

América Latina: en busca de una educación de calidad

por *Patricio Cariola SJ* y
Alfredo Rojas

Antecedentes

El Fin de la Escuela Republicana

Hacia 1950, bastaba una escuela, sus planes y programas, sus aulas y profesores (usualmente formados en Escuelas Normales), mobiliario, pizarrón, tiza, algunos libros de texto y una dotación de útiles y cuadernos para los niños más pobres, para que en Chile, Uruguay o Argentina se tuviese al mismo tiempo escuela y calidad de la enseñanza garantizada. Escuela y calidad de la enseñanza eran prácticamente sinónimos.

Hoy, en los noventa, la calidad de la enseñanza y la sola existencia de la escuela ya no son sinónimos. ¿Qué pasó en medio? Rama (1991) señala al respecto:

Entre los cambios sufridos por la institución escolar figuran el retroceso relativo de ésta respecto a sus iguales en los países desarrollados y en relación a los conocimientos de base que debe portar una persona para integrarse a la actual sociedad uruguaya. El tiempo de atención que le otorga a los escolares no cambió en esta segunda mitad del siglo XX ni tampoco se generalizó la educación preescolar desde temprana edad, y el estado de las inversiones en infraestructura y equipamiento es proporcionalmente más pobre que hace un cuarto de siglo...

Los autores.

*Patricio Cariola SJ.
Investigador de CIDE (Chile).
Alfredo Rojas. Oficial de
Programas, Oficina Regional
de UNESCO en Santiago
(Chile).*

Además, Rama se refiere a la baja prioridad social y política concedida a la escuela, observable en el deterioro de los ingresos y el *status* de los profesores, o en la pérdida de la importancia de la escuela en el discurso público.

Lo que Rama indica para Uruguay es también válido para otros países de América Latina. En efecto, si en la sociedad rural o semiurbana de la primera parte de este siglo la escuela era la única agencia portadora de civilización, ciencia y cultura y el profesor su misionero, en las décadas siguientes la urbanización, la sociedad de masas, el crecimiento de las clases medias y su profesionalización (resultantes, en gran parte, de la misma escolarización), la emergencia de los medios masivos de comunicación, etc. hicieron que el profesor y la escuela ya no tuviesen ese monopolio. Con ello la escuela perdió su centralidad como agencia dispensadora del conocimiento y entonces, desaparecido el carácter «misionero» de la labor del maestro, éste pasó a ser apenas un profesional de segunda.

En este contexto, se descubre que la expansión de la cobertura había dado lugar, en términos de calidad, a un heterogéneo conjunto de redes de disímil calidad que, a semejanza de lo descubierto por Bordieu y Passeron en Francia, se homologaban a los ingresos de las familias de los alumnos —esto es, a menores ingresos, menor calidad de la enseñanza—. Al mismo tiempo, mediante muestras y pruebas nacionales se constata que el promedio general del logro en los aprendizajes del idioma castellano y las matemáticas es, para el sistema, cercano al 50%. En otras palabras, nuestros sistemas educativos reprobarían cualquier examen de excelencia y, además, la escasa calidad se distribuye de modo inequitativo en extremo, concentrándose en las escuelas y colegios de urbanos de clases medias y altas.

Esta situación, detectada ya a fines de los setenta (véase Rojas, 1979),¹ se agrava aún más en los ochenta, como resultado de la crisis de la deuda y los consiguientes «ajustes estructurales». La crisis tuvo dos efectos simultáneos en el deterioro de la calidad de la educación en los países: de una parte, incrementó el número absoluto y relativo de familias pobres, con todo lo que eso significa en términos de las condiciones, expectativas y apoyo de las familias en la educación de sus hijos, y de otra parte, provocó una disminución de los recursos disponibles para el sector educativo, como se puede observar en el siguiente cuadro:

¹ Exceptuando Cuba, que en esos años tenía una situación económica, social y educativa por completo diferente. Desgraciadamente, la crisis que no afectó a la isla en los ochenta la está afectando, con mayor dramatismo aún, en estos años.

América Latina. Porcentaje del gasto total en educación respecto del producto nacional bruto para algunos años seleccionados

Fuente: *Anuario Estadístico de la UNESCO, 1988.*

Como vemos, hasta ese momento, con la excepción de Cuba y Uruguay, la disminución afectaba a todos los países.

Sin duda, la suma de los procesos de largo plazo de masificación y urbanización de las sociedades latinoamericanas en condiciones de subdesarrollo, más la cri-

Países	1982	1983	1984	1985	1986
Costa Rica			6,0	4,7	5,2
Cuba		5,9	6,4	6,9	
Rep. Dominicana		2,3	2,0	1,8	1,6
El Salvador	3,9	3,0			
Guatemala	1,9	1,8	1,8		
Haití	1,2	1,2	1,2	1,2	
Honduras	4,3	4,6	5,0		
México		2,8	2,6	2,6	2,1
Nicaragua			6,3	6,0	6,6
Panamá			5,2	5,2	5,0
Argentina		2,8	2,2	1,8	
Bolivia	3,1	2,7	0,5		
Brasil	4,6	3,3	2,8	3,3	
Chile	5,7	5,0	4,8	4,5	
Colombia		2,9	3,2	2,9	2,9
Ecuador		3,8	4,1	3,6	3,4
Paraguay	2,2	2,0	1,6	1,5	
Perú		2,9	2,9	2,9	1,7
Uruguay			2,4	2,6	3,1
Venezuela		8,1	6,1	6,8	

sis de la deuda y los posteriores ajustes, llevaron a nuestras sociedades a un verdadero «estado de postración». A ello se debe agregar los efectos del autoritarismo militar, del que sólo escapaban Venezuela, Colombia, Costa Rica y México en los últimos años de la década de los setenta. En ese cuadro, al deterioro es-

tructural (por así llamarlo) de la posición de la escuela y del maestro en la sociedad de masas latinoamericana, se sumaron la pobreza social, que afectó a las familias y a los educandos, y la escasez de recursos para el sistema educativo.

Podemos afirmar que hacia 1985, el sistema educativo latinoamericano, hijo —al igual que nuestras naciones— de la Ilustración y el Positivismo, construido desde el Estado a partir del momento mismo de nuestra Independencia, estaba en agonía. Incluso su mejor logro, la universalización de la educación primaria, se encontraba en serio riesgo ante una ineficiencia tal que hacía que, en el mejor de los casos, de 100 matriculados egresasen sólo 65 y, en el peor, se produjesen más abandonos que egresos, en una proporción de 60 a 40. Se podría caracterizar ese momento como de término de la escuela republicana.

Nuevas orientaciones

Propuestas desde el Fondo Monetario Internacional

La crisis de la deuda permitió, en la mayor parte de los países de América Latina, la introducción de los ajustes estructurales y las políticas de reforma del Estado preconizadas por el Fondo.

El Banco Mundial también había desarrollado una línea de investigación de economía de la educación, de la cual resultaban diagnósticos y propuestas. En particular, Psacharópulos analizó la rentabilidad de las inversiones en los distintos niveles de educación en los países en vías de desarrollo, demostrando que, por sobre la educación superior y la media, la mayor rentabilidad se obtenía en las inversiones en primaria (Psacharópulos, Tan y Jiménez, 1986); de igual modo, estos y otros investigadores mostraban cómo, en la práctica, la gratitud de la educación superior había tendido a afectar la disponibilidad de recursos para la educación primaria, lo que en términos sociales significaba que el Estado había subsidiado a las clases medias a costa de los sectores más pobres. Por último, se mostraba cómo la centralización del sistema atentaba contra su calidad y eficacia.

Encabalgados en la propuesta de reducción de las funciones administradoras del Estado, se propusieron políticas de descentralización de la educación y además se comenzó a revisar las fuentes y mecanismos de financiamiento. Junto a la ola privatizadora, la ola descentralizadora invadió el continente. Más adelante volveremos sobre la relación entre descentralización y calidad de la enseñanza.

Conferencia de Jomtien

En marzo de 1990, en Jomtien (Tailandia) se llevó a cabo la Conferencia Mundial de Educación para Todos. Convocada por las grandes agencias de financiamiento, la Conferencia buscó comprometer, más allá de los agentes educativos, a la sociedad en general a un esfuerzo mayor para alcanzar la educación para todos. Adicionalmente, la Conferencia subrayó la idea de que la educación debe responder a las necesidades de aprendizaje (NBA) de los distintos grupos y personas. Estas necesidades pueden ser diversas, según los países, poblaciones y personas, pero son ellas las que deben definir la enseñanza y no a la inversa. Desde Jomtien en adelante, hablamos de que el énfasis está en las necesidades de aprendizaje.

Propuesta CEPAL-UNESCO

Por su parte, la CEPAL analizó críticamente la experiencia de la búsqueda de ventajas comparativas para la apertura al comercio internacional basada en la explotación indiscriminada de los recursos naturales y la reducción de los salarios de los trabajadores. Ante esa opción, que denomina de *inserción espuria*, la CEPAL preconiza la inserción competitiva de las naciones en el mercado mundial mediante la exportación de productos de mayor valor agregado. La agregación de valor supone la incorporación constante de progreso técnico a los procesos de producción, lo cual supone, además de un sector empresarial dinámico y emprendedor, la asimilación permanente del progreso tecnológico a escala social (CEPAL, 1990). Tal cosa no es posible sin una población altamente educada, formada en una educación de calidad. Tal es el planteamiento siguiente, contenido en el libro *Educación y conocimiento, eje de la transformación productiva con equidad*, elaborado por la CEPAL y la Oficina Regional de Educación para América Latina de la UNESCO (1992).

Asimismo, la propuesta considera que la competencia internacional no resulta de competencias entre empresas, sino entre naciones. Por ejemplo, no basta que una filial de la IBM se instale en algunos de nuestros países a fabricar microchips, porque tal «enclave» no garantiza la competitividad de esa filial en el largo plazo.

Si la competencia es asunto que compete a las naciones, éstas deben ofrecer condiciones de sustentabilidad social y política de largo plazo al crecimiento económico. Y tal sustentabilidad también es impensable sin una ciudadanía que participe de modo activo en los procesos democráticos, y sin una equidad en la distribución de los frutos del crecimiento. Ambos, nueva ciudadanía y equidad, también requieren de una educación de calidad.

Finalmente, en la medida en que la economía crece y se orienta por modalidades de «inserción auténtica» en el mercado mundial —esto es, exportación de valor agregado y no sobreexplotación de los recursos naturales ni bajos sala-

rios—, es el crecimiento económico y el desenvolvimiento de las empresas el que exige una educación general —y no solamente técnica— de calidad. De allí que cada vez con más frecuencia se escuche en los círculos empresariales la frase «la educación es demasiado importante para dejársela sólo a los educadores», que, pese a ser peyorativa para nosotros, los educadores, contiene una buena noticia que es doblemente buena viniendo de los empresarios: se deben dedicar más recursos a la educación.

En suma, la propuesta de la CEPAL-UNESCO no desconoce y afirma las exigencias de competitividad económica e inserción en el mercado mundial. Sin embargo, recogiendo las investigaciones y debates más recientes acerca de la formación de recursos humanos, pone el acento en que tal competitividad sólo puede ser posible si tiene como eje la incorporación y difusión del progreso técnico. Éste se funda, a su vez, en el conocimiento y la educación. Al mismo tiempo, la propuesta reconoce la importancia de la educación en otros ámbitos, como la construcción de la ciudadanía y de los valores, que, además de su mérito en sí, son componentes de las condiciones de equidad social y de democracia que darán sustentabilidad en el tiempo al crecimiento económico.

La voz y la acción de la Iglesia

La Iglesia ha hablado y actuado en forma contundente en el campo de la educación en América Latina.

En Medellín hizo suyo el término *educación liberadora*, acuñado por Paulo Freire, y propició una pedagogía participativa y una opción por los pobres que tenían como meta la liberación integral del ser humano, en particular de los pobres y excluidos. Fue el aporte de la Iglesia a las reformas educativas de los años sesenta y setenta, ejerciendo las instituciones eclesiales un liderazgo claro en el campo de la educación popular de niños y adultos, sobre todo campesinos, y en la formación social de los alumnos de nuestros colegios secundarios.

Puebla acogió la dimensión liberadora y recogió y relanzó la preocupación por que la acción educativa de la Iglesia fuera de verdad evangelizadora, tanto en su estilo como en su contenido.

Santo Domingo subraya la importancia del proyecto educativo como forma de plasmar los grandes valores de la participación y la evangelización, conforme a las indicaciones de los documentos últimos en la Santa Sede. Su aporte singular es afirmar que «*Nuestros compromisos en el campo educativo se resumen sin lugar a dudas en la línea pastoral de la inculturación: la educación es la mediación metodológica para la evangelización de la cultura*» (Santo Domingo 271).

Los centros de investigación de la Iglesia han adquirido un claro liderazgo en la producción de conocimientos y en la introducción, tanto en educación formal y no

formal, mientras que las universidades católicas han entrado de lleno en la formación de educadores. El pensamiento educacional latinoamericano está impregnado hoy día por los valores de una antropología cristiana y una opción efectiva por los pobres. Los reductivismos de corte positivista, liberal o marxista están en franco retroceso.

Las preocupaciones fundamentales hoy día, como lo expresan los documentos que hemos señalado, es bastante práctica: lograr que la masa de los niños que hoy asiste a la escuela aprendan efectivamente lo que necesitan para vivir y trabajar con dignidad y para seguir aprendiendo. Se busca la calidad en términos de eficiencia y pertinencia de lo aprendido, y equidad en términos de la distribución de esa calidad en la población.

De allí que en la segunda parte de este trabajo se pase a un plano mucho más práctico, referido a algunas estrategias concretas para mejorar la calidad, tal y como las describen las investigaciones recientes. Estos señalamientos de carácter netamente pedagógico, sin embargo, necesitan ser integrados en un proyecto educativo que recoja las orientaciones pastorales de la Iglesia, que acabamos de recordar. Sólo allí adquirirán pleno sentido en un colegio católico. Su implementación debe terminar siendo una auténtica inculturación del Evangelio.

Conclusión 1: Un nuevo escenario emerge

Tras la crisis, los ajustes económicos, las privatizaciones y las reformas al Estado latinoamericano, en la década de los noventa emerge un escenario completamente distinto del que surgió de la crisis de los treinta y que perduró hasta los ochenta. El nuevo escenario latinoamericano se da también en un contexto mundial distinto del de las décadas precedentes, caracterizado por el fin de los regímenes comunistas de Europa del Este, el fin de la confrontación Este-Oeste, la emergencia de los nuevos países industriales de Asia, el enorme peso económico de Japón, la unidad de la Comunidad Europea, etcétera.

América Latina no entra con buen paso a ese nuevo escenario. A la pobreza ancestral de campesinos e indígenas se suman masas de pobres urbanos cercados por la violencia delictiva y el narcotráfico. La amenaza del desempleo se aleja muy lentamente. Los servicios sociales de salud, educación, transporte, vivienda se deterioraron y están en crisis. Los sistemas de seguridad social están arruinados. Los cuerpos de seguridad ciudadana se encuentran debilitados por la crisis del Estado.

Al mismo tiempo, como nunca antes, todos los países de América Latina, con la excepción de Cuba y Haití, muestran regímenes democráticos. Los capitales fu-

gados están comenzando a volver y hay países, como México, Chile y más recientemente Argentina, que muestran que la recuperación económica es viable. *Last but not least*, la cultura latinoamericana existe pesa a las influencias extranjerizantes existentes en la cultura de masas.

Conclusión 2: Los desafíos de la educación

Los desafíos para la sociedad, la política y la economía latinoamericanas son inmensos. Al mismo tiempo, la tecnología, el comercio, la cultura están llenos de posibilidades. Para la educación y los educadores de América Latina, los desafíos mayores se refieren a la construcción de sistemas educativos, de instituciones escolares y de procesos pedagógicos en el aula en los cuales los alumnos y alumnas aprendan aquello que ninguna otra institución —ni siquiera la televisión— puede ofrecer:

1. las habilidades cognitivas más básicas, entre las cuales se alzan todos los conocimientos posteriores: lectura, escritura, cálculo matemático;
2. las capacidades cognitivas fundamentales, sobre las cuales se alzan todos los aprendizajes y —lo que es más importante— los desempeños posteriores: curiosidad y deseo de aprender y seguir aprendiendo; capacidad de resolución de problemas; capacidad de convivir, relacionarse y trabajar con otros, más allá del entorno familiar e incluso del entorno social;
3. los valores que a su vez sustentan los desempeños existenciales posteriores: la tolerancia, el respeto y la aceptación de los otros, la colaboración, el aprecio por el trabajo propio y el de los demás etc.; finalmente,
4. conocimientos *duros* acerca de las ciencias, las humanidades y las artes en procesos vivenciales de aprendizaje (es decir, los alumnos como verdaderos «aprendices» y no como simples espectadores).

A ello se suman, para los educadores católicos, los desafíos de la *evangelización de la cultura*, que no pueden ni deben estar disociados de los otros desafíos que se presentan en la educación. En consecuencia, evangelizar la cultura en el ámbito de la educación significa construir una educación católica de calidad en el aquí y el ahora: significa asumir los problemas de la calidad de nuestras escuelas, en especial de las más pobres, y desde el ejercicio de la profesión, superarlos e iluminarlos con la fe, para desde allí y en el allí hacerlos trascender.

En busca de una educación de calidad

El concepto de calidad de la educación

La definición *operacional* más aceptada de calidad en la educación se refiere al logro, por parte de los alumnos, de los objetivos de aprendizaje definidos por los planes y programas de estudio para los distintos niveles y asignaturas. De hecho, las mediciones de calidad que se están comenzando a realizar se refieren a esa dimensión de logro.

Esta definición supone que los objetivos y contenidos de los planes y programas de estudio cubren o agotan los requerimientos que la sociedad hace a la educación; esto es, supone que tales objetivos y contenidos son *social, política, económica y culturalmente relevantes*. Al mismo tiempo, supone que tales objetivos y contenidos tienen una aceptación tal de parte de los alumnos, padres y maestros, que se les reconoce *significación y sentido*.

Desafortunadamente no es así. Sea a nivel de su formulación o, las más de las veces, a nivel de su operación, los planes y programas, los objetivos y los contenidos suelen ser irrelevantes y carentes de sentido y significación para todos los educandos o para subconjuntos específicos de ellos: los pobres, por ejemplo, o los indígenas.

De allí entonces que, junto a esa definición de tipo operacional, la investigación y la reflexión educativa haya buscado una definición más orientada hacia los resultados y significados de los procesos educativos.

Por ejemplo, Espinola (1988) estableció que la investigación educativa sobre calidad de la enseñanza hacía referencia a tres tipos de fenómenos:

a) Calidad de la enseñanza-aprendizaje. El tipo de los estudios de calidad en esta perspectiva «lo constituyen las variables y relaciones internas del sistema educativo, con un énfasis en el proceso pedagógico y en los factores que inciden sobre los mecanismos de enseñanza-aprendizaje. La crítica se refiere hacia los resultados o productos de la educación en términos de rendimiento, y no se hace cuestión de los objetivos curriculares, los que aparecen tácitamente aceptados» (p. 10).

b) Atingencia y pertinencia cultural. «En este caso, se privilegia la relación entre el sistema educativo y la comunidad a la que atiende, y se le otorga sentido a la educación en tanto ésta es capaz de dar respuestas a demandas planteadas por comunidades específicas» (ibídem).

c) Impacto y relevancia social: «En este tipo de planteamientos es central la relación entre el sistema educativo y los otros sistemas que comprende la estruc-

tura social. La educación es entendida como un servicio público y, como tal, debe acomodarse de acuerdo a dinámicas macro-sociales» (ib., p. 11).

Para Zúñiga (1989), en el marco de una estrategia de combate a la pobreza, la educación debe centrarse en el desarrollo de lo que denomina *competencias duras*, que son aquéllas que permitirían superar la exclusión en los dominios críticos. Tales competencias duras serían *«la utilización de los principios y procedimientos del lenguaje de las matemáticas y las ciencias y su aplicación en las decisiones de la vida cotidiana; el manejo del idioma en la resolución de problemas y en las destrezas para comunicarse ampliando posibilidades y estableciendo compromisos de acción con provecho para las personas; el desarrollo de un sentido de la historia como recurso de sustentación para establecer una conexión entre la vida personal y los procesos estructurales...»* (p. 7).

Por su parte, García-Huidobro (1989) considera que el desarrollo de una educación de calidad debe entregar a todos los educandos competencias para la acción en cuatro dominios de la vida humana —sobre los que habría consenso, más allá de la diversidad histórica y cultural—. Estas competencias constituyen parte muy importante de las necesidades básicas del aprendizaje.

En primer lugar, la vida humana, su cuidado y preservación, es un referente axiológico básico de la educación. En este ámbito se incluye la necesidad de desarrollar competencias que van desde el cuidado de la infancia, *«a competencias de resolución política de los conflictos, que pueden disminuir la violencia y la muerte»*.

El segundo ámbito refiere a la necesidad de desarrollar competencias que posibilitan alcanzar un determinado nivel de calidad de vida, entendiendo que tal nivel es un asunto histórico-cultural y depende de las tradiciones y creencias de las sociedades y de las restricciones históricas en las que se desenvuelven.

El tercer ámbito refiere a la necesidad de desarrollar competencias para la participación, en particular de las conversaciones que conciernen a la construcción del orden social.

Finalmente, el cuarto ámbito es el de aprender a aprender, en donde la idea es *«que es posible determinar, en nuestra situación histórico-cultural, qué destrezas culturales son básicas, en el sentido de estar a la base de otros aprendizajes que las personas o grupos necesitarán o querrán acometer [...] en su vida cotidiana»* (p. 14).

En ambos casos, el énfasis refiere a necesidades de aprendizaje que permitan el eficaz desenvolvimiento de las personas, en especial de los sectores más pobres, en la sociedad. Sin embargo, el cambio de énfasis —del aprendizaje y la educación como asunto socialmente relevante a un asunto social e individualmente relevante— lleva a concluir que se requiere dotar a las personas de competencias para la acción, distinción que tiene el mérito de precisar y apuntar a resolver (mejor aún, a

disolver) el clásico problema de la *separación entre la escuela y la vida* y a precisar que la calidad de la enseñanza está ligada de modo directo a la entrega de competencias para la acción.

En nuestra opinión y siguiendo los planteamientos de Zúñiga y García-Huidobro, una educación de calidad es aquella que satisface las necesidades básicas de aprendizaje que permiten a los niños y jóvenes latinoamericanos de hoy responder, simultáneamente a los desafíos de que nos presentan CEPAL-UNESCO y los obispos del CELAM. Es decir, como lo señalamos más atrás, aquella que conforma, en todos los educandos:

1. las habilidades cognitivas más básicas sobre las cuales se alcanzan todos los conocimientos posteriores: lectura, escritura, cálculo matemático;

2. las capacidades cognitivas fundamentales, sobre las cuales se alcanzan todos los aprendizajes y —lo que es más importante— los desempeños posteriores: curiosidad y deseo de aprender y seguir aprendiendo; capacidad de resolución de problemas; capacidad de convivir, relacionarse y trabajar con otros, más allá del entorno familiar e incluso del entorno social;

3. los valores que a su vez sustentan los desempeños existenciales posteriores: la tolerancia, el respeto y la aceptación de los otros, la colaboración, el aprecio por el trabajo propio y el de los demás, etc.; y finalmente

4. los conocimientos *duros* acerca de las ciencias, las humanidades y las artes en procesos vivenciales de aprendizaje (es decir, los alumnos como verdaderos «aprendices» de competencias para la acción y no como simples espectadores de un programa educativo de televisión).

Los factores de la calidad

Descontados los efectos socioeconómicos de las familias de los educandos, y las particularidades culturales en las que se desenvuelven y que tienen enormes efectos sobre el destino educacional de los educandos, la calidad de la educación, en cualquiera de sus acepciones, depende primordialmente de lo que ocurre en las aulas, en la relación entre el docente y sus alumnos y alumnas.

Sin embargo, esa relación no depende sólo de la voluntad, el saber o el oficio del maestro. Ella está marcada por las posibilidades y límites que le ofrece la institución en la que se desenvuelve y, más allá de ésta, por lo que señalan los lineamientos jurídicos y políticos vigentes en el país.

En otras palabras, si bien lo central de la educación es lo que ocurre en una relación de comunicación entre un docente y ese grupo de niños o jóvenes que son sus alumnos, esa relación está marcada por lo que hacen y dejan de hacer otros actores: muy cerca del niño o joven, por lo que es y hace o deja de hacer la familia,

en particular los padres y, más claramente aún, las madres;² en un nivel todavía cercano, las acciones y estrategias de los directivos y administradores del establecimiento; más allá, lo que hacen las autoridades locales (y, en el caso de los colegios católicos, las autoridades de la congregación o de la parroquia); y todavía más allá, lo que disponen autoridades regionales o nacionales.

Sin embargo, éstas tampoco son las autoridades últimas que influyen sobre lo que el profesor y sus alumnos realizan en el aula. Hay todavía un *más allá*, formado por las voces de los muertos, por las tradiciones y los discursos acerca del enseñar y el aprender, acerca de la pedagogía, que son el trasfondo de lo que hacen o dejan de hacer los maestros y sus autoridades más cercanas. Y por las tradiciones y discursos sobre política educativa que surgen de la sociología, la economía, la ciencia y la práctica política, y que afectan a lo que hace el maestro y sus autoridades más cercanas desde la autoridad de las autoridades más lejanas.

E incluso por nuestra propia voz, que es la voz de la investigación educativa y que, por oficio, tiene la pretensión de erigirse en aquella voz metacognitiva u omnicomprendiva, capaz de explicar y cambiar lo que ocurre en todos los rincones de la educación, desde la silla del ministro hasta la última aula del interior.

Cada uno de esos actores, en sus diferentes esferas de competencia, produce discursos y realiza acciones que facilitan u obstaculizan alcanzar una educación de calidad. Esos actores y las voces son tantos que resulta indispensable producir algún orden, so pena de paralizarnos ante su cacofonía.

Propongo entonces analizar las posibilidades y límites a la calidad de la educación, a partir de un esquema que ordene según el rango de autoridad que tienen esas voces y su radio de acción respecto de diversos actores como los alumnos, los maestros, las familias y los padres, los directivos de los establecimientos educacionales, etcétera. También me referiré brevemente a la pedagogía, pero lo haré a modo de conclusión.

Sin embargo, no hablaré de lo que las distintas voces dicen respecto de la calidad, sino sólo a lo que la voz de *la investigación educativa dice respecto de las acciones* que producen calidad y de las que no la producen, o que dificultan el alcanzar mayores niveles de calidad en la educación.

Los niveles de autoridades que presentaremos serán tres:

1. el nivel de las políticas educativas macro, el nivel de las autoridades nacionales: producción de calidad a través de políticas educativas;

² Rama, en la investigación citada, encontró que la escolaridad de las madres uruguayas, junto con los ingresos familiares eran una variable fundamental en la explicación del logro de los educandos, y un claro predictor de éxito o fracaso en su escolarización.

2. el nivel de los establecimientos o de las autoridades institucionales: producción de calidad a través de las instituciones de educación;

3. el nivel del aula, o de la autoridad del profesor: aulas y profesores eficaces en la producción de calidad.

Por tanto, voy a silenciar la voz de la autoridad de la política y de la experiencia de la pedagogía. Lo que aquí se diga se dirá desde la *investigación educativa*. Pero de una investigación leída desde mi experiencia de educador y sacerdote consagrado que busca no pasar de largo frente a una educación que yace herida en los caminos de América.

Producción de calidad de la educación desde las políticas educativas

Los temas de políticas públicas referidos a calidad de la educación se pueden desagregar en los siguientes:

1. Centralización y descentralización de la gestión de los sistemas educativos públicos. Niveles y modalidades de la descentralización. Equidad y focalización.

2. Lo público y lo privado en la propiedad, el financiamiento y la gestión de las instituciones educativas.

3. Recursos humanos y técnicos requeridos para una educación de calidad.

4. Diseño de marcos institucionales que posibiliten la incorporación de las familias a la educación de sus hijos.

Si bien la cuestión de la *centralización y descentralización* de la gestión educacional pública aparece en la década de los sesenta referida a la constitución de comunidades educativas o a la nuclearización de escuelas rurales,³ en la década de los setenta reaparece en el ámbito de las reformas de la administración del Estado, con fines de mayor eficiencia. En los ochenta vuelve a aparecer uniendo tres vertientes: la de eficiencia administrativa, la de la participación de las comunidades (aunque con una conceptualización más débil que la de los años setenta) y la del financiamiento; esta última vertiente constituye un elemento central que trataremos más adelante.

Respecto de la eficiencia administrativa, se afirma que el Estado centralizado había sido rebasado en sus capacidades de gestión técnica y pedagógica, pues el tamaño y la complejidad adquirida por los sistemas educacionales le permitían solamente administrar recursos y operaciones de modo burocrático. En países

³ Respecto de esta temática ver: Hevia, Ricardo. *Política de Descentralización de la Educación Básica y Media en América Latina. Estado del Arte*. Santiago, UNESCO-REDUC, 1991.

como México y Colombia, por su tamaño y complejidad territorial y social, la idea de descentralizar la educación maduró en la década de los setenta y se realizaron entonces las primeras acciones de desconcentración.

La temática de la descentralización como eficiencia administrativa adquiere otro sesgo al introducirse dos elementos nuevos al debate: la crítica política al Estado de Bienestar y los problemas del financiamiento.

La crisis de la deuda y las subsecuentes políticas de ajuste económico fueron precedidas y acompañadas de una crítica demoledora respecto de las atribuciones del Estado en materias productivas e interventoras en la economía, y también como oferente de servicios de bienestar. Desde algunos sectores políticos y empresariales se puso en duda la capacidad de gestión de los Estados.

En Chile, tal crítica abrió espacio a las políticas de municipalización y privatización de la educación pública bajo el régimen militar (a fines de la década de los setenta y a principio de los años ochenta). Con pruebas de rendimiento se mostró que las escuelas entregadas a privados (escuelas particulares subvencionadas) tenían mejores logros que las escuelas municipalizadas y, por cierto, muchísimo mejor logro que las escuelas públicas estatales tradicionales.

Si bien esa tajante afirmación fue matizada luego de que la investigación de Schiefelbein y Morales mostrara que el mejor logro de las escuelas particulares subvencionadas resultaba de la mezcla de escuelas católicas fundadas hace largo tiempo con escuelas *privatizadas*, había ya consenso político en orden a mantener un sistema de escuelas municipales coexistentes con las nuevas escuelas privadas subvencionadas por el Estado y con las tradicionales escuelas privadas pagadas.

De todas maneras, pues, lo central del argumento no se modificaba. Las escuelas particulares —controlando la variable 'nivel socioeconómico' de los alumnos— tendían a mostrar mejores logros que las públicas y, al mismo tiempo, una mejor relación costo—efectividad.

La experiencia de Chile constituye una situación extrema respecto de la descentralización, y en gran medida ella fue posible en un contexto de silenciamiento de la oposición política y de las voces del magisterio y otros actores. En cambio, en la mayor parte de los países de América Latina, la descentralización se está realizando a partir de los marcos jurídicos existentes y de la viabilidad política que ofrece la democracia. Por ejemplo, en Argentina las provincias han asumido sus escuelas: en Brasil los estados y municipios; en México, los estados del interior.

En general, siguen pendientes algunos temas planteados en los setenta. Por ejemplo, el mayor aporte privado a la educación, sea mediante mecanismos filantrópicos (donaciones privadas) o pago de las familias, a partir de la constatación de que la educación no solamente es responsabilidad del Estado sino de

todos, y que la calidad educativa requiere de recursos que están mucho más allá de la capacidad estatal.

En conexión con esto último, dado que los recursos son siempre inferiores a las necesidades, hay quienes afirman que es indispensable que el Estado distribuya sus magros recursos mediante criterios de *discriminación positiva*, esto es, tienda a entregar mayores recursos a quienes más lo necesitan (Zúñiga 1989). Se trata de privilegiar a las escuelas de sectores pobres con peores índices de calidad, antes que distribuirlos uniformemente entre todas las escuelas públicas o subvencionadas. Ese tipo de distribución significa *focalizar el gasto social* entre quienes más lo necesitan. De este modo, si el objetivo es mejorar la calidad del sistema educativo, la focalización de los recursos en las escuelas más necesitadas cumple, además, con el objetivo de eliminar la inequidad en la distribución de la calidad. Un elemento central para realizar la focalización lo constituyen las pruebas de rendimiento o de logro; éstas, realizadas universalmente o mediante muestras, permiten detectar cuáles son las escuelas que requieren «tratamiento intensivo» (REPLAD 1992).

Dado que son escasos los ejemplos de políticas⁴ en las que se han focalizado los recursos de esta manera, todavía es temprano para juzgar su eficacia en términos de calidad. Sin embargo, están apareciendo dos tipos de argumentos en contra de estos enfoques: de una parte, quienes señalan que focalizar en los más pobres significa que no se entregan recursos a quienes ya han alcanzado un cierto nivel de excelencia, y que éstos corren el riesgo de ver deteriorados sus niveles. De este modo, en lugar de provocar una alza generalizada de la calidad a partir de los peores, se provocará un descenso de la media general de la calidad del sistema por deterioro de quienes están en el promedio. Otro tipo de objeciones proviene de quienes ven en la focalización una forma soterrada de terminar con una educación pública que, como parte de la *cosa pública*, debería existir al margen de cualquier consideración respecto de quienes sean sus usuarios.

Respecto a los recursos destinados a una educación de calidad desde el nivel central, parecen necesarias políticas respecto de: 1) uso del tiempo; 2) dotación de materiales; 3) formación y perfeccionamiento de los docentes.

Con relación al uso del tiempo, hay cinco áreas en las que mejores políticas y prácticas pueden incrementar calidad:

a. *Tiempo de oportunidad estipulado*: tiempo establecido legalmente para el calendario escolar. En América Latina, éste generalmente es del orden de 120 días; en los Estados Unidos es de alrededor de 180, y en Japón, alrededor de 240 días al año.

b. *Tiempo de oportunidad real*: tiempo estipulado menos actividades ajenas a la

⁴ Una de ellas es el Programa de Mejoramiento de la Calidad de las Escuelas Pobres en Chile, usualmente conocido como P-900.

enseñanza dentro del calendario escolar, tales como celebraciones que tienen lugar durante días escolares programados.

c. *Tiempo de enseñanza previsto*: tiempo oficialmente destinado a horas de clases, luego de ajuste por recreos, deportes, almuerzos y —especialmente en el nivel de la enseñanza secundaria— para transiciones entre las distintas clases.

d. *Tiempo de enseñanza real*: tiempo efectivamente dedicado a la enseñanza, excluyendo actividades de procedimiento como pasar lista de asistencia y ocuparse de medidas administrativas, disciplinarias y otras.

e. *Tiempo comprometido*: el importantísimo tiempo en que los estudiantes (y no sólo los maestros) están activamente dedicados a actividades de aprendizaje. Con frecuencia éste puede llegar sólo a ser sólo un 40% del tiempo de enseñanza previsto y ¡tan solo un 10 ó 12% del tiempo estipulado! (McMeekan, 1993)

Con relación a los materiales, se abre aquí un enorme campo de posibilidades para mejorar la calidad de la enseñanza. En efecto, se ha comprobado que la dotación de libros de texto es una de las variables que más influyen en que los educandos provenientes de los sectores más pobres incrementen sus aprendizajes (Schiefelbein y Simonds, 1978). Al mismo tiempo, la dotación de bibliotecas de aula parece constituir un mecanismo complementario y potenciador del anterior.

Sin embargo, lo más novedoso y comprobadamente eficaz son los materiales para la instrucción dirigida utilizados en programas como la Escuela Nueva de Colombia. En ese programa, los profesores de las escuelas rurales más pobres disponen de módulos y materiales de aprendizaje activo que alumnos de grupos multigrado aplican en pequeños grupos. Los materiales exigen que en los grupos se lea, se escriba, se comente, se dramatice, etc. El profesor se transforma entonces en un supervisor de las actividades de aprendizaje de los grupos, en un guía del conjunto de esas actividades y un experto en la atención de cada niño en sus problemas de aprendizaje específicos. Ello es posible porque ya no tiene que consumir su tiempo «pasando materia», esto es, dictando para que los niños tengan alguna «materia» que aprender. De un plumazo la Escuela Nueva rompe la columna vertebral del modelo de aprendizaje tradicional, verbalístico y enciclopedista de la escuela latinoamericana, acercándola a lo que realiza la educación personalizada (Schiefelbein, 1992). El desafío para las políticas es lograr programas innovadores que permitan alcanzar esos niveles de calidad, haciendo luego que la innovación se generalice sin perder sus logros.

Otro desafío es el de la formación y el perfeccionamiento de los docentes. En toda América Latina, los profesores se han formado, desde la educación básica hasta sus estudios de pedagogía, siguiendo el modelo tradicional a que hicimos referencia. Ese modelo es el que siguen practicando, producto de su propio modelaje. Ese modelo no conduce, ni conducirá jamás, a una escuela de calidad.

Los nuevos modelos de enseñanza, como los que resultan de la Escuela Nueva,

proponen un nuevo papel a los docentes: el de especialistas en el aprendizaje de los niños. El de observadores participantes activos en el aprendizaje de cada uno de ellos. De igual forma, exigen que se vayan transformando en creadores de nuevos materiales activos para trabajar con sus grupos y para difundir entre sus colegas. En cinco, en siete años más, los profesores tendrán que estar en esos roles. El desafío de políticas es lograr que las instituciones formadoras y capacitadoras de maestros formen los conocimientos y las competencias necesarias para que cumplan ese papel.

Finalmente, respecto del diseño y la promoción de marcos institucionales que posibiliten la incorporación de las familias a la educación, ellos son indispensables por lo menos por dos tipos de razones: por una parte, existe un tema problemático que atraviesa toda la educación y al cual no se le ha dado respuesta: el de la educación sexual. En los planteamientos de la Iglesia Católica, ésta no puede ser dejada de modo exclusivo a una institución del ámbito público como es la escuela. La formación sexual de los niños en tiempos del sida pasa a ser crucial, pero es responsabilidad de la familia (en primer lugar) y de la escuela. En CIDE tenemos experiencias exitosas de familias y escuelas formando juntas en la sexualidad (Morin e Icaza, 1992). Ese tipo de programas, que son posibles a pequeña escala, eventualmente debería ser masificados sin perder sus sentidos iniciales.

Otro tipo de problemas dice relación con el efecto diferenciador que tiene el trabajo escolar en el hogar. Como lo constató Rama para el Uruguay, el trabajo en casa, con apoyo de la madre, resulta decisivo en el éxito escolar y explica en gran medida la existencia de *mutantes*—esto es, de niños que por su origen socioeconómico parecerían destinados al fracaso escolar pero que, sin embargo, tienen éxito—. Para que el apoyo familiar se generalice, resulta indispensable el trabajo coordinado de la familia con la escuela.

En suma, los responsables de las políticas educativas tienen una enorme tarea por delante. Lograr una educación de calidad significa para ellos cambiar los modos de operar y pasar de las preocupaciones por el papeleo a las preocupaciones por lo sustancial. Estos requieren información, investigación, comparaciones, evaluaciones, rigor.

Producción de calidad de la enseñanza en las escuelas

Según Espínola (1993), en las escuelas que no producen calidad de la enseñanza *«prima una organización burocrática, que fomenta el respeto por las jerarquías, el que los profesores trabajen en forma aislada en sus salas de clases, sin involucrarse en las decisiones propias de la dirección académica de la escuela»*. Además, se desincentiva la participación de los profesores y se favorece el aisla-

miento en la división de tareas del director, del jefe técnico y de cada profesor en su aula.

En estas escuelas, los profesores están sujetos a una carga administrativa desmedida: nadie filtra u ordena las demandas que provienen del exterior y que recaen directamente sobre el tiempo del profesor. Por ende, lo académico no aparece entre las prioridades y el escaso tiempo de enseñanza.

En cambio, se ha observado que las escuelas eficaces tienen características claras y distinguibles. Estas son aquellas en las que:

a. Se observa un alto grado de acuerdo entre profesores, directores y padres de familia sobre *la importancia del rendimiento académico*, la adquisición de conocimientos básicos y de las actividades relacionadas con el aprendizaje. Esto se expresa de la siguiente forma:

- Hay claras metas orientadas al rendimiento académico.
- Las metas de rendimiento se vigilan continuamente a fin de asegurar que se estén cumpliendo.
- Los recursos se canalizan primordialmente a alcanzar las metas de rendimiento y todo el funcionamiento de la escuela se centra en las metas académicas.
- Hay altas expectativas respecto al trabajo de los profesores y al rendimiento de los alumnos.
- Finalmente, los alumnos saben que de ellos se espera dedicación al estudio y buen rendimiento.

b. Se observa un cierto formalismo en la administración, como por ejemplo:

- normas claras y explícitas para la selección y calificación del personal,
- definición y acuerdo sobre los deberes y derechos de todo el personal,
- exigencias de puntualidad y asistencia,
- facilidades de perfeccionamiento,
- espacios de participación efectivos.

c. Se observa una organización efectiva en torno a propósitos claramente establecidos, objetivos expresados en términos de metas precisas, limitadas en el tiempo, y evaluables a partir de indicadores fácilmente manejables.

Según la investigación, existen estrategias para lograr una organización escolar de calidad. Su punto de partida *«debe ser la identificación de las fortalezas, los puntos fuertes de la escuela y no las debilidades y los problemas que la aquejan. Esto exige, entre otras cosas, romper con el aislamiento del trabajo docente, a través de instancias para compartir saberes, experiencias exitosas y también los fracasos para aprender de ellos»*.

Otras claves son:

1. *Participación*. La no participación de los profesores en los asuntos de la escuela contribuye a su desmoralización, a su desmotivación y a inhibir cualquier iniciativa que pudieran tener.

Un problema similar lo constituyen las falsas estrategias participativas que consisten en:

- no consultar o no tomar en cuenta la opinión de los profesores sobre el diseño o la implementación de acciones en la escuela;
- exigirles a los profesores que sean eficientes sin darles espacios de participación, sin escucharlos, sin reconocerles sus aciertos, sus éxitos;
- culpar a los profesores o a los padres de los fracasos cuando los alumnos no logran aprender lo que se esperaba, y a atribuir exclusivamente al director los éxitos obtenidos;
- aprovechar el talento y la vocación de los profesores solamente en las salas de clases, y no considerar estas habilidades en asuntos que tienen que ver con la administración del conjunto de la escuela.

También es posible constatar algunas estrategias eficaces para una dirección participativa.

- Compartir conversaciones sobre experiencias pedagógicas. Esto tiene por objeto facilitar las condiciones para que los profesores puedan compartir sus experiencias exitosas, para que tengan un espacio en el cual poder contar y legitimar sus prácticas. Para que puedan intercambiar «recetas» aun cuando éstas no parezcan ser estrategias pedagógicas propiamente tales, basadas en principios sacados de la pedagogía o de la psicología. Esta estrategia se hace más necesaria todavía en el diseño de nuevos modelos de educación como los que comentamos más atrás.

- Asumir responsabilidades en forma colectiva. Si se quiere que las metas sean foco de los esfuerzos y acción de todos, se requiere que sean acordadas y aceptadas por toda la comunidad escolar.

La participación y la definición colectiva de las metas y objetivos de la escuela asegura la responsabilidad colectiva sobre las decisiones y sus resultados, tanto en los éxitos como en los fracasos, generando un mayor nivel de compromiso con la tarea.

A menudo, los profesores se culpan mutuamente de los fracasos y evaden responsabilidades. La escuela culpa a otros, o a factores externos fuera de su control, de los pobres resultados obtenidos. El director culpa a los profesores, éstos a los profesores anteriores, a los alumnos o a las familias, las familias al sistema y así, suma y sigue...

2. Definición de metas y objetivos. Establecer metas claras y bien definidas ha demostrado ser mucho más efectivo que carecer de ellas, puesto que proporciona un sentido de dirección, certidumbre acerca de a dónde se dirigen los esfuerzos, y permite además tener una medida de los logros. Las metas claras contribuyen a evitar que las energías se diluyan en resolver los problemas urgentes y se poster-

guen los más importantes. Es decir, proporcionan una muy eficiente alternativa a la administración de las crisis, que es la estrategia más habitual e ineficiente.

Ventajas de la definición de metas.

- Ayuda a que en la escuela se identifique lo que es más relevante y útil.
- Permite orientar el trabajo y los esfuerzos hacia el logro de resultados, que es lo que nos interesa introducir en la organización escolar.
- Las personas se comprometen más fuertemente con sus responsabilidades específicas cuando conocen y aceptan las metas más globales.
- Se estimula la participación y la gente se ve más motivada a correr riesgos.
- Se conocen mejor las limitaciones y fortalezas de cada uno de los miembros de la escuela.

Por supuesto que las metas deben tener ciertas características —por ejemplo, deben ser claras, específicas y concretas—. Se deben poder expresar en términos muy precisos y explícitos. Deben incluir acciones a realizar, cosas que hacer, conductas y no solo ideas, conceptos y palabras. Deben comprometer la participación de personas específicas en acciones específicas, etc.

3. *Planificación.* Además de la participación y la definición de metas, una tercera estrategia radica en la planificación. Ésta tiene por objeto asegurar que se cumplan los objetivos y las metas que la organización escolar se ha dado. Su importancia radica en que permite anticipar y prever las crisis y los problemas. Implica la definición de objetivos específicos que deben ser logrados dentro de plazos previamente definidos y de los cuales se hacen cargo personas específicamente designadas. Como resultado de la planificación, se reduce el riesgo de que tanto directores como profesores pierdan de vista las metas más importantes de la escuela al sumergirse en sus actividades cotidianas.

El papel del director

En todas estas estrategias, el director es esencial. El papel del director es decisivo en cuanto al tipo de organización que se da en la escuela, cuando las metas fundamentales de ésta se relacionan con el éxito académico de los alumnos. Sin embargo, este cargo se ha considerado como exclusivamente administrativo, sin que se preste la debida atención a su función educativa del mismo.

La investigación sobre dirección escolar ha demostrado que un director ineficiente impide la innovación, la iniciativa y la participación de los profesores. El director ineficiente reúne una o varias de las siguientes características:

1. No se siente eficaz cuando está ejerciendo un papel de mando medio en la escala jerárquica administrativa. Acostumbra a consultar a las autoridades inmediatamente superiores antes de tomar alguna decisión en su escuela.

2. Demora los cambios, prefiere lo conocido y familiar. Pierde la oportunidad de

dar soluciones prontas y oportunas a los problemas que se enfrentan en la escuela porque burocratiza su gestión. Con esto, los profesores se desmoralizan, pierden el interés y la confianza en que las cosas se pueden solucionar.

3. «Castiga» y desconfía del profesor que propone ideas o soluciones diferentes de los procedimientos habituales en la escuela. Prefiere evitar toda innovación o cambio y atenerse a lo conocido, que maneja mejor y con menor esfuerzo.

4. No da lugar y no considera las iniciativas de los profesores; prefiere que éstos se queden en la sala de clases y que no interfieran en «los asuntos de la escuela».

En cambio, según *la opinión de los profesores*, los directores eficaces tienen las siguientes características:

1. Parecen tener muy claro el tipo de escuela que quieren, saben muy bien cuáles son las metas de la escuela.

2. Valoran y apoyan las iniciativas y las innovaciones.

3. Consultan a los profesores sobre las ideas nuevas que se les ocurren, sobre las disposiciones y reglas que es necesario implementar.

4. Comunican e informan extensamente hacia dónde va el equipo docente y la escuela; difunden las metas.

5. Saben cómo orientar a los profesores hacia las metas acordadas y deseadas.

La investigación también ha señalado cuáles son las características del director eficaz.

1. Conoce a fondo las necesidades de su escuela. Sabe con claridad hacia dónde se dirigen los esfuerzos y la actividad de ésta.

2. Sabe de educación lo suficiente como para apoyar a profesores y alumnos en la búsqueda y el logro de la excelencia académica.

3. Sabe compartir el poder con su equipo. No impone sus decisiones sino que consulta con frecuencia a los profesores, especialmente en lo que se refiere a asuntos académicos, gastos, condiciones de trabajo, asignación de cargos.

4. Se interesa más por los aspectos pedagógicos e institucionales que por los asuntos administrativos y las relaciones públicas de la escuela.

5. Le interesa más manejar bien y solucionar los aspectos técnicos y curriculares de la escuela que la posición jerárquica y el prestigio que significa ser director.

En síntesis, todo parece apuntar a que el director debe aprender a equilibrar sus responsabilidades académicas con sus responsabilidades administrativas. He aquí algunas pistas para lograrlo:

a) *El director como líder académico*. Hay un sinnúmero de tareas académicas que debiera llevar a cabo el director:

– Dar importancia, subrayar el rendimiento académico de los alumnos.

– Crear una atmósfera institucional de orden y tranquilidad para que se pueda trabajar bien.

– Favorecer un clima escolar conducente al aprendizaje.

- Estar informados de la materia que se está pasando en los cursos y asignaturas.
 - Identificar personalmente a los alumnos y conocer los niveles de rendimiento de cada uno.
 - Apoyar a los profesores con los alumnos de bajo rendimiento.
 - Dar facilidades para el perfeccionamiento.
 - Crear instancias de intercambio de experiencias que les permitan a los profesores compartir experiencias exitosas y aprender unos de otros.
 - Estimular el uso de la información de logro académico como fuente de información para planificar acciones de mejoramiento.
- b) *El director como administrador eficiente.* Debe ser capaz de cumplir con los siguientes aspectos:
- Proponer metas y objetivos considerando adecuadamente las condiciones institucionales, profesionales y financieras de la escuela.
 - Ajustarse a las variaciones o movimientos internos —escasez de recursos, ausencias de los profesores, baja asistencia de alumnos— y externos —demandas de la municipalidad, requerimiento del ministerio, visitas del supervisor—.
 - Elaborar planes alternativos de emergencia para limitar la exposición a riesgos (por ejemplo, para los días de mal tiempo, para suplir profesores ausentes, etc.).
 - Crear dentro de la escuela la capacidad para reaccionar en forma rápida y oportuna a las nuevas condiciones generadas por cambios imprevistos en el contexto.
 - Revisar periódicamente las estrategias de mejoramiento; monitorear la evolución de los proyectos de mejoramiento educativo; utilizar los momentos favorables para proponer cambios o soluciones alternativas.

Producción de calidad en el aula

Las salas de clases de las escuelas eficaces son aquellas en las que el tiempo de aprendizaje se utiliza al máximo, que experimentan menos interrupciones, gastan menos tiempo en rutinas administrativas y en papeleo, y necesitan menos tiempo para disciplinar a los alumnos. En estas salas de clases se logra motivar a los alumnos de modo tal que éstos se interesen por el aprendizaje, no sólo cuando están en clases, sino también afuera, y les entusiasme tanto hacer investigaciones como llevar tareas para la casa.

En las salas de clases de las escuelas eficaces hay considerablemente menos interferencias e interrupciones externas que en las salas de clases de escuelas ineficaces. Esto se debe a una organización escolar que no permite que haya

ruidos excesivos en los patios, que no se interrumpe en cada momento con mensajes y demandas desde la dirección, de la municipalidad, etcétera.

Sugerencias para mejorar la efectividad de la educación a través de los profesores

Una dirección eficaz de la clase donde los profesores mantienen la atención de los alumnos, el orden y la disciplina es fundamental para que los niños aprendan (Lokheed y Veespor). Otro aspecto fundamental que debe considerar el profesor es informar a los alumnos acerca de lo que se espera de ellos.

El profesor debe, además, vigilar y evaluar constantemente el desempeño de los alumnos y dar una señal de seriedad en las materias que se abordan. De esta forma, si lo que nos interesa es mejorar el rendimiento escolar, el profesor debe acentuar permanentemente la importancia del rendimiento académico y la adquisición de los conocimientos básicos.

Por otra parte, si existe información acerca de cómo están llevando a cabo los profesores las nuevas tecnologías para enseñar, podemos asociarlos con los resultados en el rendimiento alcanzado en esa materia. Consecuentemente, el apoyo selectivo a los profesores cuyos cursos tuvieron resultados deficientes producirá probablemente mejores logros en evaluaciones posteriores.

El conocimiento, la capacidad y la metodología del profesor para enseñar una determinada materia influye directamente en lo que el alumno aprende. En este sentido los profesores deben tener presentes al menos las siguientes variables que se relacionan con su función e inciden negativamente en el rendimiento escolar:

1. La rotación de profesores disminuye el rendimiento de los alumnos.

2. Cuando hay probabilidades de que los profesores se ausenten por un largo período, es necesario nombrar suplentes y debe preverse esa situación en el presupuesto.

3. Según Himmel, la edad y experiencia de los profesores no se asocia ni presenta una relación nítida con el rendimiento escolar. Si bien se puede apreciar que los colegios con mejores resultados en pruebas de rendimiento tienden a tener una planta de profesores con más años de experiencia y consecuentemente mayores, se puede observar también que los colegios que atienden alumnos provenientes de hogares más acomodados, propenden a reclutar cuadros de docentes con mayor experiencia.

4. Son pocos los establecimientos que mantienen un mecanismo regular de calificación de profesores y rara vez se estimula a los docentes que más se destacan. Los colegios tampoco proporcionan especiales facilidades a los profesores para acceder al perfeccionamiento (en cuanto a la liberación de jornada o financiamiento).

Necesidades de información de los profesores

Un requisito indispensable es la información que deben manejar los profesores. Por ejemplo:

1. Deben tener información detallada del rendimiento de sus alumnos. Los resultados del curso o globales de la escuela no le servirán para planificar acciones correctivas.

2. También necesitan conocer el rendimiento de su curso por áreas de conocimiento para establecer la relación con aspectos específicos del currículum y así introducir acciones correctivas. Por ejemplo, bajos rendimientos en ortografía le indicarán la necesidad de retomar los dictados diarios, más lectura, más escritura, etcétera.

Apoyo en materiales

Se señaló más atrás que la disponibilidad de materiales permite a los profesores hacer que los alumnos aprendan ejercitándose. En modelos como los de la Escuela Nueva, son los materiales los que permiten que un solo maestro atienda a alumnos de diversos grados y, al mismo tiempo, atienda a cada alumno en forma personal. Esa posibilidad revela el potencial que tienen los materiales estructurados para la enseñanza activa.

Referencias bibliográficas

- CEPAL(1990): *Transformación productiva con equidad*, Santiago, Naciones Unidas, 1990.
- CEPAL-CEPAL (1992): *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, Santiago, CEPAL-UNESCO, 1992.
- ESPÍNOLA, Viola (1988): *La calidad de la educación desde la perspectiva latinoamericana: análisis de la información 1980-1987*, Santiago, CIDE-REDUC, 1988.
- ESPÍNOLA, Viola (1993): «Manual para la enseñanza eficaz» (versión preliminar), Santiago, CIDE, 1993.
- GARCÍA-HUIDOBRO, Juan Eduardo (1989): «Comentario al capítulo tercero del documento 'Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje: una nueva visión del decenio de los noventa'», Santiago, CIDEM, 1989.
- HEVIA, Ricardo (1991): *Política de descentralización de la educación básica y media en América Latina. Estado del arte*. Santiago, UNESCO-REDUC, 1991.
- MCMEEKAN, Robert (1993): «Uso del tiempo en la escuela» (documento de trabajo), Santiago, CIDE, 1993.

- MORIN, Jim, y Bernardita ICAZA (1992): *Conversemos de sexualidad*, Santiago, CIDE, 1992.
- PSACHAROPULOS, George; Jee-PENG y Enmanuel JIMÉNEZ (1986): *El financiamiento en los países en Desarrollo*. Banco Mundial, Washington, 1986.
- RAMA, Germán (1991): *Qué aprenden y quiénes aprenden en las escuelas de Uruguay*, Montevideo, CEPAL, 1991.
- REPLAD(1992): *Medición de la calidad en la educación básica*.
- ROJAS, Alfredo (1979): *Mínimos de bienestar. 3. Educación*. México, COPLAMAR, 1979.
- SCHIEFELBEIN, Ernesto y otros (1992): *En busca de la escuela del siglo XXI*. CPU-PREALC, Santiago, 1992.
- SCHEFELBEIN, Ernesto, y John SIMMONDS: *Los determinantes del rendimiento escolar; examen de la investigación en los países en desarrollo*, Ottawa, CIID, 1978.
- ZÚÑIGA, Luis (1989): *La educación y la política pública: el lugar de la educación de los niños en las estrategias de superación de la pobreza*. Santiago, CIDE, 1989.

Resumen

En este artículo, que se ha convertido en referencia ineludible para quienes desean internarse en la problemática educativa —tanto desde las ciencias de la educación como desde las políticas sociales—, los autores discuten las relaciones entre escuela y calidad de la enseñanza, partiendo de la base de que ambos términos han dejado de implicarse recíprocamente. El trabajo se organiza en dos partes. En la primera se repasan los antecedentes, así como las orientaciones y propuestas que se han elaborado con vistas a un nuevo escenario. En la segunda se profundiza en la cuestión de la calidad de la educación, para lo cual se explicita el concepto, se identifican sus factores y se formulan algunas sugerencias en orden a la producción de calidad de la enseñanza en las escuelas.