lugar de cualquier tipo de resultados educativos. La pregunta sería ¿qué aprendizajes pretendemos para los educandos?, ¿cuáles son los esperados por la sociedad?

Una parte de la respuesta se encuentra en la perspectiva de Satisfacción de Necesidades Básicas de Aprendizaje pues como ya se observó definen con claridad general el núcleo duro de aprendizaje necesario en la actualidad. Pero la respuesta principal se encuentra en el currículo nacional, ya que en los programas de estudio se establecen los conocimientos, habilidades cognitivas, valores y actitudes, conceptualizados ahora en forma paulatina en la noción de competencias, que en México son de carácter nacional.

Este asunto al parecer tan simple, se hace añicos en el funcionamiento regular de nuestro sistema, complejizando los desafíos para el decisor. Los maestros son muy enfáticos cuando se dialoga con ellos, pues muchos externan sus quejas por un sistema que pretende evaluar a la escuela y lo hace de distintas formas. Coexisten modos de evaluación que privilegian la adquisición de conocimientos sin considerar habilidades de diverso tipos como la comprensión de textos o la resolución de problemas en matemáticas, con la presecni actual de evaluaciones más centradas en valorar las competencias.

El mensaje es clarísimo para los profesores, el propósito del plan de estudios es uno y la demanda institucional de la administración educativa (la que tendría que crear condiciones para que la escuela funcione con calidad), es otra. Por la dinámica administrativa se impone aquella que sustrae a la escuela de los procesos de enseñanza de calidad.

En algunas entidades los resultados educativos prenden la alarma de los políticos, que desconociendo los procesos educativos instruyen a las autoridades del sector para abatir la reprobación y aumentar los porcentajes de rendimiento en las materias. Este asunto es de lo más sencillo y de lo más peligroso. Basta que la autoridad mandate a través de una circular a los maestros para que se aumenten los promedios adquiridos por los estudiantes, para que sin dilación se eleven los resultados escolares.

Como podrá concluir el lector, ninguna de estas medidas contribuye a la mejora de la calidad, pero son muy usuales en los sistemas educativos, además de ser demostrativos de la carencia en la administración de una noción sobre el tipo de aprendizajes que se están esperando de los alumnos en la actualidad. Aquí hay un fuerte desafío para la institución, entender y promover los propósitos educativos y desarrollar instrumentos apropiados para valorar el aprendizaje.

Otro frente se abre y es preocupante. Actualmente y en la perspectiva enunciada se van concretando cada vez más los mecanismos de evaluación. Los exámenes de Excale del INNE y la evaluación de Enlace de la Dirección General de Evaluación de Políticas, son dispositivos valiosos. En la prensa circulan los datos de los resultados ahora abiertos al público en general. Cualquiera puede acceder a los resultados de la escuela de la esquina con el poder que la da un click. Pero, ¿y después? ¿Cuáles son los compromisos de la institución para contribuir a mejorar los resultados de cada escuela? ¿La responsabilidad es únicamente de los maestros? ¿Cuáles son las políticas de apoyo dirigidas a los centros escolares con resultados deficientes?

Preocupa que haya resultados de evaluación y no propuestas de política. No tiene sentido una evaluación de escuelas si no se acompaña de procesos de revisión de los factores que inciden en los resultados educativos. Las escuelas pueden avanzar en la revisión de sus resultados, pero también deben ser objeto de atención de los decisores en la búsqueda de iniciativas de mejora de los planteles.

De no ser así, la evaluación sólo será un momento de espectáculo mediático, útil para rasgarse las vestiduras y atribuir todos los males de la educación a los profesores, cuando en las perspectivas construidas a lo largo de estos años, la escuela es sustancial, pero la institución nacional y estatal tienen también una fuerte responsabilidad por la calidad de la educación.

La calidad en el Programa Nacional de Educación 2000 - 2006

A la luz del trayecto que hemos recorrido es posible identificar el sentido global de la Política Educativa establecida en el Programa Nacional de Educación (PRONAE) que acaba de culminar en la administración federal. No se pretende un balance, de todos es sabido que entre el discurso y los hechos hay aún fuertes pendientes que atender aunque también se cuentan con avances interesantes, en todo caso, para efectos de este análisis la revisión es útil para distinguir el enfoque de calidad que articuló las propuestas.

Tres fueron los objetivos estratégicos del PRONAE:

1. Justicia educativa y equidad.
2. Calidad del proceso y el logro educativo; y,
3. Reforma de la gestión institucional.

Los tres objetivos como agrupamientos de políticas, objetivos particulares, líneas de acción y de metas, dan cuenta de un enfoque que establece su compromiso con una educación de calidad relacionada con la búsqueda de la equidad y que en el otorgamiento del servicio educativo mira a la escuela y a la gestión institucional.

En estos tres objetivos está presente la identificación de la calidad como aprendizaje en las escuelas, considerando la adquisición de conocimientos, el desarrollo de habilidades, actitudes y valores. Recuperamos en este documento la caracterización que en el Programa se hace sobre una educación básica de calidad:

LA CALIDAD EN LA EDUCACIÓN BÁSICA

Una educación básica de buena calidad está orientada al desarrollo de las competencias cognitivas fundamentales de los alumnos, entre las que destacan las habilidades comunicativas básicas, es decir, la lectura, la escritura, la comunicación verbal y el saber escuchar.

Una educación básica de buena calidad debe formar en los alumnos el interés y la disposición a continuar aprendiendo a lo largo de su vida, de manera

autónoma y autodirigida; a transformar toda experiencia de vida en una ocasión para el aprendizaje.

Una educación básica de buena calidad es aquella que propicia la capacidad de los alumnos de reconocer, plantear y resolver problemas; de predecir y generalizar resultados; de desarrollar el pensamiento crítico, la imaginación espacial y el pensamiento deductivo. Una educación básica de buena calidad brinda a los alumnos los elementos necesarios para conocer el mundo social y natural en el que viven y entender éstos como procesos en continuo movimiento y evolución.

Una educación básica de buena calidad proporciona las bases para la formación de los futuros ciudadanos, para la convivencia y la democracia y la cultura de la legalidad.

En una educación básica de buena calidad el desarrollo de las competencias básicas y el logro de los aprendizajes de los alumnos son los propósitos centrales, son las metas a las cuales los profesores, la escuela y el sistema dirigen sus esfuerzos. (SEP, PRONAE; 123)

Sin establecer una definición del concepto de calidad, la enunciación de los rasgos de una educación de calidad anclan también la atención en el propósito fundamental de la escuela, y el desarrollo de las acciones de política centran su atención en la procuración de mejores condiciones para el ejercicio de la enseñanza, abriendo un abanico que abarca la renovación de los contenidos curriculares de educación básica (principalmente preescolar y secundaria), la mejora de los procesos de organización de los planteles, de la gestión institucional, la promoción de los procesos de evaluación.

A pesar de esta revisión apretada y rápida se puede distinguir en retrospectiva que el tema de la calidad emerge al calor de nuevas necesidades del mundo globalizado, donde el conocimiento es el motor del desarrollo. Se requiere más que contenidos el desarrollo de competencias útiles para la inserción del ciudadano en el mundo. El principio de equidad agrega para México y otras naciones, el desafío de atender a todos los mexicanos independientemente de su condición social y de dar los apoyos necesarios a los que más lo requieren.

Pero la noción de calidad centrada en el logro educativo obliga a la reflexión sobre la construcción de políticas, como las grandes estrategias de estado que fortalezcan la educación pública y que obligan a la revisión de la gestión institucional. De esta forma la calidad de la educación requiere también de una calidad de la gestión institucional.

Preguntas para la reflexión:

¿Cuáles son los desafíos actuales con respecto a calidad y equidad en la entidad?

¿Cuáles son los objetivos estratégicos y las líneas de política para atender la calidad y la equidad en la entidad?

¿Cómo se inscriben estas acciones en el marco de las discusiones internacionales sobre calidad y equidad?

¿Qué dificultades se han enfrentado al momento de impulsar las políticas educativas locales?

Contenidos para un concepto de calidad

Aprendizajes y sistema educativo

Hasta ahora hemos realizado un viaje de exploración alrededor de los distintos referentes que han aportado elementos para problematizar a la escuela desde una perspectiva de calidad, pero sin arribar a ninguna definición.

Desde la perspectiva de la calidad total indagamos algunas ideas globales que atañen a las unidades que generan productos y servicios. Encontramos en esa perspectiva una filosofía práctica alrededor de la calidad pero no una definición, más aún porque el enfoque está pensado más en las empresas del sector privado, cuyos productos y servicios difieren de la complejidad de los contenidos y procesos educativos. Aún así, evitando el traslado automático del enfoque, algunos de sus elementos podían ser fructíferos para problematizar alrededor de la calidad de la escuela.

Un referente más específico lo constituye el movimiento de las escuelas efectivas, que tiene como objeto de su indagación a la enseñanza y el aprendizaje. Ahí se identifica calidad con aprendizaje y a partir de ese punto se mira a la escuela y al sistema. No requieren de una definición de calidad de la educación aunque sus hallazgos son elementos que permiten problematizarla.

Otro referente central es el de las orientaciones de política educativa, donde se construyen consensos para la acción y con el propósito de tener claridad sobre los ámbitos de intervención asocian calidad también a resultados educativos, sin una preocupación especial por su definición. Sin embargo, de igual forma se concluye en sus razonamientos que la calidad está en los aprendizajes y que procurarla significa atender a otros niveles del sistema para que este opere como apoyo de los procesos escolares.

Alrededor de la definición de calidad existen consensos, pero no los suficientes para generar una definición, aunque hay argumentos para señalar la existencia de un “algo” que otorga calidad. La misma UNESCO, en un documento reciente⁴ sobre los avances con respecto a las metas de Dakar, recupera la noción de calidad y presenta elementos para entenderla, aunque no la define. El documento señala:

Pese al consenso cada vez mayor acerca de la importancia de la calidad en la educación, subsisten bastantes discrepancias sobre lo que esta noción

⁴ UNESCO 2004. Educación para Todos. El Imperativo de la Calidad. Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2005. Resumen. Paris.

supone en la práctica. No obstante, la mayoría de las tentativas de definición de la calidad de la educación se caracterizan por dos principios: el primero parte de la base de que el objetivo explícito principal de todos los sistemas educativos es el desarrollo cognitivo de los educandos, y por lo tanto estima que un indicador de la calidad de esos sistemas es el éxito que obtengan en la consecución de dicha meta; el segundo hace hincapié en la función de la educación para promover los valores compartidos en común y al desarrollo creativo y efectivo de los educandos, dos objetivos cuya consecución es mucha más difícil de evaluar.

Un denominador común se puede encontrar en una serie de objetivos ampliamente compartidos, que suelen constituir el sustrato de los debates sobre la calidad de la educación: respeto de los derechos individuales; mejora de la igualdad de oportunidades en materia de acceso y obtención de resultados; y pertinencia de lo enseñado en la vida cotidiana. (UNESCO 2004; p. 6)

Como se puede observar, los contenidos de calidad se encuentran en consonancia con lo que hemos ya visto desde Jomtien, centrando la calidad en el logro de aprendizajes, estos alrededor de contenidos pertinentes para la vida y en un marco de equidad que ofrezca oportunidades para todos los demandantes de educación. Veamos ahora otra definición mucho más abarcativa que parte de la misma preocupación pero integra otras dimensiones.

El Instituto Nacional de Evaluación Educativa, creado en el 2002, ha necesitado, para cumplir con sus objetivos y metas, construir una definición de calidad que sin “pretensiones de exhaustividad”, busca superar las nociones que tienden a manejar de “manera excesivamente simple” un concepto complejo y multidimensional.

El Instituto, con la precisión y rigurosidad que le caracterizan, reconoce la ausencia de consensos en torno a una definición de calidad, por lo que asume la responsabilidad por presentar una propuesta como guía de su política institucional. Antes de presentar su definición el mismo INEE aclara: “La noción de calidad educativa es compleja; definirla inequívocamente implicaría resolver discusiones debatidas entre los especialistas”(INEE 2005; 15).

Para construir su definición el INEE lo hace apoyándose en el enfoque de análisis de sistemas implicando las dimensiones de pertinencia y relevancia, eficacia interna y externa, impacto, eficiencia y equidad. Para el Instituto un sistema de calidad es aquel que:

- Establece un currículo adecuado a las circunstancias de la vida de los alumnos (**pertinencia**) y a las necesidades de la sociedad (**relevancia**)⁵.
- Logra que la más alta proporción de destinatarios acceda a la escuela, de preferencia en la edad estipulada (**cobertura**), permanezca en ella hasta el final del trayecto y egrese en los tiempos previstos (**terminación**) habiendo alcanzado los objetivos de aprendizaje establecidos en el currículo (**nivel de aprendizaje, eficacia o efectividad interna**).

⁵ Estos subrayados y los siguientes son del Instituto.

- Consigue que los aprendizajes sean asimilados en forma duradera y se traduzcan en comportamientos sustentados en valores individuales y sociales, con lo cual la educación será fructífera para la sociedad y el propio individuo (**eficacia externa, impacto**).
- Cuenta con recursos humanos y materiales suficientes, y los usa de la mejor manera posible, evitando derroches y gastos innecesarios (**eficiencia**).
- Tiene en cuenta la desigual situación de alumnos y familias, comunidades y escuelas, y ofrece apoyos especiales a quienes lo requieren, para que los objetivos educativos sean alcanzados por el mayor número posible de estudiantes (**equidad**). (INEE 2005; 15 y 16)

La definición adquiere dinamismo, agrega el INEE, si se concibe al sistema educativo (al igual que otros sistemas) como un conjunto de procesos, en el que sobresale el pedagógico pero también existen los administrativos y de gestión. Los procesos requieren de insumos o recursos para generar productos o resultados varios, ante todo “egresados con cierta formación”.

El sistema educativo tiene un entorno, la sociedad en su conjunto, en el cual se desarrollan las escuelas y los hogares de los alumnos. El entorno puede ofrecer recursos para el funcionamiento del sistema, pero a su vez necesidades que debe atender el sistema a través de sus productos o resultados.

La definición del INEE resulta sugestiva. Asume en sus dimensiones los diferentes niveles en los que se desarrolla el proceso educativo, es decir distingue a la escuela y al sistema, en el marco de objetivos a corto y largo plazo (eficacia externa e impacto) y recupera como uno de los elementos centrales a la equidad.

No hay que olvidar que la definición es un instrumento conceptual útil para confrontar con la realidad y distinguir por contraste, con información sustentada, las áreas de atención del sistema y de la escuela. De esta forma, la definición implica un modelo de dimensiones, armónicas en el conjunto de relaciones internas que constituyen el esquema, pero que al momento de aplicarse a situaciones dadas genera tensiones en los mismos componentes de la definición.

Por ejemplo, es probable la tensión entre la equidad y la eficiencia, la cual puede ser vista desde las distintas perspectivas de los actores responsables del servicio educativo. Así, es común encontrarse en la administración, conflictos entre una política de equidad que requiere de más recursos para compensar las desigualdades en la oferta educativa, con la perspectiva de los responsables de los presupuestos, interesados en abatir costos con el objeto de “estirar” y optimizar los escasos recursos.

La relevancia tan importante en el discurso educativo, es abatida por dobles discursos de la administración, la que centra la atención en el logro de los propósitos educativos de los planes y programas de estudio de la educación básica y la que demanda otro tipo de enseñanza a partir de exámenes que evalúan contenidos lejanos del currículo oficial.

No por ello carece de utilidad la definición, pues por el contrario se establece como un modelo en el que se definen las aspiraciones básicas a las que tendría que llegar el sistema.

En este sentido, la noción de relevancia y pertinencia no establece el sentido y los propósitos de la educación, pues estos son responsabilidad de la autoridad educativa, la cual tendrá que discutir con los actores necesarios los propósitos educativos de la currícula oficial, eso sí, buscando en su construcción que responda a las necesidades de los individuos y de la sociedad, y una vez establecidos, promover las acciones necesarias para que estos se instalen en las actividades cotidianas de los docentes, parte importante del sistema, línea de contacto directo con los beneficiarios de la educación.

La definición establece las dimensiones del sistema a considerar en el desarrollo de una educación de calidad, el contenido y dinanismos del sistema educativo corresponde a la construcción de políticas y su realización, así como al quehacer específico de maestros y directores en el aula. Resulta interesante la definición porque la exigencia de responsabilidad de calidad no sería sólo para los maestros dentro de una escuela, sino para los decisores, responsables de crear condiciones para un buen funcionamiento de la educación pública.

En esta definición de calidad de la educación entran en juego contenidos que se vienen construyendo desde los años noventa, por una parte el de la necesidad de instalar una responsabilidad por los resultados educativos que atañe a la escuela y al sistema, y que implica una apertura del sistema educativo hacia la sociedad, con información rigurosa y relevante sobre el funcionamiento de la educación, y por otra, de un monitoreo permanente de los procesos internos del sistema en torno de la aplicación y uso de los recursos destinados a la educación, con el objeto de contar con indicadores que ayuden a identificar los ámbitos prioritarios de atención para mejorar la capacidad de respuesta institucional.

En el esquema de evaluación del INEE está presente esta perspectiva, pues la evaluación del aprovechamiento de los alumnos no es su único fin, ya que su plan a futuro incluye la construcción de un sistema de indicadores que no se limite al aula, sino que abarca los siguientes:

Indicadores de Contexto.

- Sociodemográficos.
- Sociocultural.
- Socioeconómico.
- Socioeducativo.

Indicadores de recursos o insumos.

- Recursos humanos.
- Recursos materiales.
- Recursos financieros.

Indicadores de procesos

- Procesos escolares en el nivel del sistema.
- Procesos de administración en el nivel del sistema.

- Procesos de gestión en el nivel de escuela.
- Procesos pedagógicos en el nivel de aula.

Indicadores de Resultado o Productos

- Productos inmediatos: a) cobertura y escolaridad de la población; b) resultados de aprendizaje.
- Resultados a mediano y largo plazos: a) Impacto económico de la educación en el empleo, el ingreso; b) Impacto sociocultural de la educación; en las prácticas cívicas y culturales.

Obviamente, este plan del INEE no puede desarrollarse en forma inmediata, requiere de la confluencia de especialistas y responsables de política para el diseño de los indicadores y de los procedimientos de evaluación tanto cualitativos como cuantitativos que se requieran, pero resulta prometedor en cuanto a la concepción de evaluación y calidad de la educación que orienta el quehacer del instituto.

Las dos definiciones antes expuestas nos señalan que no hay definiciones consensuadas pues ambos organismos, al presentar la suya establecen con claridad la existencia de distintas opiniones y la hasta ahora imposibilidad de llegar a acuerdos. Sin embargo, nos ayudan a identificar los puntos comunes de ambas, y para efectos del ejercicio de la administración educativa, ayudan al decisor a focalizar la mirada en el aprendizaje y a plantearse su propia gestión dentro del aparato de la administración educativa, es decir el qué hacer desde la administración pública y en conjunción con los otros responsables de la educación federal o estatal.

¿Pero cuál es la definición más adecuada? Quizá la respuesta es que ninguna, y que distintos actores no se encuentran en capacidad de construir una. ¿Pero significa que en esta búsqueda de definiciones hemos caminado en valde? Antes de responder a esta inquietud conviene recapitular nuevamente sobre la escuela, pensando la calidad en los ambientes cotidianos del plantel escolar.

La calidad en la escuela

Al reflexionar sobre el servicio educativo se ha buscado en el enfoque de calidad total, recursos para explorar caminos que revitalicen al plantel. Schmelkes escribió hace más de una década (1992) una serie de reflexiones en torno a los procesos de calidad que siguen siendo útiles y que incluso pueden ser valiosos para problematizar y reflexionar sobre los propios procesos que acontecen en la administración.

La autora comparte la definición de calidad que establece el INEE (Schmelkes), pero al analizar a la escuela cotidiana desde la calidad total enfatiza otros aspectos. Uno de ellos: la calidad está en el logro de aprendizajes significativos para los alumnos. Ella recupera a Jomtien como una de las fuentes principales en tanto la escuela debe atender a la satisfacción de las necesidades básicas del aprendizaje.

Por otra parte subraya la necesidad de atender la equidad, la cual no sólo se puede desarrollar en el plano de las iniciativas del sistema, sino que implican también al quehacer del docente en sus aulas, privilegiando la atención a los educandos más desfavorecidos.

Una escuela de calidad entonces tiene como referencia básica a sus beneficiarios, los directos que serían los alumnos, pero también otros, los padres de familia, los propios maestros de los distintos grados, los distintos niveles del sistema educativo. Solo a partir de ellos cobra sentido el servicio educativo, y la tarea de maestros y directores consiste, como servidores públicos agregaríamos, en buscar los caminos para atender a sus necesidades y lograr educandos que se apropien de los propósitos educativos de la escuela.

Sin embargo no es suficiente conocer a los destinatarios, hay que preguntarse qué aspectos del servicio se tienen que mejorar para atenderlos, de ahí que la calidad comienza cuando se reconoce que existen problemas. Diría otro autor en la misma textura, tenemos que hacer de los problemas nuestros amigos (Fullan 2003), no como un reconocimiento de culpa para realizar ejercicios de arrepentimiento y de penitencia, sino para distinguir las áreas de oportunidad, de desafío en la escuela. El reconocimiento de problemas nunca termina, porque la mejora nunca concluye. Siempre es necesario aún reconociendo los avances, identificar los problemas o las áreas de oportunidad que atendíéndolas incrementarán la mejora del servicio.

Ahora bien, al señalar que la calidad se encuentra en los aprendizajes también lo hace como punto central de referencia, para preguntarse por la calidad de los procesos que están detrás del resultado. Son los procesos los que llevan al resultado. La calidad se encuentra en aprendizajes que han contado entonces con una valiosa intervención de los profesores, para crear ambientes de enseñanza propicios para el logro educativo en el marco de los propósitos de los planes y programas de estudio.

Entre los procesos que identifica se encuentran: un ambiente de regularidad básica en el cumplimiento de la tarea educativa, pues los maestros llegan temprano, asisten regularmente a sus clases, el tiempo de trabajo se concentra en la enseñanza y el aprendizaje.

Otro proceso que se localiza en las relaciones que establecen el conjunto de los maestros para la realización de la tarea y que se caracteriza por el intercambio permanente de experiencias, el establecimiento de propósitos comunes, la realización de una planeación conjunta, el monitoreo colectivo del aprendizaje.

Uno de los más importantes es el diseño de la enseñanza, la cual tendría que realizarse conforme al currículum oficial, planearse y considerar las formas de relación entre el maestro y los alumnos, del alumno con otro alumno, la cual debe descansar en la confianza, el diálogo, la tolerancia, el apoyo. El proceso implica contenido y ambiente propicio para la enseñanza y el aprendizaje.

Un último proceso que se concibe como valioso es el de la vinculación de la escuela con las familias, no sólo en la manutención del edificio, sino en el involucramiento para la atención a los aprendizajes de los alumnos.

Los procesos pueden llevarse a cabo si se cuenta con la participación activa y estimulante de los directores, quienes tendrían que orientar y retroalimentar a los maestros y a la comunidad en función de logro educativo de la escuela.

Como se puede observar en este resumen sumamente apretado de la visión de calidad de nuestras escuelas, la calidad no descansa en los individuos aislados, sino en los individuos identificados como núcleos de relaciones, de ahí que la posibilidad de avanzar sobre la calidad implica un cambio en la visión y en la actitud de los sujetos, así como el fortalecimiento de la capacidad institucional de la escuela para ejercer una mayor autonomía pedagógica. Por otra parte nos señala la dificultad para construir una definición, para encerrar en un par de enunciados aspectos que corresponde a lo que podría llamarse una filosofía de vida.

Ahora bien, con este enfoque y desde las perspectivas de Jomtien la calidad se realiza en la escuela. Hay una apuesta enorme a la capacidad de renovación de los maestros y los directores, en cierta forma, la calidad depende de ellos. Esta es una conclusión que se remarcó en la década pasada, sin embargo, la experiencia en iniciativas de innovación en las escuelas mostró que éstas requieren de apoyos, y así como se puede problematizar la calidad en la escuela, es quizá necesario preguntarnos por la calidad del sistema educativo.

De la calidad de la escuela a la calidad de la administración educativa

El enfoque de Schmelkes sobre la escuela nos obliga a girar la mirada desde una visión centrada en el sistema a los procesos de la escuela, a los procesos complejos de la construcción cotidiana de la enseñanza y el aprendizaje. A veces pareciera una cuestión de azar el encuentro en una escuela, de maestros con un compromiso pedagógico muy alto que coinciden con un director de las mismas características. Cuando esto sucede la escuela avanza considerablemente por sí sola recurriendo a pocos apoyos de la administración, pues el colectivo sabe lo que tiene que hacer y lo hace muy bien.

Pero la mayoría de las escuelas no son así y el desafío de los decisores se encuentra en cómo contribuir a que el mayor número de escuelas avance por este camino. Conviene entonces nuevamente girar la mirada al sistema y considerando las necesidades y los propósitos de las escuelas, preguntarse qué puede hacer la administración para propiciar mejores condiciones para el funcionamiento de los planteles.

Las respuestas no son fáciles, pero una opción se encuentra evaluar como la administración genera sus políticas y cómo las hace llegar a las escuelas. Con preocupación se puede observar un discurso sobre la calidad en la escuela, que contrasta con los procesos carentes de calidad de la administración, de tal forma que la escuela, beneficiaria de la administración si nos atenemos al enfoque de calidad total, es receptora de procesos que atentan contra ella y por ende contra sus beneficiarios.

La investigación y la experiencia educativa identifican las grandes dificultades del sistema para establecer una comunicación clara y eficaz con las escuelas. Influyen al respecto los canales de difusión de la información, pero más aún la cultura y los procesos micropolíticos que establecen sesgos a los mensajes institucionales. Más aún complicada es la realización de las políticas, donde se observa un gran espacio entre el propósito institucional y el quehacer en la escuela.

No se diga al interior de la misma administración en la que se instalan equipos de diverso origen político e ideológico, que funcionan como compartimientos que compiten entre sí y que juegan distinto rol, incluso de competencia a partir de la distribución desigual de recursos. A esta diferenciación se agregan los conflictos políticos entre los grupos que la integran y que son actos reflejos de conflictos y diferencias que se dan en el campo político. Es clásico como al interior del aparato los propios responsables incluyen cuñas en las áreas de los subalternos que fueron impuestos por otros equipos, con el objeto de controlar y eventualmente paralizar a un posible competidor.

Estas circunstancias que los decisores conocen a plenitud pues las sobrellevan, aunque también las comparten y muchas veces contribuyen a incrementarlas, establecen una barrera entre la administración y la escuela, pues ella recibe demandas a veces contrapuestas, duplicadas, demandas sin sentido claro de su pertinencia, tareas adicionales que dificultan su quehacer, por señalar solo algunas.

De esta manera habría que preguntarse por los procesos de calidad de la administración, sobre las actitudes del personal de las distintas áreas de responsabilidad, de la capacidad de establecer prioridades y un sentido al trabajo que busque apoyar a la escuela y no obstaculizarla, del liderazgo profesional informado y académico del jefe de departamento en turno, de las propias acciones de evaluación de las tareas realizadas.

Las más de las veces, la administración le pide a la escuela actividades que los administradores no realizan. Por eso los maestros reclaman, ven un enemigo potencial en la administración central y con ironía clasifican el trabajo de la administración, a veces injustamente, como el de una burocracia que no conoce la escuela, "que todo lo resuelve detrás del escritorio".

Preguntas para la reflexión:

¿Qué puede hacer su área de responsabilidad para contribuir a crear mejores condiciones en el funcionamiento de las escuelas?

¿Cómo hacer de la evaluación un proceso vital para cada uno de los niveles del sistema educativo, desde la escuela hasta las jefaturas de departamento?

¿Cuáles son los procesos en los que se desarrolla la gestión institucional y qué podría hacerse para optimizarlos?

¿Qué procesos internos a cada área de responsabilidad es posible mejorar y cómo hacerlo?

A MANERA DE CONCLUSIÓN: ALGUNOS APUNTES PARA LA AGENDA EDUCATIVA ESTATAL.

Al final de este trayecto no hemos podido encontrar una definición de la calidad de la educación, pues al parecer no existe dada la diversidad de interpretaciones que se ponen en juego. Pero se han recuperado a lo largo del camino una serie de referencias que nos precisan su contenido y se convierten en faros para la acción del decidor. Tratemos de recuperar las pistas.

En esta revisión de los referentes en los que se construye la noción de calidad destaca la centralidad del aprendizaje en la escuela. La calidad se asocia desde las lecturas institucionales con logro educativo. El aprendizaje que se espera adquiere una fuerte complejidad, pues no se trata sólo de la adquisición de conocimientos, sino de impulsar el desarrollo de los educandos en una conjunción de conocimientos, habilidades cognitivas adquisición de valores y desarrollo de actitudes, que vinculados al enfoque de ser valiosos para enfrentar y resolver dificultades y problemas en la vida personal y social, dan pauta a la noción de competencias. Para los desafíos de la sociedad del conocimiento, estos son los ingredientes que potencian al sujeto como individuo y en la sociedad.

A la noción de calidad centrada en aprendizajes, se adiciona la equidad, como una orientación de las políticas gubernamentales que tratan de subsanar las desigualdades propias de nuestro país. Calidad y equidad son un binomio que debería movilizarse en forma armónica. Para nuestro país no puede haber calidad sin equidad. El enfoque de calidad tiene que estar presente en todo el servicio para todos los mexicanos de todos los géneros y de todas las regiones del país indistintamente de su condición social.

La calidad de los aprendizajes se expresa en la escuela, pero para que esta logre su cometido debe considerarse el funcionamiento de la administración educativa en su conjunto. La tarea de la administración es crear condiciones para que la escuela realice su tarea, no entorpecerla a partir de requerimientos burocráticos. Una educación de calidad replantea el funcionamiento de la institución, llama a la reestructuración de la misma y a su optimización para que se convierta en un apoyo y no en un lastre del plantel escolar.

La calidad requiere del monitoreo de los resultados educativos y de los procesos que los hacen posible. De ahí la importancia de la evaluación. Esta se ha concentrado en los aprendizajes, en el logro educativo, pero requiere avanzar hacia evaluaciones más finas de procesos escolares.

La calidad entendida como logro en el aprendizaje, es el núcleo alrededor del cuál tendrían que gravitar la evaluación, el currículum, la formación docente, la gestión escolar e institucional.

Bibliografía

Ball, Stephen (1989). *La micropolítica de la escuela. Hacia una teoría de la organización escolar*. Barcelona: Paidós.

Casanova, Ma. Antonia (2004) *Evaluación y calidad de centros educativos*. Madrid: La Muralla.

Fullan, Michael (2000). *Las fuerzas del cambio*. Madrid: Akal.

Haïm Gaziël et al (2000). *La calidad en los centros docentes del siglo XXI*. Madrid: La Muralla.

INEE (2006). *La calidad de la educación básica ayer, hoy y mañana. Conclusiones del informe anual sobre La Calidad de la Educación Básica en México 2006*. México.

INEE (2005). *La calidad de la educación básica en México. Informe Anual 2005*. México: INEE.

Martínez, Felipe (1996). *La calidad de la Educación en Aguascalientes. Diseño de un sistema de monitoreo*. Aguascalientes: Universidad Autónoma de Aguascalientes – Instituto de Educación de Aguascalientes.

Pam Sammons et al. (1998). *Características clave de las escuelas efectivas*. México: Cuadernos biblioteca para la actualización del maestro – SEP.

Santos Guerra Miguel Angel (2003). *Trampas en educación. El discurso sobre la calidad*. Madrid: La Muralla.

Schmelkes Sylvia (1992). *Hacia una mejor calidad de nuestras escuelas*. México: SEP.

Schmelkes, Sylvia (2000). “La desigualdad en la educación primaria”, en *Primer curso nacional para directivos de educación primaria, lecturas*. México: SEP – Programa Nacional de Actualización Permanente.

Schmelkes, Sylvia (2003). *La calidad de la educación básica. Conversaciones con maestros*. Documento DIE 48. México: DIE – CINVESTAV.

SEP. Programa Nacional de Educación 2000 – 2006.

SEP (1997). *Recomendaciones de la Reunión de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe, celebrada en Kingston, Jamaica, en mayo de 1996*. México: Cuaderno de biblioteca para la actualización del maestro, SEP.

Reynolds David et al (1997) *Las escuelas eficaces, claves para mejorar la enseñanza*. Madrid: Santillana.

UNESCO (2004). *Educación para Todos. El imperativo de la calidad. Resumen del Informe de Seguimiento del EPT en el mundo 2005*. Publicación PDF de UNESCO – Página WEB UNESCO.