

Hacia una reconceptualización de la calidad de la educación básica en la perspectiva de la calidad de vida: algunas implicaciones de política educativa *

Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México), Vol. XXI, No. 2, pp. 43-61

Sonia Lavín de Arrivé**

RESUMEN

El artículo plantea como hipótesis que las líneas de política educativa tendientes a elevar la calidad de la educación en América Latina, parten de un concepto "endogámico" de calidad. Ello implica que se prioriza el mejoramiento de los insumos, pero se omiten consideraciones sobre la calidad de los procesos, y el "para qué" se educa en una perspectiva de calidad de la educación orientada a mejorar la calidad de vida. A partir de este concepto se discuten algunas implicaciones de política educativa desde distintos ámbitos: pedagógico, de formación de maestros, y de organización escolar. Finalmente, se señala la viabilidad de dichas políticas a partir de la recuperación de múltiples experiencias probadas con éxito tanto por organismos no gubernamentales como por algunos gobiernos de distintos países de América Latina.

ABSTRACT

The article sustains the hypothesis that most of educational policies tending to improve quality of education in Latin America, are based on an "endogamic" concept of educational quality. This means that prior emphasis is given to the inputs, ignoring important considerations on the quality of processes and missing insight on the main mission of education, i.e. improving people's daily life. From this perspective of educational quality, some policies' implications are discussed on three grounds: pedagogical models, teachers and school organization. The feasibility of implementing those policies could be based on numerous experiences that have been successfully tested by NGO's as well as by some governments in different countries all over Latin America.

* Ponencia presentada en el Cuarto Seminario: Educación y Políticas Públicas del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Comisión de Trabajo, Educación y Sociedad, Santiago de Chile, del 24 al 27 de octubre de 1988.

** Investigadora Titular del Centro de Estudios Educativos, A.C.

I. INTRODUCCIÓN

La coyuntura política de la educación pública en América Latina se enfrenta a dos grandes retos: el límite económico al que está sujeta la política social de la mayor parte de los países de la Región —lo que está provocando un agudo deterioro de las condiciones de vida de la población— y el desafío del crecimiento acelerado de las necesidades humanas de aprendizaje, derivado del crecimiento exponencial del conocimiento científico y tecnológico, cuya aplicación no siempre conlleva al progreso humano y social.

Estas consideraciones llevan a la necesidad de replantearse —a nuestro juicio— el sentido mismo de la educación básica como satisfactor esencial de una necesidad primaria del ser humano. Para ello, nos ha parecido útil adoptar como eje del análisis el concepto de “calidad de la educación”, en la medida que éste refleja las expectativas del Estado con respecto a los impactos pretendidos del sistema educativo, y el establecimiento de prioridades en cuanto a las acciones que se inducen para lograrlos.

En efecto, las referencias a la calidad de la educación se encuentran presentes en gran parte de los documentos de política educativa, tanto en consideraciones diagnósticas —en que se establece a menudo que el sistema educativo en la mayoría de los países de América Latina “ha crecido en cobertura, mas no en calidad”— así como en el infaltable propósito de los distintos gobiernos, expresado desde el punto de vista de la necesidad de “elevar la calidad de la educación”.

Sin embargo, resultan escasos los estudios que se han propuesto desentrañar qué se está entendiendo en cada caso por calidad, en razón de *qué, para qué y para quiénes* se pretende y cómo se concibe no ya en el discurso, sino en propuestas y en acciones concretas. Pareciera que a menudo se escapan cuáles son los supuestos subyacentes, frecuentemente implícitos, de este término.

Partimos del supuesto de que la noción de calidad educativa presupone una concepción de realidad, una postura frente a las interrelaciones que se establecen entre la educación y el sistema social, y que en último término la noción que se adopte representa una opción política.

De allí que el propósito de este trabajo es intentar evidenciar algunos de los implícitos del concepto “calidad de la educación”; sugerir ángulos de análisis alternativos y, avanzar en la construcción de un concepto de calidad de la educación básica comprometido con los sectores populares. Por último, y a partir de una noción de calidad estrechamente vinculada a la calidad de vida, y en la perspectiva de los grandes desafíos del momento, se plantean ciertas orientaciones que pudieran contribuir a la construcción colectiva de políticas públicas de educación básica.

A. Los límites de la política social

La recesión experimentada a nivel mundial en la década de los ochenta en los países desarrollados —y que se ha transferido a las naciones del Tercer Mundo— ha producido un deterioro masivo de las condiciones de vida de la población.

Esta crisis, documentada en numerosa bibliografía, es analizada habitualmente en cuanto a las implicaciones macroeconómicas, enfatizando aspectos tales como deuda externa, déficit fiscal, inflación, entre otros indicadores. Sin embargo, resulta escasa la información sobre los efectos de la recesión y de las políticas de ajuste adoptadas por los países que han firmado acuerdos con el Fondo Monetario Internacional y con el Banco Mundial, en cuanto a las consecuencias humanas de la crisis sobre los sectores desposeídos.

Estudios realizados por CEPAL y UNICEF documentan que en los últimos seis años, 71% de los países de América Latina han tenido tasas de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) *per cápita* negativas o insignificantes, y que 73% de ellos han reducido sus gastos en salud y educación. De esta manera se estima que el conjunto de los países de la Región en 1990 alcanzarán, si acaso, un nivel de ingreso *per cápita* similar al de 1980.

Se establece que después de tres décadas de notables progresos en términos de mortalidad infantil, índices de desnutrición y significativo crecimiento de las tasas de escolarización, en los años ochenta se ha producido un deterioro y, en el mejor de los casos, un estancamiento en la cobertura de las necesidades básicas. La elevación de las tasas de desempleo, las malas condiciones de salud, la desnutrición y la restricción de los servicios sociales públicos, han sido las consecuencias. Se menciona que:

[...] en conjunto, los programas de ajuste en vigor tienden a incrementar la pobreza agregada o, en otras palabras, el número de personas [...] que viven por debajo del nivel de la pobreza (Cornia, Jolly y Stewart, 1987:80).

Se señala, asimismo, que la educación ha sido también seriamente afectada de manera que, con excepción de tres de los 21 países que se encuentran aplicando políticas de ajuste, en todos ellos se han producido descensos en las tasas de escolarización, estancamiento en los índices de eficiencia interna y graves deterioros en la calidad de la educación impartida (*Idem*, 1987).

Sobre la base de las anteriores consideraciones, se estima que en un contexto de crisis económica aguda y de acuerdo con la dinámica presupuestal que marcan las políticas de ajuste de la mayoría de los países de la Región, el peso relativo de los recursos destinados al sector

educación tenderá a mantenerse, en el mejor de los casos, o más bien a disminuir con respecto al Producto Nacional Bruto (PNB).

La constatación de estos límites previsibles resulta especialmente alarmante si se contrasta con la abundante documentación sobre la crisis que afecta al sistema educativo regional, sustentada por un grupo de expertos del Proyecto DEALC, que fuera sintetizada por Tedesco en los siguientes términos:

[...] el sistema educativo tradicional está en crisis... no tiene ya la capacidad de captar nuevos públicos; carece de la capacidad de retener a los alumnos en las aulas...; los aprendizajes de los sectores deprimidos han adquirido las características de una cultura empobrecida, obsoleta y aislada, en cuanto sus pautas conservan sólo su sentido dentro del ámbito de la escuela... (1986:26).

Una de las explicaciones de este fenómeno apunta a que la ampliación del sistema de educación básica se ha basado en un supuesto de homogeneidad de la población hacia la cual va dirigido, reproduciendo un modelo de acción pedagógica que exige un común denominador cultural, en cuanto a lenguaje y significaciones, que resulta ajeno al de los sectores sociales que se ha pretendido incorporar en forma más reciente. Así, la pretendida "igualdad de oportunidades" que se expresa en igualdad de programas, de métodos, de libros de texto, de planes de estudio para la formación del magisterio conduce, en sentido diametralmente opuesto, al ensanchamiento de los grados de desigualdad cultural, económica y social de esa población.

Finalmente, y dado que el estrangulamiento más significativo se produce en los primeros grados de primaria, se puede inferir que una gran parte de la población escolar abandona la escuela en un momento crítico que le impide la apropiación plena de los rudimentos de la lectura y escritura. Por ello, y en la medida que estas destrezas no han sido interiorizadas como proceso de pensamiento y de nuevas significaciones, no resultan trascendentes ni perdurables. De esta forma, los fracasados de hoy serán quienes engrosen mañana las filas de los subocupados y de los desempleados, y serán candidatos seguros a situarse en los límites de la extrema pobreza.

B. El desafío del conocimiento

Los avances científicos y tecnológicos en el presente siglo, que implican un crecimiento exponencial del conocimiento, el consiguiente advenimiento de la sociedad informática, de los sistemas de inteligencia artificial, de la robótica, los avances en la telecomunicación, requieren un replanteamiento del qué y para qué de la educación básica.

El sistema educativo tradicional supuestamente prepara al hombre en el transcurso de sus primeros años para que se desempeñe durante los siguientes cincuenta años de su vida activa. Incluso, nuestro sistema educativo está preparando para un desarrollo científico y técnico que tiene 30 o más años de desfase con respecto al momento actual.

En la medida que los sistemas educativos de América Latina —y fundamentalmente el de educación básica que tiene un carácter eminentemente formativo— no se orienten a prever las competencias que se requerirán en el futuro, se estará implícitamente aceptando que el centro del poder y de las decisiones continuarán estando fuera de su ámbito de influencia, y que se acentuará la tendencia a la centralización del conocimiento y de la toma de decisiones, con los efectos políticos regresivos que ello implica en cuanto a la posibilidad de participación de los sectores mayoritarios de la sociedad.

Se puede aquí suscribir la sentencia que dice:

[...] los hombres lucharon en el siglo XIX para obtener la igualdad jurídica..., en el siglo XX... por la igualdad económica. Ya se puede predecir que las batallas del porvenir se librarán por el derecho al conocimiento y a la información (Bonnot, 1981).

II. CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

A. La concepción vigente de “calidad de la educación”

La hipótesis que aquí se plantea se basa en que las líneas de política educativa tendientes a elevar la calidad de la educación, han partido de un concepto “endogámico” de calidad que prioriza el mejoramiento de los “insumos” de la educación; que evalúa los logros (considerados “productos”) en términos de rendimiento académico, y que escasamente atiende los procesos a través de los cuales se desarrolla la compleja interacción educativa y que —por lo mismo— omite consideraciones sobre el sujeto al que se educa, el contexto en el que se sitúa y el para qué se educa.

El concepto tradicional de calidad de la educación resulta estrechamente vinculado a una concepción de educación de carácter eminentemente funcionalista, que propugna un criterio de “años de escolaridad” y obtención de calificaciones o créditos acumulativos, en oposición a la obtención real de habilidades y competencias. La educación resulta ser, por lo tanto, un “valor de cambio” que juega en contra de los sectores pobres en cuanto promueve la ilusión de obtener, a través de más años de exposición a la escuela, mayores beneficios económicos y sociales que nunca llegan para la inmensa mayoría (Zúñiga, 1988).

En efecto, si analizamos no ya el discurso sino las acciones que han predominado en distintos momentos como concreción de los programas que apuntan a la calidad de la educación, encontramos precisamente un énfasis en la necesidad de mejorar los contenidos de los programas educativos —y de allí surgen reformas a los planes de estudio—, la reformulación de libros de textos, las reformas a la estructura de la formación del magisterio, la revisión de reglamentos de supervisión y, en general, de organización escolar, por mencionar algunos. Este énfasis se basa en el supuesto de que el mejoramiento de esos factores o “insumos” del sistema escolar, provocarán por agregación una mejoría en los “productos”, entendidos éstos como la elevación del rendimiento escolar de los alumnos, independientemente de las formas o procesos a través de los cuales se logra o se frustra el aprendizaje escolar.

Esta visión resulta congruente con criterios economicistas de evaluación del quehacer educativo, que pretendían visualizar el éxito o fracaso de la acción educativa en términos estrictamente cuantificables, dejando de lado la complejidad de la institución escolar y, sin lugar a dudas, el para qué del proceso.

Surgen así indicadores de costo/beneficio de la educación, la calidad del maestro medida en términos de años de escolaridad, títulos obtenidos, número de cursos de capacitación, la relación maestro/alumno como indicador de la bondad del servicio, el metro cuadrado por alumno como indicador de funcionalidad de las instalaciones, y un gran énfasis de la eficiencia medida en tiempo y recursos.

En cuanto a los resultados del proceso son y siguen siendo constatados a través de pruebas de complejos análisis estadísticos que nos hablan, a través de números e índices, de la calidad del aprovechamiento escolar.

Desde el inicio de los años setenta, la política educativa comienza a incorporar una noción de integralidad sistémica al concepto de aprendizaje. Ello Enriquece el concepto de calidad con aspectos de orden “cualitativos”, entre los cuales se privilegian los contenidos curriculares, los libros de texto, la capacitación y actualización docente y en general el mejoramiento de la llamada tecnología educativa. Pese al énfasis que se pone en la integralidad del proceso de aprendizaje, que en ese momento incorpora la confluencia de las llamadas “esferas cognoscitiva, afectiva y psicomotriz”, éste continúa siendo evaluado sólo en la dimensión cognoscitiva, aduciéndose la complejidad de evaluar “objetivamente” el dominio afectivo y valoral.

Sólo últimamente ha trascendido la conveniencia de centrar la atención en los procesos que afectan tanto al que aprende como al que enseña, en relación con la capacidad de adquirir nuevos conocimientos, la motivación, la relación afectiva que se establece entre el educando y el

educador, así como la calidad de los procesos organizativos que confluyen para la facilitación del quehacer educativo (Schiefelbein, 1985).

A nivel teórico metodológico, el concepto de calidad se enriquece en los años ochenta, con la construcción de las categorías de “eficacia”, “impacto” y “relevancia”, que apuntan al carácter político de la educación.

[...] lo más relevante de la educación básica es su carácter de servicio público, pagado con fondos (públicos) y con el propósito de asegurar en todas las condiciones para la participación social... La relevancia del servicio se desprende de su dimensión social. La pregunta fundamental sigue siendo, ¿relevante para quién?... (Cámara, 1983).

Sin embargo, las evaluaciones de calidad de los sistemas educativos públicos rara vez distinguen entre los resultados inmediatos de la educación y los resultados del proceso educativo para la sociedad.

Por otra parte, la incorporación sumatoria de aspectos cualitativos, si bien ayuda a obtener una visión más rica de la realidad educacional, resulta necesariamente estrecha y parcial a partir de dos consideraciones: primero, porque continúa predominando una concepción atomística de la realidad que no asume el fenómeno educativo como una totalidad determinada histórica y socialmente, y segundo, porque no confluye en una finalidad centrada en el sujeto de la educación.

Se dice que la educación debe obedecer a “las exigencias sociales” o a las “necesidades del país”, lo que conlleva el supuesto de que la sociedad constituye un todo homogéneo en cuanto a demandas. Sin embargo, sabemos que las necesidades educativas no sólo son múltiples y diversas, sino a menudo contradictorias. La diversidad regional, social e individual presenta un conjunto de demandas complejas que deben ser asumidas como tales (Tenti, 1987).

La necesidad de flexibilizar contenidos, métodos y la misma estructura del sistema educativo, desestima todo intento de formular parámetros y recetas únicas para el mejoramiento de la calidad de la educación. Existen sujetos históricos y grupos humanos con necesidades e intereses múltiples, que pueden ser caracterizados para fines de análisis, pero las soluciones no son recetas generalizables ni a sectores marginados, ni al medio rural, ni a grupos indígenas ni a regiones geográficas ni a población ubicada en localidades dispersas.

La diversificación debe estar inmersa en el reconocimiento de las distintas formas de aprender de los sujetos, la legitimación del valor del conocimiento construido en lo cotidiano por ese mismo sujeto, inserto en su lugar y en su momento, para que a partir de allí se construya un nuevo concepto de calidad de la educación para la vida (Lavín, 1986).

B. Calidad de la educación básica en la perspectiva de calidad de vida

Postulamos en este ensayo que un concepto de calidad de la educación orientado al *para qué* y al *para quién* de la educación, obliga a desplazar el centro de gravedad desde una educación centrada en el tiempo de escolarización, a una centrada en el sujeto inmerso en la realidad de su tiempo y su entorno cotidiano, lo cual no sólo no descarta sino que exige anticipar los desarrollos, exigencias y demandas sociales a los que se enfrentará en el futuro.

Situarse en esta perspectiva de la noción de calidad de la educación implica una toma de posición valorativa frente a una realidad concreta, desde el punto de vista preferente de un sector de la sociedad.

Concebimos la "calidad de vida" en términos de la posibilidad de acceso a una vida digna, gratificante y con proyección a futuro. Ello implica la oportunidad de acceder a un trabajo que garantice un medio de vida para sí y su familia; el acceso a los bienes y servicios culturales, económicos y sociales de la sociedad en que se vive; el acceso a las habilidades para la apropiación y la autoconstrucción del conocimiento, y el espacio y oportunidad de participar en la esfera de lo político.

La educación básica tendría como propósito central el desarrollo del potencial cognoscitivo y afectivo del sujeto que sustente la apropiación de habilidades, destrezas, conocimientos, actitudes y valores tendientes al desarrollo de las que aquí llamamos "competencias para la vida", definidas operacionalmente en términos de competencias para la apropiación de los significados y los usos de la comunicación oral y gráfica; para el trabajo económica y socialmente productivo; para la organización social; para la participación política; para la convivencia democrática; y competencias para la apropiación de los fundamentos y los métodos de las disciplinas sociales y naturales, así como para la autoconstrucción del conocimiento.

Una educación para la vida no puede hacerse sino inmersa en la vida cotidiana, asumiendo la integralidad del proceso de aprendizaje que sólo cobra significado y significancia a partir de la propia experiencia, conocimientos y sentimientos. De allí, la necesidad de desdibujar las fronteras entre la educación formal, no formal e informal, e interrelacionar la educación para niños y la educación de adultos, a fin de subsumir la práctica escolar en la práctica social cotidiana de los sujetos de la educación (Lavín, 1988).

III. ALGUNAS IMPLICACIONES PARA UNA POLÍTICA DE EDUCACIÓN BÁSICA

Una toma de posición en la perspectiva que aquí se plantea exige una amplia gama de toma de decisiones con respecto a líneas de acción prioritarias que incidirán en los criterios de planeación al interior del sector,

la estructura organizativa del nivel y fundamentalmente una reorientación del modelo pedagógico con una política magisterial consecuente.

A. Elementos orientadores de un modelo pedagógico

Un modelo de educación básica orientado a contribuir a la calidad de vida, deberá partir del reconocimiento de la heterogeneidad cultural y social de los sujetos de la educación.

Por lo tanto, habría de constituirse en un modelo de educación *diversificada*, que prevea una estructura organizativa *flexible* para adaptarse a distintas clientelas y a contextos socioeconómicos y culturales diversos, tales como: niños en edad escolar regular, niños desfasados en edad/grado, desertores, jóvenes y adultos con primaria incompleta, campesinos, aquellos que viven en cinturones urbanos marginados o en zonas indígenas, entre otros.

La estructura curricular tendría un núcleo común en cuanto a unidad de propósitos (diferenciados en términos del desarrollo de las estructuras cognoscitivas de los sujetos atendiendo a sus edades) pero altamente flexible en cuanto a incorporación de contenidos.

En términos de habilidades se podría distinguir entre habilidades culturales, tecnológicas y científicas básicas. Las culturales serían entendidas como las bases para el aprendizaje transdisciplinario, para lo cual resultaría procedente ampliar el concepto actual de alfabetización con el manejo de la comunicación oral, escrita y numérica, a una "alfabetización heurística", entendiendo por ello la habilidad para procurarse la información, analizarla, y transferirla a ámbitos propios del sujeto (transformándola así en significativa), así como la capacidad de devolverla en forma coherente. La práctica de esta habilidad que estamos llamando "heurística", debería atravesar todo el currículo de la educación básica a distintos niveles de complejidad. Se estima que estas habilidades culturales así entendidas no sólo permiten compensar las carencias culturales del medio, sino que poseen la capacidad de potenciar la adquisición de nuevos conocimientos.

Las destrezas tecnológicas tendrían como propósito lograr el desarrollo de competencias para el trabajo social y económicamente productivo, que podrían ser definidas a partir de la apropiación de los recursos científicos y tecnológicos, tanto para la producción de bienes como para la generación de alternativas de tecnología apropiada a escalas de economía local e incluso doméstica. Implican, además, elementos de capacitación social y organizativa que permitan, en un momento determinado, no sólo poner en práctica sino controlar procesos crecientemente complejos de producción de bienes y servicios.

El aprendizaje de las habilidades se concretan sobre la realidad social

de la comunidad local, regional, nacional e internacional, así como en torno a los fenómenos y los recursos de la naturaleza. Por ello se conciben a las disciplinas sociales y naturales y a los métodos implícitos en su construcción y transformación, como elementos fundamentales del conocimiento que una educación básica de calidad debe contemplar.

Una educación básica para la calidad de vida, deberá propender al desarrollo e internalización de actitudes que favorezcan una convivencia democrática, con conciencia pluralista, en una perspectiva de una educación para la paz; también la organización en torno a necesidades comunes encaminadas a la transformación de las condiciones de pobreza, y a la participación responsable en las decisiones políticas que permanentemente les afecta.

Las actitudes indudablemente se basan en un sistema de valores asumidos e internalizados por el sujeto en comunidad.

Por lo tanto, no se trata aquí de impartir ni transmitir valores incluyéndolos en el currículo de educación básica. Los valores se viven en la práctica social cotidiana, y como tal no podrán ser otros que los que prevalezcan en las relaciones cotidianas establecidas entre los distintos actores involucrados en el proceso educativo. De allí la necesidad imperiosa de promover paralelamente la transformación de una práctica burocratizada en una práctica docente orientada a la construcción del conocimiento y a la transformación social.

La investigación en el campo de las teorías del aprendizaje, durante largo tiempo anclada en la necesaria profundización de las estructuras cognoscitivas, ha enriquecido su caudal estudiando las formas como interviene la afectividad en los procesos de aprendizaje (Bruner, 1987).

Los sentimientos están estrechamente vinculados a necesidades psicosociales y será importante enfatizar una práctica pedagógica que tienda a reforzar los sentimientos de confianza, de autoestimación y de logro. Un alumno, adulto o niño, desvalorizado en sus capacidades y posibilidades de éxito, tenderá a adoptar una actitud de dependencia frente a la autoridad que limitará su creatividad, su autonomía frente al conocimiento y propenderá a su apatía y falta de participación (Cardemil y Espínola, 1987).

Reconocer que el sujeto posee un saber y una experiencia individual y colectiva que necesita recuperar como fuente de aprendizaje, que el aprendizaje más efectivo es el que se logra a través de la búsqueda, del descubrimiento y resolución de situaciones problemáticas, obliga a replantearse la metodología de trabajo prevaleciente en educación básica.

Una metodología acorde con esta concepción deberá promover una práctica pedagógica basada en la realidad del sujeto, en un proceso incesante de investigación-acción; integradora de las distintas áreas de estudio en situaciones que resulten ser significativas para ese sujeto; que

propicie el aprendizaje grupal y que privilegie la búsqueda autónoma del conocimiento. Asimismo, los sistemas de evaluación habrán de reflejar preferentemente los procesos de avance, tanto individual como grupal, y la acreditación privilegiará la verificación del logro de las competencias en situaciones concretas, sobre la retención de contenidos.

Una estructura diversificada y un currículo flexible obliga a contemplar paralelamente estrategias de educación a distancia, que cambien el énfasis de una transmisión de contenidos seleccionados, organizados y desarrollados centralmente, dirigidos a destinatarios aislados, hacia la generación de una propuesta abierta que propicie un proceso de construcción colectiva del conocimiento de grupos afines, constituyendo redes de sujetos y agentes involucrados.

B. Elementos orientadores para una política magisterial

Una educación básica encaminada a mejorar la calidad de vida de los sectores populares exige, por lo que ya planteamos, promover paralelamente la transformación del quehacer docente en una práctica estrechamente vinculada a las características y necesidades de los sujetos de la educación, orientada hacia la construcción conjunta del conocimiento y a la transformación de las condiciones de pobreza.

La tendencia de la política del Estado con relación a la formación del magisterio ha favorecido la prolongación de la escolaridad de los maestros. Ello presupone que existe una correlación significativa entre los años de escolaridad y la calidad del desempeño profesional. Sin embargo, se advierte que las medidas adoptadas en términos de elevación a nivel de licenciatura, mediante sistemas de educación a distancia así como presenciales, han surtido efectos sobre la movilidad social y geográfica del magisterio, pero no han contribuido a mejorar la calidad de la educación que reciben los grupos más desfavorecidos (Muñoz Izquierdo, 1986).

Asimismo, la política de capacitación y actualización del maestro, basada en un concepto eficientista en cuanto a la definición de objetivos de aprendizaje, manejo de contenidos y técnicas de enseñanza, han permitido el ascenso escalafonario de los docentes, pero no se han generado efectos significativos en la calidad de los procesos de aprendizaje, ni menos en la transformación de la práctica docente.

Lo central de dicha política será procurar abrir brecha hacia la democratización de las prácticas pedagógicas institucionalizadas en el sistema escolar. En esta línea, los procesos de formación del magisterio habrían de introducir, como fundamento, la reflexión respecto al carácter histórico del quehacer educativo y su contextualización política, económica, social y cultural como punto de partida para el cuestionamiento de su práctica. Deberá procurar la integración de la investigación a la docencia en razón

de la búsqueda de la diversidad de interpretaciones, cuestionamiento y exploración de alternativas. Abrir espacio a los aspectos afectivos y valorales subyacentes al proceso educativo, de manera que se abra la posibilidad de autocuestionamiento de la relación pedagógica que el docente establece con sus alumnos y los distintos agentes de la comunidad (Zambrano, 1987).

La heterogeneidad cultural de los grupos sociales a los cuales deberá atender y la diversidad de contextos en que el maestro deberá cumplir su acción, demanda una formación eminentemente heurística, encaminada a maximizar su capacidad de adaptar, innovar, crear, imaginar y construir alternativas, por sobre la incorporación de una multiplicidad de contenidos específicos.

El Estado deberá abrir espacios a la participación no periférica sino sustantiva de los maestros agrupados gremialmente, propiciando instancias que favorezcan el intercambio de experiencias, la construcción colectiva de propuestas pedagógicas basadas en sus propios descubrimientos, así como facilitar la implantación de innovaciones surgidas autogestivamente por los propios agentes involucrados.

C. Elementos orientadores de una política administrativa

La estrategia de descentralización constituiría un punto nodal de la política administrativa orientada a una educación de esta naturaleza, sin olvidar que dicha estrategia, si bien constituye aparentemente una decisión técnica, encierra fundamentalmente una dimensión y una decisión política de múltiples implicaciones.

El proceso de descentralización representa abrir espacio a la redistribución del poder que indudablemente afecta en muchas direcciones a los intereses instituidos. La descentralización no constituye un valor en sí y la tendencia centralista no es privativa del sistema político central, sino también de los sistemas locales que pueden llegar a ser igualmente hegemónicos y propiciar la segmentación del poder político en favor de determinados grupos (McGinn, 1987).

La planificación como un instrumento potencial de concertación de acciones entre el aparato administrativo y la sociedad civil, deberá propiciar, como parte de su quehacer intrínseco, un proceso capaz de activar la participación, compromiso y creatividad de los grupos sociales involucrados en la tarea, estableciendo instancias efectivas de acercamiento y organización tanto en la articulación de demandas como en la construcción colectiva de soluciones, generando así la corresponsabilidad desde la identificación del problema, la programación de acciones, su implantación, seguimiento y devolución a las bases, con fines de ajuste.

En un contexto de cambio acelerado y de escasez de recursos, el

poder político habrá de tomar decisiones claves en cuanto a las prioridades que asigne al interior del sector. En una perspectiva de ampliación de la base social, la prioridad no podría ser otra que la atención a los grupos situados en los límites de la extrema pobreza ubicados en comunidades rurales frecuentemente aisladas, con economías de subsistencia, así como aquellos que sobreviven en condiciones de miseria en áreas urbanas carentes de todo servicio y quienes, por pertenecer a grupos étnicos minoritarios, se ven excluidos del sistema escolar.

En la planeación sectorial, esta prioridad deberá reflejarse en una reestructuración de las pautas internas de asignación de recursos tendientes a una redistribución del gasto en favor de los grupos cultural, social, económica y geográficamente desfavorecidos. Para este efecto, la asignación del gasto corriente y de inversión podría hacerse, inicialmente, en relación inversamente proporcional con los índices de cobertura y de eficiencia terminal, tomados como elementos indicativos de exclusión y rezago. Tales indicadores podrían ser paulatinamente remplazados por otros de mayor precisión y profundidad en la apreciación del problema.

Sería necesario, asimismo, estudiar la eliminación de subsidios o mecanismos que directa o indirectamente privilegian la educación de los estratos medios y altos de la población, en detrimento de los sectores desfavorecidos. El cofinanciamiento comunitario en sectores populares sólo sería deseable en la medida que sean servicios adicionales y no sustitutivos de lo que por derecho les corresponde.

También se procuraría asegurar la operatividad de los mecanismos de asignación de recursos y no sólo evaluar los resultados sino los procesos a través de los cuales se llevan a cabo, para identificar aciertos y desviaciones y realizar los ajustes necesarios.

Optimizar la asignación y aprovechamiento de recursos sería imperativo mediante estrategias de nuclearización del servicio, especialmente en zonas rurales dispersas. Para el efecto se requiere asumir un alto grado de flexibilidad con el fin de adecuarse permanentemente a la diversidad de situaciones y contextos. Paralelamente, se deberían experimentar y desarrollar estructuras y modelos organizativos descentralizados diversos con una percepción dinámica de la realidad, con proyección a futuro, combinando instancias institucionales y comunitarias de manera de contribuir al fortalecimiento de las organizaciones de base.

La experimentación y el desarrollo de prácticas de planeación, sistematización, evaluación y prospectiva del desenvolvimiento del sistema de educación básica, se tendría que basar en un enfoque de totalidad, reconociendo la integralidad de la institución escolar que trasciende los muros de la escuela. A partir de ello diseñar metodologías que integren el instrumental cuantitativo, indicadores y prácticas cualitativas con capa-

cidad de reflejar la realidad, no como una instancia estática sino en permanente interrelación y desenvolvimiento.

Desde esta perspectiva, la investigación habría de constituirse en una práctica cotidiana que permeara el proceso de toma de decisiones a todos los niveles del sector, en lugar de un espacio privativo de un grupo de técnicos o expertos aislados o en calidad de asesores de los tomadores de decisión.

La práctica de investigación participativa y de investigación-acción-participativa tendría que ser potenciada como valioso apoyo metodológico para la construcción de los procesos educativos, especialmente de los sectores populares, con miras a la transformación de las condiciones de pobreza y el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Se cambiaría así el énfasis de una investigación enclaustrada, tendiente a la conjeturación de causas y efectos y experimentación de soluciones impuestas, hacia una investigación constructiva que involucre al sujeto afectado desde la formulación de preguntas a su realidad hasta la búsqueda de respuestas alternativas orientadas a la transformación.

La investigación en la línea de generación del conocimiento debería priorizar la profundización de la realidad de los sectores pauperizados, identificar sus prácticas sociales y culturales y sus particulares formas de aprendizaje, con el fin de desarrollar alternativas educacionales adecuadas a su cosmovisión, capaces de propiciar el rescate de su propia cultura.

D. El espacio de lo posible

Un replanteamiento de la política pública en torno a la educación básica pudiera parecer, a primera vista, utópico y carente de toda base de factibilidad. Sin embargo, pensamos que los avances de la teoría socioeducativa, los aportes teórico-metodológicos de la investigación-acción-participativa y el sustrato experiencial con los que contribuyen los cada día más numerosos organismos no gubernamentales (ONG), ofrecen un sustento promisorio para avanzar en ciertos consensos mínimos en torno a la paulatina reorientación de dichas políticas.

En América Latina se han desarrollado una multiplicidad de experiencias valiosas que aportan en la línea de dicha reorientación. Entre otras, se pueden señalar experiencias de un currículo integrado a actividades productivas; metodologías innovadoras en la enseñanza de las ciencias; experiencias de participación de padres en la práctica escolar; estrategias de microplaneación y de nuclearización de servicios en zonas rurales dispersas; educación bilingüe y bicultural; experiencias alternativas de formación docente; incorporación de madres en zonas urbanas marginadas y de jóvenes campesinas como educadoras de los niños en edad

preescolar; talleres de aprendizaje con niños de sectores populares; centros de educación básica intensiva para niños desertores; recuperación escolar de niños y adultos con una estructura curricular flexible y diversificada.

Éstas constituyen sólo algunas de las alternativas probadas en los más diversos ámbitos del territorio latinoamericano que son indicativas de la viabilidad de una educación diversificada, flexible y relevante para los sectores populares. La mayoría de estas experiencias han sido realizadas por organismos no gubernamentales (ONG), que evidentemente cuentan con la ventaja de la pequeña escala y un mayor grado de libertad para innovar.

El Estado, sin embargo, lejos de ignorar las acciones que desarrollan las ONG, debería considerar que éstas, en ningún caso, pretenden reemplazar las responsabilidades que al sector público le incumbe frente a la sociedad, sino por el contrario, aceptar su contribución como importantes elementos estratégicos de acción comprometida para reducir los negativos efectos de la desigualdad social en los sectores populares.

La factibilidad de instrumentación, por parte del Estado, de alternativas innovadoras en la búsqueda de soluciones a la problemática de los sectores postergados, debería estar determinada por los resultados de proyectos a pequeña escala, sometidos a una evaluación basada en criterios congruentes con la realidad comunitaria. Esta posibilidad está dada por el trabajo desarrollado por las ONG, con quienes las instituciones oficiales podrían establecer una estrategia de interacción permanente. Algunas iniciativas de esta naturaleza podrían dar lugar a que maestros del sector público participen —bajo determinadas condiciones— en proyectos de la ONG; se podrían promover seminarios o coloquios entre el personal de las ONG y políticos o administradores de proyectos afines; desarrollar sistemas de evaluación con el concurso de estos organismos, o incluso se podría plantear la posibilidad de encargar el servicio de educación básica de alguna zona crítica a distintos organismos gubernamentales, bajo una estrecha coordinación.

Finalmente, y sintetizando este planteamiento, se considera que los efectos regresivos en términos humanos de las políticas de ajuste, la persistente exclusión y rezago escolar de sectores mayoritarios, el empobrecimiento paulatino de nuestra cultura escolar, todo ello enfrentado a la vertiginosa transformación de los parámetros mismos y la transgresión de los límites del conocimiento, nos aboca a la necesidad de redescubrir que tampoco en la educación (como lo constató la teoría del desarrollo en su momento) debemos continuar quemando etapas en una carrera sin fin por alcanzar los niveles de calidad de la educación —definidos en referencia a su propia realidad— de los países que centralizan el avance científico y técnico.

La realidad de América Latina es una, y al mismo tiempo enormemente diversa. Las políticas públicas de educación habrán de encararla con una multiplicidad de estrategias capaces de asumirla en toda su complejidad, contextualizadas en los distintos ámbitos muy particulares de cada nación, pero en una dirección, con un sentido que puede ser por todos compartido: el beneficio y crecimiento del ser humano.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARMAS, Carlos. "Mejorar la calidad de la educación", en *Cuadernos de Educación*, Año XVII, México, CIDE, noviembre de 1986.

ARRIEN, Juan B. "La planificación educativa en función del proceso de desarrollo social", en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, Vol. XVII, No. 4, México, CEE, 1987.

BONNOT, Gerard. "1980-2000: Veinte años que van a transformarlo todo", en *Revista de Ciencia y Desarrollo*, Año VI, No. 35, enero-febrero, 1981.

BRASLAVSKY, Cecilia. "Un desafío fundamental de la educación latinoamericana durante los próximos 25 años: Construir su sentido", en *La Educación*, Revista Interamericana de Desarrollo Educativo, Año XXXI, No. 101, Washington, OEA, 1987/I-II.

BRUNNER, Jerome. *Realidad mental y mundos posibles*, Barcelona: Editorial Gedisa, 1988.

CÁMARA, Gabriel. *Impacto y relevancia de la educación básica: panorámica sobre el estado de la investigación*, México, CEE/GEFE, 1983.

CARDEMIL, Cecilia y Viola Espínola. *Detrás del pizarrón: guía para la reunión docente*, Santiago de Chile, CIDE, 1987.

CEPAL. "Notas para el estudio económico de América Latina y el Caribe, 1987", México, julio de 1988, mimeo.

_____. "Los efectos de la crisis de 1982-1986 en las condiciones de vida de la población en México", s/f.

CORNIA, Giovanni Andrea; Richard Jolly y Francis Stewart. *Ajuste con rostro humano: protección de los grupos vulnerables y promoción del crecimiento*, España, Siglo XXI, 1987.

DIAZ, Angel Facundo “Investigaciones sobre calidad de la educación”, Ponencia presentada al 3er. Seminario Nacional de Investigación en Educación, realizado en Bogotá, del 14 al 16 de abril de 1986.

DIAZ, Angel Facundo y Carlos Rojas. “La calidad de la educación o la satisfacción de las necesidades escolares por medio de la educación”, en *Memorias del II Encuentro de Investigadores sobre Calidad de la Educación Media*, Bogotá, FES, 1985.

FILP, Johanna. “Desarrollo infantil y pobreza”, Documento de Discusión, 1987/29, Santiago de Chile, CIDE, noviembre de 1987.

LATAPI P. “Algunas observaciones sobre la investigación participativa”, en *Investigación participativa: algunos aspectos críticos y problemáticos*, Pátzcuaro, Michoacán, México, CREFAL, 1986.

LAVIN de Arrivé, Sonia. “Centros de educación básica intensiva: una alternativa al rezago escolar”, en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, Vol. XVI, Nos. 3-4, México, CEE, 1986.

_____. “Exclusión y rezago escolar: elementos para una interpretación y prospectiva”, en Coloquio sobre el Estado Actual de la Educación en México, Vol. IV, México, CEE, mimeo, noviembre 25-27 de 1986.

_____. “Evaluación de la aplicación de los complejos didácticos en la educación general básica (Diseño de una investigación participativa)”, en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, Educación en Nicaragua, Vol. XVII, No. 4, México, CEE, 1987.

_____. “Calidad de la educación y calidad de vida”, Ponencia presentada al Foro Desarrollo Social, Reflexiones y Alternativas, México, AMPLADES CIDE, 1988.

LERNER de Almea, Ruth. “La escuela democrática: lo nacional, lo regional y lo unitario”, en *La Educación*, Revista Interamericana de Desarrollo Educativo, Año XXXI, No. 101, Washington, OEA, 1987/I-II.

LONGWORTH, Norman. *Change and information: crucial ingredients of the evolving curriculum*, London, IBM, United Kingdom Limited, 1983.

MAGENDZO, Abraham. *Curriculum y Cultura en América Latina*, Santiago de Chile, PIIIE, 1986.

MARTINEZ Rizo, Felipe. "Calidad y distribución de la educación. Estado del arte y bibliografía comentada", en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, Vol. XIII, No. 4, México, CEE, 1983.

MCGINN, Noel. "Un proyecto de investigación y acción para la descentralización de sistemas educacionales en América Latina y el Caribe", en *La Educación*, Revista Interamericana de Desarrollo Educativo, Año XXXI, No. 101, Washington, OEA, 1987/I-II.

MENA, Martha. "Aportes para la construcción de un modelo didáctico de nuevas estrategias de educación a distancia", en *Boletín del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, OREALC, diciembre de 1987.

MIRANDA, Eduardo. *Sistema de supervisión sistemática de la calidad de la educación. Un ensayo*. Santiago de Chile, OREALC, 1984.

MONTERO Sieburth, Martha. "Elaboración de las orientaciones PREDE-OEA para los próximos 25 años", en *La Educación*, Revista Interamericana de Desarrollo Educativo, Año XXXI, No. 101, Washington, OEA, 1987/I-II.

MUÑOZ Izquierdo, Carlos. "Desarrollo de un modelo para evaluar la calidad de la educación en México", en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, Vol. XII, No. 4, México, CEE, 1982.

_____. Análisis del Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte (1984-1988), en Coloquio sobre el Estado Actual de la Educación en México, Vol. II, CEE, mimeo, noviembre 25-27 de 1986.

MUÑOZ Izquierdo, Carlos y Sonia Lavín de Arrivé. "Estado del Arte sobre estrategias para mejorar el acceso y la retención en educación primaria en América Latina", México, CEE, Proyecto BRIDGES USAID-Universidad de Harvard, mimeo, 1987.

NORIEGA, Blanca Margarita. *La política educativa a través de la política de financiamiento*, México, Universidad Autónoma de Sinaloa, 1985.

NUÑEZ, Iván. *La gobernabilidad democrática del sector educación: relación entre investigación y política*, Santiago de Chile, PIIE, 1987.

ROCKWELL, Elsie. "Repensando Institución: una lectura de Gramsci", Documentos DIE-CINVESTAV-IPN, México, 1987.

SCHIEFELBEIN, Ernesto. "La investigación sobre calidad de la enseñanza en América Latina", en *La Educación*, Revista Interamericana de Desarrollo Educativo, Año XXVIII, No. 96, Washington, OEA, 1984.

_____. "Calidad de la educación en América Latina. El caso de la educación secundaria", en *Memorias del II Encuentro de Investigadores sobre Calidad de la Educación Media*, Bogotá, FES, 1985.

TEDESCO, Juan Carlos. "Elementos para un diagnóstico del sistema educativo tradicional en América Latina", en Nassif, Ricardo; Germán Rama y Juan Carlos Tedesco. *El Sistema Educativo en América Latina*, Buenos Aires, Editorial Kapelusz, UNESCO-CEPAL-PNUD. Biblioteca de Cultura Pedagógica, 1984.

TENTI Fanfani, Emilio. *Consideraciones Sociológicas sobre la Calidad de la Educación*, Colección: Cuadernos de Cultura Pedagógica, Serie Investigación Educativa, No. 1, México, Universidad Pedagógica Nacional, 1987.

ZAMBRANO, Margarita. "Hacia la formación de maestros en ejercicio: una aproximación conceptual", Documento de Trabajo, México, CEE, 1987.

ZUBIETA, Leonor y Olga Lucía González. "El maestro y la calidad de la educación", en *Educación y Cultura*, Bogotá, Federación Colombiana de Educadores, 1986.

ZUÑIGA, Luis. *La educación como componente de la política social: pobreza y relevancia de la experiencia educativa*. Santiago de Chile, CIDE, julio de 1988.