

Búsqueda de la calidad en la educación básica. Conceptos básicos, criterios de evaluación y estrategia de gestión*

Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México), vol. XXXIV, núm. 3, pp. 11-36

Isaías Álvarez García**
Carlos Topete Barrera***

RESUMEN

En torno al debate sobre la calidad de la educación básica y la gestión de centros escolares, los autores plantean un modelo basado en criterios e indicadores de evaluación, fundamentados en el análisis integral de sistemas, en los informes de investigación sobre la calidad de la educación básica y en sus propias experiencias de investigación y gestión, que permiten valorar la calidad de los servicios que ofrece un centro educativo en su contexto propio y, a la vez, identifican elementos para una estrategia de gestión orientada hacia el logro de este importante propósito.

El estudio considera que resulta inapropiado aplicar acriticamente los modelos de evaluación de la calidad diseñados para las empresas o industrias (Normas ISO y sus derivados), y sitúa el debate sobre la calidad de la educación básica en una perspectiva histórica, dentro de la dinámica peculiar de gestión educativa de cada centro.

ABSTRACT

Around the debate on the quality of basic education and management of the school centers, authors raise a set of basic concepts, criteria and indicators for quality evaluation. This model is based on criteria tacked from integral systems analysis, research reports on quality of basic education, from their own professional field experiences, from the studies on the quality evaluation management, as well. This peculiar model allows to valuing the quality of basic education services that each school center offers in its own context, as well as to identify elements for an overall management strategy oriented towards the achievement of this important issue.

The authors consider that it turns out invalid the attempt to apply to the school centers the models for quality evaluation of the industries and enterprises (Norms ISO and others), locating the debate on the quality of the basic education in an historical perspective, within the peculiar dynamics of the management basic education in every school center.

* Trabajo presentado en el VII Congreso Nacional de Investigación Educativa en la ciudad de Guadalajara, Jalisco, 2003.

** Profesor Investigador y Coordinador del Programa de Maestría en Ciencias con Especialidad en Administración y Desarrollo de la Educación (MADE) del IPN en la ESCA/Sto. Tomás. Miembro del SNI.

*** Profesor Investigador del Programa MADE. IPN/ESCA, Unidad Santo Tomás.

I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS RELACIONADOS CON LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

La preocupación por los problemas que representa la búsqueda del desafío de la calidad en la educación básica lleva por lo menos tres décadas de verse reflejada en los informes de la UNESCO y de otras organizaciones internacionales, regionales y nacionales, preocupadas por el estado que guarda la educación general que ofrecen los Estados a sus ciudadanos, desde la publicación del Informe “La crisis mundial de la educación” (Coombs, 1967) y los estudios de la OCDE en los setenta y ochenta, hasta el *Informe de la Comisión sobre la educación para el siglo XXI*, de Jaques Delors (UNESCO, 1996).

Otro tanto revelan las recomendaciones “Educación, democracia, paz y desarrollo” de la VII Reunión de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe (1996); la obra del filósofo español Fernando Savater, *El valor de educar* (1997), y *Cartas a quien pretende enseñar*, de Paulo Freire (1994). En estos casos, los aspectos relacionados con la calidad de la educación básica están en el centro de las preocupaciones.

El tema de la calidad de la educación básica ha cobrado palpitante actualidad en México en los tres primeros años del siglo XXI, tanto por el inicio del “Programa de Escuelas de Calidad” promovido por el Programa Nacional de Educación 2001-2006, como por el escándalo que provocaron los resultados de los estudios internacionales de la OCDE (*Programme for International Students Assessment*, conocido también como PISA), en 2000 y los estudios regionales de la UNESCO, donde los jóvenes mexicanos alcanzaron el nada honroso mérito de figurar en los últimos tres lugares de la tabla de países.

Desde el punto de vista del ámbito nacional, en la trayectoria histórica de los grandes proyectos de educación nacional, no resulta difícil observar una preocupación constante por la calidad de la educación. El proyecto original de la Secretaría de Educación Pública (SEP), planteado por José Vasconcelos en 1921, aspiraba a “formar el alma de la nación” y a “emancipar la cultura mexicana y mestiza”; en realidad representaba objetivos de orden cualitativo y superior, orientados hacia la consolidación de la unidad y de la solidaridad entre los mexicanos.

En 1946, Jaime Torres Bodet rectifica las desviaciones estadísticas que habían sido introducidas por la reforma del artículo 3o., que

impuso la educación socialista (1934) y retoma el principio de la *unidad nacional*, introduciendo los *valores y criterios de educación integral y democrática*, haciendo hincapié en los valores de libertad de creencias, educación laica, justicia social, respeto a la dignidad de la persona y a la integridad de la familia y solidaridad internacional, que han mantenido su vigencia, trascendiendo las últimas reformas del art. 3o. constitucional (1991 y 1992) y la promulgación de la Ley General de Educación (1993); aunque, por lo general, estos valores no suelen reflejarse en la práctica cotidiana de las escuelas.

El valor de la *solidaridad nacional* no ha llegado a explicitarse en el texto del artículo 3o. constitucional, a pesar de que, históricamente, se ha extrañado la presencia de este valor en momentos cruciales de la vida del país, donde los intereses de partidos políticos o grupos de poder han prevalecido sobre los intereses vitales de la nación mexicana. Así sucedió en 1847 durante la invasión de Estados Unidos a México. Esto mismo aconteció en la radicalización del conflicto entre liberales y conservadores en la guerra de reforma y tampoco logró ser superado en los conflictos suscitados entre los grupos que se repartieron el poder después del triunfo de la Revolución Mexicana (1910-1917).

La Ley General de Educación, promulgada en 1993, en su artículo 2o. incluyó una referencia al “sentido de solidaridad social” pero éste no se concreta en los fines y objetivos de la educación que el artículo 7o. de la propia Ley menciona.

La solidaridad nacional constituye un sentimiento natural del pueblo mexicano que ni la clase política ni el sistema educativo han logrado valorar de manera adecuada para promover sólidamente su desarrollo en los programas de educación formal que controla la SEP. En la ciudad de México, después del terremoto de 1985 surgió un movimiento natural de solidaridad entre la gente del pueblo para ayudar a los hermanos en desgracia; pero ni el sistema político ni el sistema educativo en su conjunto aprovecharon esta oportunidad para promover el sentido de solidaridad social.

La carencia del valor de la solidaridad nacional ha provocado la radicalización de posiciones entre los líderes de los partidos políticos que no han logrado concretar acuerdos y compromisos vitales para el desarrollo general del país, durante más de la mitad de la Administración (2000-2006).

De hecho, la misión originalmente asignada a la educación pública de México, de promover la unidad de los mexicanos y la emancipación de la cultura nacional, sigue teniendo vigencia en la actualidad; esto implica la necesidad de que la educación formal contribuya a superar las diferencias de partidos, grupos de poder, clases sociales, creencias e ideologías.

El marco normativo jurídico que actualmente regula la educación pública en México ha introducido cambios profundos entre los que destacan: el reconocimiento, por parte del Estado, *del derecho que todo individuo tiene a la educación para contribuir al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad y para formar al hombre con el sentido de la solidaridad social; el concepto de educación básica obligatoria para todos; la evaluación permanente de los procesos educativos, y la participación social en la educación*, que supone la creación y el funcionamiento efectivo de los consejos de participación social en la educación, en el nivel escolar, municipal, estatal y nacional (Ley General de Educación, arts. 2, 7 y 69-72).

Además, en congruencia con el proceso de descentralización de la educación básica y con la necesidad de reconocer autonomía de gestión de los centros escolares, se establece también el imperativo de que, en el ámbito local y aun en cada centro escolar, se diseñen y desarrollen modelos de organización y gestión de la educación básica, adecuados a las condiciones y necesidades peculiares de los grupos de población rural e indígena (art. 38 de la Ley General de Educación).

La publicación reciente en español de la obra coordinada por Fernando Reimers, *Distintas escuelas diferentes oportunidades. Los retos para la igualdad de oportunidades en Latinoamérica* (2002), cuestiona las diferencias de calidad y las inequidades observadas en la oferta de oportunidades de educación básica entre sectores de la población pobre rural, indígena y urbano-marginada y la que se ofrece a las clases medias y altas del medio urbano en los países de América Latina, incluyendo México.

Por otra parte, el establecimiento de la Ley de Transparencia en la Administración Pública Federal plantea la necesidad de garantizar niveles satisfactorios de calidad en cada tipo y nivel de educación y en cada centro escolar.

A. Conceptos básicos sobre calidad de la educación en la literatura

Desde los años sesenta se ha hecho notar la naturaleza polifacética, a menudo subjetiva y abierta del concepto de calidad, que por falta de ideas claras sobre su naturaleza peculiar suele confundirse, frecuentemente, con el concepto de excelencia, sobre todo en el discurso del mundo empresarial.

Pero los conceptos de calidad y de excelencia no son idénticos, aunque este último implique también el de calidad. Entre las características de las instituciones educativas de calidad se encuentra un ambiente de superación, corresponsabilidad, autoexigencia y de búsqueda de la mejora y superación continuas, por parte de profesores, alumnos, directivos, personal administrativo, padres o tutores y de la propia comunidad. La excelencia se busca todos los días por todos los caminos; pero no se presume. El concepto de excelencia, sin embargo, comprende mucho más que el de calidad. Así, por ejemplo, entre un conjunto de programas de calidad en un campo dado, excelente es aquel que sobresale o supera a los demás.

En México, hasta fines de los años setenta, se había impuesto la convicción de que la escuela podía hacer muy poco para compensar las diferencias cualitativas del servicio entre los distintos sectores de la población; pero desde 1978 empezó a llamar la atención de los investigadores de la educación un replanteamiento del problema de la calidad educativa, partiendo de lo que cada programa educativo o centro escolar, en su contexto natural, podía hacer para mejorar, cualitativamente, los servicios educativos a su cargo, a partir del ámbito de las decisiones propias del sistema educativo y de los centros de educación básica.

En la obra *La Educación Básica en México* (Álvarez, 1999 y 2000) se resumen múltiples experiencias nacionales e internacionales que adoptaron la estrategia anterior, entre las que destacan los siguientes programas y proyectos: Cursos Comunitarios, Educación Básica y Recuperación, Secundaria Rural, Primaria y Posprimaria Intensivas, Escuelas Secundarias Vinculadas a la Comunidad (Guanajuato). En otros países de América Latina destacan los programas de la Escuela Nueva en Colombia y las Escuelas Fe y Alegría en Bolivia.

A partir de las dos últimas décadas del siglo XX, el lema político neoliberal mexicano de “hacer más con menos”, combinado con la ausencia de líderes comprometidos con la misión y los intereses de las instituciones educativas, provocó actitudes de conformismo y mediocridad entre los responsables de la gestión de instituciones educativas; esto llevó al estancamiento y al retroceso en el comportamiento de los indicadores de desarrollo educativo. Al mismo tiempo, el país ha venido enfrentando los fenómenos de la globalización de la economía y la apertura de México al comercio internacional que intensifican las demandas de eficiencia, calidad y competitividad, con reglas de juego hechas en favor de los países y grupos más poderosos.

En realidad es una falacia o un mito el lema de “hacer más con menos”, ya que nadie puede hacer más con menos; se hace más con mejor planeación y organización, con una mayor participación de los sectores interesados en la educación, con mejores estrategias y modelos educativos apropiados a las condiciones del contexto específico de cada centro escolar y con auténtico liderazgo de gestión que desarrolle la capacidad de interactuar y colaborar con otros líderes educativos y sociales, para construir la nueva educación que el siglo XXI reclama.

La preocupación por la calidad de la educación básica se ha planteado desde varios enfoques: el movimiento hacia la calidad como coartada de salida a la crisis del financiamiento de la educación; la calidad que se confunde con el mito de la excelencia, tal como ésta suele promoverse entre la clase empresarial; y la calidad como estrategia de desarrollo, que considera al conocimiento como el eje de la transformación productiva con equidad y sustentable, promovida por los especialistas de la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC).

Las estrategias orientadas hacia el mejoramiento de la calidad de la educación no implican, de por sí, mayores costos económicos; pero esto no necesariamente significa que va a resultar más barata. El compromiso serio de los líderes de las instituciones educativas y de los educadores por la calidad de la educación sí implica costos políticos para los gobiernos populistas, pues una mejor calidad de la educación básica redundará en una formación más integral de los

ciudadanos quienes, en este caso, tenderán a ser más exigentes con los gobernantes.

Entre los investigadores mexicanos que se han interesado por el estudio de los problemas de la calidad de la educación básica y han ofrecido aportaciones importantes en este campo, destacan los trabajos de Carlos Muñoz Izquierdo, Sylvia Schmelkes, Juan Prawda y José Ángel Pescador, a partir del inicio de los años ochenta.

En otros países de América Latina han surgido algunas experiencias avanzadas de modelos alternativos de educación básica que tienden a garantizar una mayor calidad de la educación y se han venido publicando en el Boletín del Proyecto Principal de Educación de la UNESCO/OREALC; entre estos trabajos destacan los que ha presentado Ernesto Schiefelbein.

Algunos de los planteamientos de estos autores suelen referirse al sistema educativo en su conjunto, y otros a su contribución al desarrollo económico y sociocultural.

El término calidad de la educación está asociado con la capacidad tanto de las instituciones educativas, como de los individuos formados en su seno... de satisfacer los requerimientos del desarrollo económico, político y social de la comunidad a la que están integrados.

La investigación sobre la temática de la calidad de la educación desarrolla tareas de análisis y evaluación de los productos o resultados del proceso educativo, a través del estudio minucioso en las relaciones entre los insumos... y los procesos... que se siguen con el fin de orientar convenientemente la formación de recursos humanos para impulsar el desarrollo (Muñoz Izquierdo, 1988).

Otros planteamientos se refieren a la calidad en el nivel micro, enfocándose en los centros de educación básica o en los resultados que la educación básica produce en cada persona o individuo.

El impulso más importante para el mejoramiento de la calidad de la educación nace de la escuela misma. En el centro de los procesos tendientes a mejorar la calidad de la educación desde la escuela está el equipo humano que en ella labora. De este equipo humano, de su proceso de crecimiento personal y profesional, y de las relaciones que este equipo logre establecer entre sí, con sus alumnos y con la comunidad a la que sirve, dependerá la capacidad que la escuela tenga de

mejorar la calidad del servicio que imparte. Desde luego el desarrollo profesional de docentes se encuentra en el centro de este proceso (Schmelkes, 1996).

La educación básica constituye una garantía social efectiva que los Estados modernos deberían ofrecer a todos los ciudadanos, en condiciones de equidad y calidad, tomando en cuenta los problemas y las necesidades peculiares de cada pueblo, de cada grupo humano, de cada cultura y de cada individuo.

Una educación básica de calidad está orientada hacia la satisfacción de necesidades básicas de aprendizaje; el establecimiento de las bases necesarias para “aprender a aprender”, para la educación permanente; la formación de actitudes y hábitos necesarios para garantizar niveles satisfactorios de calidad en la vida humana; para participar con conocimiento de causa en las decisiones de la vida cívica, social, cultural y política, y para promover el desarrollo y la renovación de los valores de la cultura humana, en sus dimensiones local, regional, nacional y universal (Álvarez y otros, 2000a).

B. Conceptos sobre calidad en el mercado de bienes y servicios

La *calidad de un objeto* tiene que ver con su naturaleza peculiar, con el cumplimiento de sus fines y objetivos propios, con los efectos que produce y con el grado de satisfacción que experimentan quienes lo utilizan o aprovechan.

Así, por ejemplo, si uno va al mercado a comprar manzanas y sabe distinguir entre las que están en buen estado y las que no lo están, al escoger las que va a llevar a su casa observa su color, aroma y tersura, como indicadores que garantizan que son de buena calidad; pero en realidad sólo cuando uno las muerde o se las come y le caen bien y cumplen con sus funciones nutritivas y vitamínicas, se puede verificar que realmente son buenas manzanas, o manzanas de calidad.

En las *empresas industriales*, la *calidad* suele buscarse mediante recursos como los siguientes:

- el diseño, desarrollo y mantenimiento de un producto, de modo que resulte útil, funcional, económico y satisfactorio para el cliente;
- un producto con características adecuadas a su uso o función, y que responda a las necesidades del cliente;
- aquello que dirige el trabajo de la organización de principio a fin, asegurándose de que el cliente recibirá lo que necesita y en el momento que lo requiere: no antes, ni después;
- un ambiente propicio para la innovación y la creatividad, de modo que las buenas ideas crezcan y produzcan frutos, sin importar la posición de la persona o personas que las generan.

De este modo, *la calidad supone siempre una cultura organizacional* propicia al desarrollo de las personas, al cumplimiento de la misión institucional y a la promoción de valores humanos.

La satisfacción plena del cliente está en el centro del concepto de calidad que suelen manejar las empresas que se proponen lograr niveles satisfactorios de calidad.

Este tipo de empresas se compromete a garantizar la calidad de sus productos o servicios; busca la calidad todos los días por todos los caminos, orientando su organización hacia el cumplimiento pleno de su *misión*, promoviendo sus propios valores y siendo respetuosos con los valores de sus clientes y se distingue por un sano afán de autoexigencia y superación continuas, más que por una vana presunción de excelencia.

En esta clase de empresas, la autoridad busca lograr que su liderazgo formal se convierta en liderazgo transformador; sabe comunicar con claridad la misión institucional; vive su compromiso con los valores que sustenta la organización; alienta la superación humana y profesional de las personas relacionadas con cada empresa; genera espacios propicios para la búsqueda e innovación y para asumir riesgos. Sus directivos saben delegar autoridad y fomentan la corresponsabilidad en las decisiones más importantes.

Entre los modelos de calidad desarrollados para las empresas industriales y de servicios, destacan los siguientes:

- El de Edward V. Deming (1951 y 1984), difundido desde Japón hacia el mundo occidental, centrado en análisis eminentemente cuantitativos y en un liderazgo de gestión compartido.

- El de Malcolm Baldrige National Quality Award (1987), que promovió la gestión de la calidad total y que tiene como elementos básicos: el liderazgo de gestión; el aprovechamiento adecuado de los sistemas de información; la planeación y la gestión estratégicas aplicadas a los procesos de dirección, formación y desarrollo del personal; la garantía de calidad de sus productos y servicios y la satisfacción plena del cliente.
- El de la Fundación Europea para la Calidad de la Educación (1990), creado por Tito Conti para 14 empresas europeas líderes de industrias y servicios y adoptado en el año 2000 por la Confederación Española de Centros de Enseñanza y el Ministerio de Educación y Cultura; coincide también en destacar los elementos del liderazgo, planeación y gestión estratégica, gestión de recursos y del personal, satisfacción del cliente, resultados e impactos en la sociedad y
- El de la Red Universitaria de la Evaluación de la Calidad, patrocinado por el Programa ALFA de la Unión Europea, que hace hincapié en aspectos culturales relacionados con la misión de las instituciones educativas y destaca, como elementos fundamentales, que las personas constituyen el eje central de la calidad en la formación profesional; esto implica una cultura de calidad basada en la búsqueda del mejoramiento permanente, mediante la previsión y evaluación; que también requiere el compromiso de las personas y de las instituciones (Municio, 2000).

C. El concepto de calidad en la educación básica

La preocupación por la calidad de la educación, que lleva más de tres décadas en los sistemas educativos, en las últimas dos décadas del siglo XX pasó de las empresas industriales y de servicios a las instituciones educativas; pero el concepto de calidad no puede tener el mismo significado en éstas y en aquéllas; ni son por lo general aplicables los modelos ISO 9000 y sus derivados a las situaciones de alta complejidad en que se desarrollan las instituciones educativas y sus resultados, que son productos únicos no estandarizados.

Muchos líderes de instituciones educativas han procedido ingenuamente en sus esfuerzos por garantizar la calidad de los servicios educativos al adoptar, de manera acrítica, los modelos de mejora-

miento de la calidad hechos para las empresas, ignorando la naturaleza peculiar de las instituciones educativas, de su misión y de los procesos educativos que no pueden limitarse a ofrecer productos únicos o demasiado estandarizados.

En realidad, la calidad de la educación, sobre todo en los niveles básico y medio, deberá reflejarse en la calidad de vida de los niños, de los jóvenes, de los ciudadanos en general, de las familias y de la propia sociedad.

La valoración de la calidad de la educación se ve reflejada en los juicios que las personas suelen hacer sobre los resultados que logran los servicios educativos, a partir de la identificación de un conjunto de criterios e indicadores que distinguen a un buen maestro, a un buen director, a un buen estudiante, a una buena escuela o a una buena educación.

La calidad de la educación básica tiene que ver con el *concepto de educación básica* que sustenten los educadores y la propia sociedad, así como con el *logro de sus fines y objetivos propios*.

Se pueden plantear dos formas de pensar o entender la educación básica:

- a) Un concepto tradicional, relacionado con la integración administrativa y lineal de los servicios de educación preescolar, primaria y secundaria (nueve primeros grados) que hace hincapié en el carácter formal, escolarizado, gradual y propedéutico de este tipo de educación, priorizando la preparación para los grados superiores de educación escolarizada sobre la preparación para la vida; y
- b) Un concepto alternativo e integrado de educación básica, que constituye una forma dinámica, flexible y abierta de entender la educación general de los ciudadanos y se orienta hacia los objetivos de la formación integral de las personas, hacia el desarrollo de destrezas o competencias básicas, hacia la formación de actitudes y valores, hacia la preparación para la vida familiar, social y del trabajo y hacia la educación permanente, sin perjuicio de los objetivos convencionales, de carácter puramente propedéutico.

La educación básica constituye un proceso de educación formal que se propone contribuir a la formación integral de las personas,

mediante el desarrollo de habilidades, destrezas y asimilación de aprendizajes, promoción de valores, actitudes y hábitos, orientados hacia el mejoramiento de las condiciones y calidad de la vida humana, hacia la participación social, política y cultural y hacia la preservación del equilibrio ecológico.

También constituye un tipo de educación completo en sí mismo que no se agota en la escuela, aunque a ella le corresponda una función insustituible; supone una colaboración armoniosa entre la comunidad escolar, la familia y la sociedad, así como la vinculación entre los procesos de educación formal y los de educación no formal e informal que se ofrecen en la familia, en las empresas e instituciones y en la propia sociedad (Álvarez, 2000, cap. VII).

La realidad educativa puede valorarse desde dos perspectivas diferentes, aunque de por sí complementarias: la de eficiencia, que se refiere a criterios e indicadores de orden principalmente cuantitativo, como son cobertura, acceso, retención, promoción, eficiencia terminal, costo efectividad y costo utilidad; y la de calidad, que se refiere a criterios e indicadores no cuantitativos como son la eficacia o el logro de los objetivos y metas de los programas; la relevancia o la pertinencia, relacionadas con las respuesta a las necesidades de la vida diaria; la equidad en la oferta y distribución de oportunidades y servicios; y la promoción de valores humanos del grupo de destino y de la propia sociedad nacional, que va asociada a la satisfacción de los beneficiarios de las educación (véase cuadro 1).

Sin embargo, el principal problema para valorar la calidad de la educación básica no está solamente en identificar dichos resultados, sino en conocer y valorar los procesos y las condiciones institucionales y de contexto que permiten producirlos, para lograr la calidad o esperar que haya garantía de lograrla, en un programa o centro educativo dado.

II. VISIÓN LATINOAMERICANA SOBRE LAS CONDICIONES NECESARIAS PARA UNA POLÍTICA DE CALIDAD EN LA EDUCACIÓN BÁSICA

La VII Conferencia de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe, en su declaración de mayo de 1996 (Kingston, Jamaica),

CUADRO 1

La calidad de la educación básica. Conceptos básicos sobre calidad y eficiencia

La *eficiencia* y la *calidad* constituyen dos ópticas de una misma realidad, que suelen valorarse con criterios e indicadores apropiados a cada caso.

La *calidad* de un objeto tiene que ver con su naturaleza peculiar, con el logro de sus fines y objetivos propios, y con los efectos que produce en quienes la aprovechan.



<i>Eficiencia</i>	<i>Calidad</i>
Indicadores cuantitativos y de costos	Indicadores no cuantitativos y de valores
Eficiencia terminal	Eficacia (desarrollo de aptitudes y logro de objetivos)
Índices de transición	Equidad en la oferta de oportunidades
Cobertura y equidad	Relevancia y pertinencia
Costo-efectividad	Promoción de valores
Costo-utilidad	Contribución a la calidad de la vida humana
Costo-beneficio	Satisfacción y desempeño de egresados
Certificación	
Egresión	

Concepto de calidad de la educación básica. Logro de los fines y objetivos de la educación básica integral; desempeño ciudadano y contribución a la calidad de la vida humana de las personas y de la comunidad.

planteó con gran claridad y acierto un conjunto de estrategias para orientar las políticas educativas hacia algunos factores críticos que la experiencia de los sistemas educativos de la región consideraron importantes para garantizar la calidad y la equidad en la oferta de oportunidades de educación básica, como son, entre otras, las siguientes:

- 1º “La educación como política de estado”. Para asegurar la continuidad en las políticas públicas, es necesario generar mecanismos de concertación destinados a garantizar una participación más eficaz de la sociedad civil, incluyendo organizaciones tales como la clase política, los empresarios, los sindicatos, las organizaciones familiares y otros actores sociales, organizados en la formulación de estrategias educativas nacionales de mediano y largo plazos.
- 2º “Mejorar la capacidad de gestión: mayor protagonismo de la comunidad educativa local, y un papel más estratégico de la administración

central". En el nuevo contexto de sistemas educativos descentralizados, los objetivos de calidad y de equidad requieren que el Estado se fortalezca en la función que le es propia, recuperando así el rol de asegurar el logro de objetivos básicos para todos, el fomento de la igualdad de oportunidades de acceso y permanencia en el sistema educativo y la capacidad de proponer.

- 3° "Prioridad a los aprendizajes y la formación integral". Aprender a construir capacidades con profundo sentido ético en un mundo de mayor información, cambio y fluidez, se ha transformado en condición de supervivencia y desarrollo personal y social. Esto supone: capacidades efectivas para el acceso, organización, producción, interpretación y análisis de información; manejo de la lengua materna, oral y escrita; la lengua nacional mayoritaria de comunicación y otros códigos de representación; acceso y dominio de las tecnologías de la información; dominio de los conocimientos científicos y matemáticos básicos, y capacidades relacionadas con la interacción e inserción social y el equilibrio emocional. Complementar los aprendizajes anteriores con el desarrollo de una cultura científica y tecnológica fundamental, desde la educación básica, con el establecimiento de objetivos transversales en el proceso educativo, desarrollando la capacidad de conocerse a sí mismo, de relacionarse solidariamente con los demás y de interactuar respetando el entorno natural y cultural.
- 4° "La democratización y cultura de la paz en la educación: incorporar los valores fundamentales del ser humano a la agenda de transformación educativa". Democratizar la educación es asegurar su calidad y el acceso efectivo a ella, para garantizar que todos alcancen niveles satisfactorios de logro en las competencias básicas de aprendizaje y en el desarrollo de actitudes y valores relacionados con la participación social, la tolerancia —base insustituible de la democracia— la solidaridad y la paz. Para lograrlo, es necesario definir la obligatoriedad y la gratuidad, como compromiso de corresponsabilidad entre el Estado y la Sociedad Civil. Se requiere, además, fomentar el diseño y desarrollo de modelos alternativos de educación básica, adecuados a las condiciones y cultura de cada grupo de población, fomentando prácticas pedagógicas que implican trabajo en equipo entre maestros y alumnos, y el mantenimiento de la comunicación y colaboración entre la escuela, la familia y la comunidad, relacio-

nes interpersonales en la escuela, que sirvan de modelo. Hasta la fecha, las poblaciones indígenas no han sido beneficiadas con el desarrollo de modelos de educación básica adecuados, que tomen como base la cultura de la propia comunidad y que garanticen una atención educativa eficaz para lograr la equidad, la democracia y la conformación de identidades nacionales, asentadas en la pluralidad étnica y cultural.

- 5° “La educación más cerca de la sociedad: alianza con los medios de comunicación, el trabajo y la familia”. Interactuar con los medios. Reconocer su condición de productos de la cultura, susceptibles de ser aprovechados críticamente en el aula para traer elementos estructurados de la realidad externa, con los que se pueda construir una nueva práctica de gestión curricular. Mejorar la vinculación de la educación con el mundo del trabajo y la producción. Optimizar la vinculación de la educación con la familia... establecer una estrecha relación entre la familia y las instituciones educacionales.
- 6° “La evaluación y medición de la calidad para asumir responsabilidad por los resultados en educación”. Aplicar criterios y procedimientos que permitan evaluar no sólo los resultados, sino también los procesos que siguen los alumnos para desarrollar los diferentes tipos de competencias... Es necesario crear indicadores cualitativos para complementar los cuantitativos en la evaluación de la calidad... Desarrollar sistemas de indicadores para la evaluación del desempeño de las escuelas.
- 7° “Valorización profesional de los docentes, ligada al desempeño”. Profesionalizar a los educadores y ampliar su visión. La profesionalización del docente implica la capacidad de atender las necesidades de aprendizaje específico de cada alumno, y asumir la responsabilidad por los resultados... Fomentar el desarrollo de una imagen social positiva de la carrera docente... Diseñar planes de formación a largo plazo, dirigidos a los docentes en servicio.
“La educación a lo largo de toda la vida, para un aprendizaje continuo. Diseñar estrategias específicas para mejorar la oferta educativa, orientada a jóvenes con requerimientos de educación formal continua” (véase texto completo de la Declaración en UNESCO/OREALC, Boletín del Proyecto Principal de Educación, núm. 42, Santiago, 1997).

III. PROPUESTA PARA VALORAR LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN EN UN CENTRO ESCOLAR DE NIVEL BÁSICO

Los informes de la investigación educativa realizada en México, otros países de América Latina, España y en otras partes del mundo, así como un conjunto de experiencias piloto particularmente relevantes, permiten plantear un conjunto de elementos, criterios e indicadores para valorar si un centro de educación básica puede realmente garantizar niveles satisfactorios de calidad en sus servicios de educación básica.

La búsqueda de la calidad, en este caso, parte de la identificación de los factores que conducen al logro de una educación básica de calidad, en términos de condiciones institucionales y de contexto, así como de los recursos o insumos y de los procesos que favorecen el logro de los resultados esperados.

El criterio general para esta valoración se toma del *análisis integral de sistemas*, considerando criterios e indicadores relacionados con los siguientes componentes: *organización y estructura; ambiente interno; relaciones con el entorno y con otras instituciones; insumos o recursos; procesos educativos; y productos o resultados.*

- 1) *Organización y estructura.* Entre los criterios e indicadores que habrán de verificarse en este campo están: la estructura de la organización, el ejercicio de la autoridad, la delegación y corresponsabilidad, la claridad de la misión, el ejercicio del liderazgo educativo, la distribución de funciones y el desempeño de cuerpos colegiados.
- 2) *Relaciones con el contexto.* Se refieren a la familia, a las instituciones sociales, a otras instituciones educativas similares, a las relaciones escuela-comunidad y a la apertura de espacios para un funcionamiento efectivo de los consejos escolares de participación social en la educación.
- 3) *Ambiente educativo.* Criterios importantes en este campo son: el respeto a la dignidad y libertad de las personas, el ambiente de superación y corresponsabilidad, espacios para pensar y para

- tomar decisiones, espacios de encuentro y espacios para la innovación y la creatividad.
- 4) *Insumos o recursos*. Se refieren a los siguientes elementos: nivel académico de los profesores, materiales pedagógicos que se utilizan, biblioteca, centros de información, laboratorios, equipos, talleres y condiciones de la planta física y de sus anexos.
 - 5) *Procesos educativos*. Tienen que ver con el modelo educativo, los modelos de enseñanza que orientan los procesos de enseñanza-aprendizaje, el flujo de la información y comunicación, las relaciones humanas y el trabajo en equipo de profesores y alumnos.
 - 6) *Productos o resultados*. Éstos se valoran mediante la referencia a los siguientes criterios: logro de los fines y objetivos de la educación básica (eficacia); respuesta a los problemas y necesidades de la vida diaria, familiar, social y del trabajo (relevancia); promoción y desarrollo de valores en congruencia con la cultura del grupo humanos de destino (significado cultural o pertinencia); y oferta equitativa de oportunidades de educación (equidad) (cuadro 2).

Como puede observarse, el cuadro 2 antes mencionado contiene elementos estratégicos para el desarrollo de programas y proyectos orientados a garantizar la calidad de la educación básica que se ofrece en los centros escolares y, en su caso, para verificar y valorar los resultados que en este campo se obtengan.

IV. ELEMENTOS DE UNA ESTRATEGIA DE GESTIÓN PARA LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN BÁSICA

A partir de los resultados de los estudios e investigaciones anteriormente mencionados y de experiencias propias del campo mexicano, consideramos conveniente proponer una *estrategia integral de gestión para la calidad de la educación básica*, que incluye un conjunto de elementos críticos para garantizar, en el nivel macro, el desarrollo de políticas orientadas hacia la calidad de la educación básica.

- 1) Logro de consensos sobre la naturaleza y fines de la educación básica, independientemente de sus modalidades de operación.

CUADRO 2

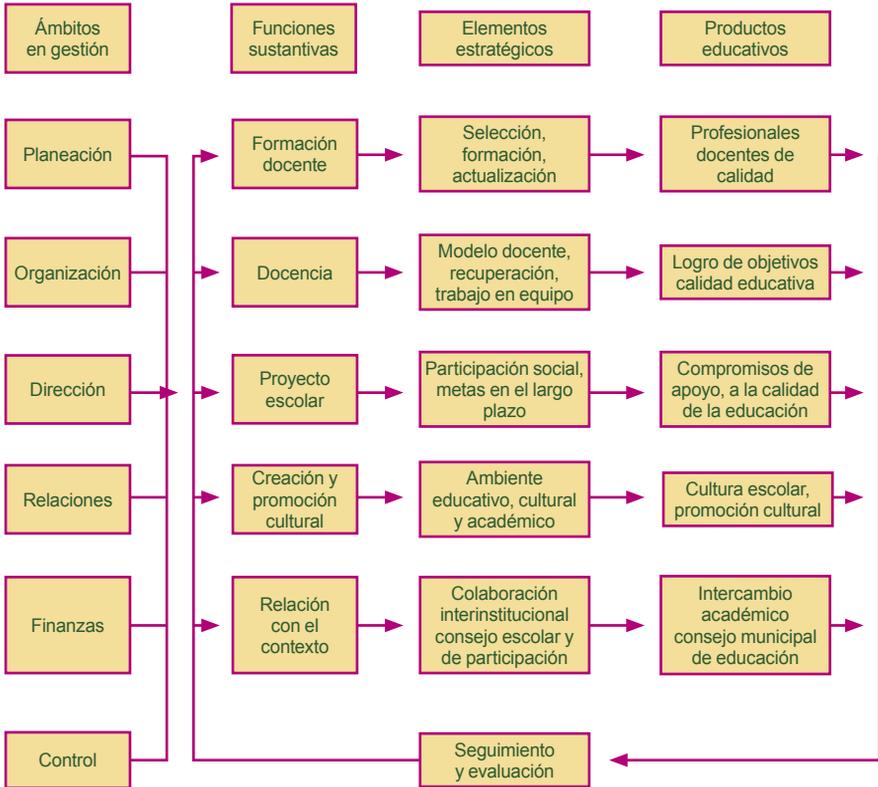
Criterios e indicadores de calidad para un centro de educación básica

<i>Antecedentes, supuestos teóricos y previsiones</i>	<i>Campos de análisis para valorar la calidad de un centro escolar</i>	<i>Criterios e indicadores</i>
1° Concepto de calidad	1) Organización y estructura	1.1. Modelo de organización escolar 1.2. Ejercicio de la autoridad y liderazgo 1.3. Distribución de funciones y comunicación 1.4. Delegación de autoridad 1.5. Funcionamiento de órganos colegiados
	2) Relaciones con el contexto y con otros centros e instituciones	2.1. Apertura a la participación social 2.2. Con la familia y la comunidad 2.3. Con otras instituciones educativas 2.4. Funcionamiento de los consejos escolares 2.5. Participación social en la educación
2° Concepto de educación básica	3) Ambiente educativo	3.1. Respeto a la libertad y dignidad de la persona 3.2. Espacios para pensar y para tomar decisiones 3.3. Espacios de encuentro 3.4. Ambiente proactivo de superación 3.5. Espacios para la innovación emergente
3° Fines y objetivos de la educación básica	4) Insumos	4.1. Nivel académico de los docentes 4.2. Materiales pedagógicos y recursos de tecnología educativa 4.3. Biblioteca, equipos, laboratorios y talleres 4.4. Condiciones de la planta física
	5) Procesos	5.1. Modelo educativo y curricular 5.2. Modelos de enseñanza 5.3. Relaciones humanas y comunicación 5.4. Trabajo en equipo y colegiado
4° Prospectiva sobre futuras necesidades educativas y sociales	6) Productos	6.1. Logro de los fines y objetivos de la educación básica (<i>eficacia</i>) 6.2. Respuestas a las necesidades de la vida diaria (<i>relevancia</i>) 6.3. Congruencia con los valores (<i>pertinencia o significado cultural</i>) 6.4. Equidad en la oferta de oportunidades

2) Apertura de los centros de educación básica hacia la familia y la comunidad, impulsando la participación social en la educación,

- así como la vinculación de los procesos de educación formal con los de educación no formal e informal.
- 3) Apertura y flexibilidad en la interpretación del marco normativo jurídico de educación básica, eliminando o neutralizando los residuos de centralismo burocrático y de puro control de poder político o sindical que quedaron en la Ley y creando espacios para la innovación emergente.
 - 4) Transformación estructural y profunda de los programas de formación y actualización de profesores para la educación básica, mediante la selección de aspirantes al magisterio, la promoción de la colaboración interinstitucional y la creación de espacios para la innovación en esos programas.
 - 5) Renovación de la organización y gestión en los centros escolares, incluyendo la reestructuración y reorientación de la supervisión educativa.
 - 6) Fomento del trabajo en equipo entre los maestros y de las actividades académicas colegiadas en cada centro de educación básica, promoviendo la especialización por áreas, materias o funciones, así como la adopción de modelos educativos y de enseñanza apropiados.
 - 7) Establecimiento de programas especiales para grupos de recuperación, en cada centro de educación básica y diseño de modelos adecuados para la educación básica de los pueblos indígenas y para los sectores marginados del campo y de la ciudad.
 - 8) Reconocimiento efectivo, como primera prioridad del sector, a la educación básica y ofrecimiento, bajo concurso abierto, de plazas docentes de tiempo completo, dando preferencia a los maestros que residen en localidades marginadas de los medios rural e indígena y trabajan en ellas.
 - 9) Difusión oportuna y mejor aprovechamiento de los resultados de los estudios y evaluaciones realizadas por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa y desarrollo de estudios longitudinales de seguimiento de egresados de los centros de educación básica, públicos y privados.
 - 10) Descentralización efectiva de la educación básica y desarrollo de planes, programas y proyectos educativos municipales, estatales e institucionales en el largo plazo, que incluyan la instrumentación y evaluación de experiencias piloto relacionadas con la autonomía de gestión de los centros escolares (diagrama 1).

DIAGRAMA 1 Ámbitos de gestión de la calidad



Fuente: Álvarez García y Topete Barrera, 1996.

Los elementos anteriormente mencionados suponen la revisión y la reestructuración profundas de los principios y criterios de normatividad que rigen a las instituciones de formación docente y a los centros de educación básica, mediante el establecimiento de políticas que garanticen espacios efectivos para la innovación en este importante campo.

Se han multiplicado y complicado de tal manera las normas y los criterios que rigen el desarrollo de los programas de formación

docente y de la gestión de centros de educación básica, que hacen inviables los procesos dinámicos de innovación que el cambio de paradigmas en los sistemas educativos demanda. Se ha olvidado así una norma de sabiduría popular que ya recogía Miguel de Cervantes en *El Quijote* cuando, refiriéndose a los criterios para promulgar leyes, decía Don Quijote a Sancho Panza “Gobernador de la Ínsula barataria”: “Cuando de leyes procura que sean pocas y se cumplan”.

Tradicionalmente el sistema educativo en México ha confiado demasiado en las iniciativas centralmente planificadas de innovación que impulsan las autoridades educativas y no suelen dejarse los espacios necesarios para la innovación emergente que surge de los propios educadores en los centros escolares, como lo recomiendan los expertos en el pilotaje de innovaciones educativas (cuadro 3).

CUADRO 3

Cuadro comparativo sobre dos estrategias para la promoción de la innovación y el cambio en la educación

<i>Tipo de estrategia</i>	<i>Cambio planificado</i>	<i>Cambio emergente</i>
<i>Categorías</i>		
Enfoque general	Centrado en el producto	Centrado en el proceso
Actores	Individuo	Organización
Carácter	Novedad	Adaptabilidad
Dinámica	Implantación	Transferencia de poder
Modalidad del cambio	Reactivo	Proactivo
Agente de cambio	Experto en contenidos	Experto en procesos
Metodología	Cambio planificado de la pirámide a la base	Cambio emergente de la base a la pirámide
Epistemología	Positivista	Constructivista
Finalidad	Optimización de recursos	Aprendizaje organizacional
Axiología	Tecnocrático-racionalista	Naturalista-contextual
Visión de la global de la enseñanza	Contractual	Profesional

Fuente: Bonami y Garant, 1996.

V. PROSPECTIVA DE LA EDUCACIÓN BÁSICA EN DOS ESCENARIOS DE GESTIÓN Y EL EDUCADOR DEL FUTURO

Ante el profundo cambio de paradigmas de los sistemas educativos en el mundo y el propio cambio de paradigmas que ha registrado la educación mexicana durante las tres últimas décadas del siglo XX se puede plantear dos escenarios: uno tendencial (más de lo mismo, basado en las tendencias o inercias del sistema) que no garantiza una educación de calidad y otro alternativo (basado en el diseño de nuevas alternativas y en la selección de estrategias apropiadas) que se fundamenta en el establecimiento de condiciones necesarias para garantizar la calidad y equidad en la oferta de servicios de educación básica.

El escenario tendencial está conducido por estrategias racionalizadoras de gestión “hacer más con menos”. El escenario alternativo, en cambio, está conducido por estrategias de gestión innovadora de carácter emergente que supone cambios en la organización y estructura de los centros escolares y en su apertura hacia la participación social de la comunidad en educación (véase cuadro 4).

CUADRO 4 Prospectiva del Sistema Educativo Nacional Educación Básica

<i>Escenario tendencial (más de lo mismo)</i>	<i>Escenario alternativo nuevas alternativas</i>
Integración administrativa de los niveles: preescolar/primaria/secundaria	Integración primaria-secundaria a partir de una definición pedagógica de la educación básica
Modelo educativo y curricular uniforme y único	Modelos educativos y curriculares alternativos apropiados
Oferta única que genera segmentación e inequidad	Oferta de alternativas con estrategias que eliminen la segmentación e inequidad
	Programas alternativos de formación de profesores

Formación de profesores, uniforme y centralizada	Apertura real a la comunidad y a la educación no formal
Poca apertura a la comunidad y a la educación no formal	Descentralización efectiva y participación social
Descentralización titubeante o ambigua	Gestión innovadora
Gestión racionalizadora	

Paulo Freire, quien con sus experiencias y estudios sobre la educación liberadora y la pedagogía del oprimido hizo conmovier, en las décadas de los sesenta y setenta, a los sistemas educativos del mundo, al final de su vida, durante su gestión como ministro de Educación del Municipio de São Paulo, Brasil, propuso un conjunto de criterios cualitativos relacionados con el perfil humano y profesional de los maestros progresistas o buenos maestros, que constituye una valiosa herencia pedagógica para el magisterio de educación básica y los líderes de las instituciones educativas (cuadro 5).

CUADRO 5 Cualidades indispensables para mejorar el desempeño de los maestros progresistas

Humildad	Nadie lo sabe todo y nadie lo ignora todo Todos sabemos algo y todos ignoramos algo
Amor	Amor a los alumnos Amor a la educación y al proceso de enseñanza-aprendizaje Frente a las injusticias y la indiferencia del poder público, el "amor armado" (organización social para lograr el financiamiento que la educación necesita)
Valentía	La valentía de luchar, al lado de la valentía de amar
Tolerancia	Sin ella es imposible realizar un trabajo pedagógico serio Sin ella es inviable una experiencia democrática auténtica
Decisión y Seguridad	Confianza en sí mismo Confianza en los demás
Alegría de Vivir	Amor a la vida y a la cultura Comunicar el entusiasmo por la vida

Fuente: Freire, 1994.

Sin lugar a dudas, el conjunto de características que propone y fundamenta Paulo Freire para los buenos profesores, constituye una importante herencia pedagógica de este gran maestro latinoamericano. Para lograr estas características los programas de formación y actualización de profesores tendrán que transformarse profundamente y generar espacios institucionales para la innovación emergente, para la colaboración interinstitucional y para la participación social en la educación (Álvarez y otros, 2002).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ÁLVAREZ, Isaías. "Desarrollo de un modelo alternativo de educación básica", en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. XVI, núms. 3-4, 1986.

ÁLVAREZ, Isaías y Carlos Topete. "Estrategia Integral de gestión para la calidad de la educación básica", en *Siglo XXI. Perspectivas de la educación desde América Latina*, vol. 2, núms. 3 y 4, mayo-agosto, 1996.

ÁLVAREZ García, Isaías, Elizabeth M. Iturbe Escalona (comps.) y otros. *Los estudios de caso como estrategia para la formación en gestión. Experiencias del sector educativo en el Estado de Guanajuato*, México, Ediciones Taller Abierto, 2002.

ÁLVAREZ García, Isaías y otros. "Cultura de Evaluación y Desarrollo Institucional", en *Investigación Administrativa*, México, IPN, mayo, 1994.

_____. *La Educación Básica en México*, México, IPN/LIMUSA-Noriega Editores, 1999.

_____. *La Educación Básica en México*, México, IPN/LIMUSA-Noriega Editores, 2000a.

_____. *Planificación y Desarrollo de Proyectos Sociales y Educativos*, Editorial LIMUSA-Noriega Editores, 5a. reimpresión, 2000b.

_____. *Nuevos sistemas de formación docente para la educación básica en un nuevo siglo. Estrategia interinstitucional*, México, Ediciones Taller Abierto, 2002.

BEEBY, Clarence. *Aspectos cualitativos de la planificación educativa*, UNESCO/IIPE, 1976.

BONAMI, Michel y Michèle Garant (eds.). *Systèmes scolaires et pilotage de l'innovation*, París, Bruselas, De Boeck Université, 1996.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, México, Porrúa, 1993.

DELORS, Jacques. *La educación encierra un tesoro: Informe de la UNESCO de la Comisión Internacional Sobre Educación para el siglo XXI*, París, UNESCO, 1996

COOMBS, Phillip. *La crisis mundial de la educación*, París, UNESCO, 1967.

FREIRE, Paulo. *Cartas a quien pretende enseñar*, México, Siglo XXI Editores, 1994.

FUENTES, Carlos. *Por un progreso incluyente*, México, Instituto de Estudios Educativos y Sindicales de América, 1997.

MUÑOZ Izquierdo, Carlos (Ed.), *Calidad, equidad y eficiencia de la educación primaria*. Estado actual de las investigaciones realizadas en América Latina, CEE, REDUC, México, 1998, 299 pp.

LATAPI Pablo. *Tiempo Educativo Mexicano*, México, UAGS/CESU-UNAM, 1996.

MUNICIO, Pedro. *La evaluación de la calidad*, Barcelona, CISSPRAXIS, 2000.

OCDE. *Escuela y calidad de la enseñanza*, Madrid, OCDE/Ministerio de Educación de España, 1991.

REIMERS, Fernando (Coord.). *Distintas escuelas diferentes oportunidades, los retos para la igualdad de oportunidades en Latinoamérica*, Madrid, Editorial La Muralla, 2002.

SAVATER, Fernando. *El valor de educar*, México, Instituto de Estudios Educativos y Sindicales de América, 1997.

SCHIEFELBEIN, Ernesto. "Siete estrategias para elevar la calidad y eficiencia del sistema de educación", en *Boletín del Proyecto Principal de Educación*, núm. 16, OREALC, 1990.

SCHMELKES, Sylvia. *La calidad de la educación básica. Conversaciones con maestros*, núm. 48, México, CINVESTAV/DIE, 1996.

_____. *Declaración de la educación para todos*, Jomtien, UNESCO, 1990.