

Foll
37.014,5
10

8

MINISTERIO DE EDUCACION Y JUSTICIA
SECRETARIA DE EDUCACION

031891
Foll
37.014,5
10

CALIDAD DE LA EDUCACION
APORTES PARA SU ANALISIS

DIRECCION DE PLANIFICACION EDUCATIVA - 1988 -

LIQ. MARIA ROSA ALMANDOZ de CLAUS
PROF. ANA MARIA ABATE de CARCIOFI

INTRODUCCION

El propósito central de este documento es brindar un conjunto de elementos conceptuales y empíricos asociados al problema de la calidad de la educación en la Argentina, con vistas a elaborar un programa de investigación que intente cubrir la ausencia de un conocimiento integral y crítico sobre el tema.

Para abordar la tarea se fijaron dos objetivos: el primero, intentar delimitar conceptualmente el significado de "calidad de educación" y el segundo, analizar el desarrollo cuantitativo de los distintos niveles del sistema educativo argentino en el período 1976-1986 según aspectos vinculados con el tema de la calidad de la educación.

El concepto de "calidad" encierra una alta carga valorativa y evaluativa y por lo tanto se expresa a través de criterios relativos a las diferentes circunstancias y tiempos.

En la primera parte se presentan distintas maneras de abordar el tema de la calidad en función de los criterios priorizados y se plantea la opción de adoptar como criterios sustantivos para evaluar la calidad de la educación: la pertinencia, la relevancia y la efectividad del sistema educativo para ofrecer respuestas a dos procesos de significación: calidad de vida y democratización.

Se concibe al sistema educativo como un sistema de distribución social del conocimiento y en esos términos algunos de los interrogantes que dieron origen a este trabajo se refieren a la relación entre expansión cuantitativa de la escolaridad y deterioro creciente de la calidad de la educación. ¿Esa relación implica causalidad, asociación? ¿El deterioro se expresa sólo en la educación ofrecida a los estratos sociales menos favorecidos o afecta, con diversa intensidad a todos los sectores sociales?

¿Qué variaciones se observan en función de los distintos niveles del sistema educativo en términos de la polarización manifiesta entre educación básica obligatoria y masificación de los niveles medio y superior?

En la segunda parte, se presenta un análisis cuantitativo / del crecimiento de los distintos niveles del sistema educativo atendiendo / a tres aspectos:

- * período 1976-1986, en el cual se presentan dos tipos de gobierno: de facto (1976-1983) y constitucional (1983 en adelante).
- * zonas categorizadas y ordenadas según porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas, estableciendo, en algunos casos, las / diferencias entre los contextos urbano y rural.
- * participación del sector público y del sector privado en la prestación de los servicios educativos.

Los obstáculos para el desarrollo de una tarea de esta índole han sido múltiples. El área problemática abordada carece de estudios e investigaciones que permitan ir más allá de un intento exploratorio.

En la literatura sobre el tema, la calidad de la educación / es todavía un término ambiguo que puede remitir tanto a la relación educación-sociedad-Estado como a los perfiles de aprendizaje logrados en un tramo particular de la escolarización.

Sí bien el cuestionamiento a la calidad de la educación es, en última instancia un cuestionamiento a los resultados de la acción educativa ello no implica suponer que la medición de logros de aprendizaje a nivel individual resuelve la medición de la calidad de la educación.

A la ausencia de estudios e investigaciones sobre el tema / se suma la obsolescencia, la discontinuidad y la precariedad de gran parte de las estadísticas elaboradas para el área educativa.

Además de la literatura cuyo listado se incorpora en el Apéndice se han utilizado como fuentes primarias el Censo Nacional de Población y Vivienda-1980 y las series de Estadísticas Educativas pertinentes al período analizado editadas por el Departamento de Estadística del Ministerio de Educación y Justicia y como fuente secundaria el estudio // "La pobreza en la Argentina" elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos, 1984.-

CAPITULO I

ACERCA DEL CONCEPTO DE CALIDAD DE LA EDUCACION

Son abundantes las referencias nacionales e internacionales, / tanto en los discursos de índole política, como científica y social, acerca de la preocupación por la calidad de la educación.

Esa preocupación surge en la década del 70 en un contexto socio-histórico compartido por el signo de la democratización y la participación.

En algunos casos, la preocupación se asocia a los problemas // críticos de la sociedad global, como son la pobreza y la desigualdad en la participación de los bienes sociales.

En otros, se vincula con planteos de tipo intersectorial desde los cuales se cuestiona la relación de la educación con el aparato productivo, el mercado laboral, el cambio tecnológico.

También se expresa en términos críticos acerca del funcionamiento interno del sistema educativo, como estructura y organización administrativa y académica.

Independiente de la perspectiva que se adopte, de hecho se comprueba que la efectiva expansión del sistema educativo ha estado acompañada de una desigual distribución del bien "educación" y de un deterioro creciente de la calidad de la educación.

Ese deterioro se expresa fundamentalmente en un descenso en la calidad de logros de aprendizaje a nivel individual pero asociado a un descenso en la calidad de lo que se enseña, de las condiciones en que se aprende y a un descenso del reconocimiento social por las credenciales educativas.

El proceso de deterioro de la calidad de la educación puede // concebirse como un proceso de pérdida de capacidad para cumplir funciones/ sociales significativas desde el punto de vista político, en términos del/ mercado de trabajo y desde el punto específico del conocimiento.

(1) Juan Carlos TEDESCO- El Desafío Educativo. Calidad y Democracia. Grupo Editor Latinoamericano. Colección Controversia, Buenos Aires. 1987.-

1. POSIBLES CRITERIOS DE EVALUACION

El concepto de calidad es esencialmente un concepto evaluativo. Nominalmente puede definirse como "aquella propiedad o conjunto / de propiedades inherentes a una cosa, que permiten apreciarla como igual, mejor o peor que las restantes de su especie. (2).

Por ser un concepto relativo e históricamente determinado, no es válido apelar a criterios universales de calidad pero sí es posible hablar de un "ideal de educación socialmente relevante" asociado / a los contextos institucionales de nivel local, regional, nacional e internacional. (3).

Cada sociedad, cada Estado e incluso cada unidad educativa posee un cuadro de valores que le permite determinar, priorizando un // conjunto de criterios, el nivel de calidad de la educación que desea.

En la mayoría de los casos se generan contradicciones entre / los criterios sostenidos por los distintos niveles de organización y los diferentes sectores sociales.

La pregunta es: ¿es posible enunciar criterios que posean // cierto carácter consensual acerca de la calidad de la educación?.

Enunciar un criterio supone vincular: un rasgo, cualidad o // condición, un referente (ideas, acciones, objetos) y la expresión de / un juicio en orden al análisis, la clasificación o la calificación. / (4).

(2) Sergio NILO - Comparación sobre la calidad de la educación en América Latina y en // los Estados Unidos en "La Educación" - Revista Latinoamericana de Desarrollo Educativo, Nº 96, Diciembre 1984.-

(3) Emilio TENTI - "Consideraciones sociológicas sobre Calidad de la Educación" en Revista de la Educación Superior Nº 3 - México, 1983.

(4) Pedro LAFOURCADE - "Calidad de la Educación" en Fortalecimiento de los procesos de / planificación y toma de decisiones. - Parte C-Proyecto PNUD/ARG-Buenos Aires. 1988.

Estas expresiones, en su conjunto, sólo muestran la complejidad de la tarea de abordar el tema de la calidad de la educación desde el marco de la investigación social.

La calidad de la educación no puede ser analizada sólo desde enfoques pedagógicos, didácticos o técnicos sino que se debe incorporar el conjunto de factores políticos, económicos, sociales y culturales que tienen un peso real en la configuración del accionar del sistema educativo.

Por ser un concepto multidimensional requiere el estudio de aspectos que hacen al interior del sistema educativo (fines de la educación, estructuras académicas y administrativas, capacidad de apoyo e infraestructura, estrategias privilegiadas, prácticas pedagógicas) y también de los aspectos relacionales del sistema educativo con el contexto social global (sociedad, cultura, poder político, Estado, empleo).

La amplitud de ese planteo lleva a la necesidad de establecer los alcances conceptuales del término "calidad de la educación".

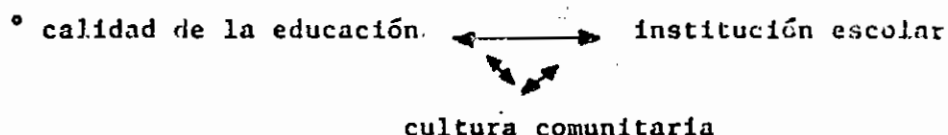
Es necesario esclarecer:

* ¿Qué se entiende por "calidad de la educación"?

- ° ¿la calidad del sistema educativo en términos de estructura y organización?,
- ° ¿la calidad de la enseñanza, en términos de condiciones, recursos, formación académica docente?,
- ° ¿la calidad de los aprendizajes, en términos de posibilidades de transformar logros en el sistema educativo en elementos funcionales según marcos de vida?.

* ¿Desde qué marco de relaciones se plantean los parámetros / para evaluar la calidad?

- ° calidad de la educación  calidad de vida humana colectiva
- ° calidad de la educación  desarrollo social, económico y cultural
- ° calidad de la educación  Sistema Educativo
-  otros sistemas sociales



* ¿Cuáles son las unidades de significación y cuáles los niveles que es necesario abordar?

- ° nivel de microproceso - relativo al aprendizaje desde el punto de vista del individuo en su relación con / el sistema educativo.
- ° nivel institucional - relativo a la escuela o institución educativa en su relación con el ámbito comunitario.
- ° nivel sistemático - relativo al sistema nacional de educación en relación con sus componentes administrativos y académicos.
- ° nivel intersectorial - relativo al sistema nacional de educación y educación no/formal en relación con otros sistemas sociales.

Las respuestas propuestas a los interrogantes planteados no // son opcionales y el desafío consiste en elaborar un modelo de análisis que permita evaluar la calidad de la educación con un enfoque integral y crítico, además de visualizar los factores que condicionan y las estrategias // que permitan elevar esos niveles.

Si se considera al sistema educativo como un sistema de distribución social de conocimientos será necesario apelar a enfoques institucionales, a estrategias de investigación orientadas a la acción y a metodologías que aborden la realidad desde una perspectiva cualitativa.

1. POSIBLES CRITERIOS DE EVALUACION

El concepto de calidad es esencialmente un concepto evaluativo. Nominalmente puede definirse como "aquella propiedad o conjunto / de propiedades inherentes a una cosa, que permiten apreciarla como igual, mejor o peor que las restantes de su especie. (2).

Por ser un concepto relativo e históricamente determinado, no es válido apelar a criterios universales de calidad pero sí es posible hablar de un "ideal de educación socialmente relevante" asociado / a los contextos institucionales de nivel local, regional, nacional e / internacional. (3).

Cada sociedad, cada Estado e incluso cada unidad educativa posee un cuadro de valores que le permite determinar, priorizando un // conjunto de criterios, el nivel de calidad de la educación que desea.

En la mayoría de los casos se generan contradicciones entre / los criterios sostenidos por los distintos niveles de organización y los diferentes sectores sociales.

La pregunta es: ¿es posible enunciar criterios que posean // cierto carácter consensual acerca de la calidad de la educación?.

Enunciar un criterio supone vincular: un rasgo, cualidad o // condición, un referente (ideas, acciones, objetos) y la expresión de / un juicio en orden al análisis, la clasificación o la calificación. / (4).

(2) Sergio NILO - Comparación sobre la calidad de la educación en América Latina y en // los Estados Unidos en "La Educación" - Revista Latinoamericana de Desarrollo Educativo, Nº 96, Diciembre 1984.-

(3) Emilio TENTI - "Consideraciones sociológicas sobre Calidad de la Educación" en Revista de la Educación Superior Nº 3 - México, 1983.

(4) Pedro LAFOURCADE - "Calidad de la Educación" en Fortalecimiento de los procesos de / planificación y toma de decisiones. - Parte C-Proyecto PNUD/ARG-Buenos Aires. 1988.

La preocupación por la calidad de la educación es en última // instancia una preocupación por los resultados de la acción educativa.- La apreciación de esos resultados variará de acuerdo con el marco de / referencia desde el cual se hace el juicio.

Desde el punto de vista lógico es posible señalar un conjunto / de criterios con base consensual pero desde el punto de vista social / la lectura de esos criterios operando en la realidad adoptará múlti- / ples contenidos de significación.

La revisión del concepto de Desarrollo Político, Económico y / Social ha llevado a relativizar los clásicos criterios de eficiencia, / eficacia y productividad de las inversiones en la enseñanza considerán / dolas de nivel instrumental y le ha otorgado mayor importancia a los / criterios de pertinencia, relevancia y efectividad de la educación /// frente a los problemas de la sociedad, considerándolos de nivel sustan / tivo.

El enfoque del tema también ha variado de acuerdo con los mar- / cos teóricos del pensamiento pedagógico de las últimas décadas. Esa va / riación se expresa en los diferentes criterios que se priorizan para / ponderar la calidad de la educación.

Los criterios de eficiencia, eficacia y productividad, deriva- / dos de un enfoque económico de la educación centran el análisis de la / calidad en el nivel macro del sistema educativo, considerando a la edu / cación como un factor productivo en términos de:

- * relación insumo-producto
- * relación entre objetivos y acciones pertinentes
- * relación entre previsión, ejecución y logros.

A partir de ese enfoque, se considera que un sistema educativo es de "buena calidad" cuando posee las propiedades de:

- eficiencia. Definida como la capacidad de producir el máximo de re- / sultados con el mínimo de esfuerzo, con una alta relación entre el /

valor de la producción y el costo de la misma.

- eficacia. Definida como la capacidad de producir el efecto o propósito a que está destinado el sistema educativo, con una alta relación/ entre lo programado y lo ejecutado y evaluado.
- productividad. Definida como la capacidad que tiene el sistema educativo de actuar como factor independiente sobre el incremento del desarrollo socio-económico general.

Los criterios antes señalados, sustentados fundamentalmente en supuestos positivistas y funcionalistas, fueron luego analizados críticamente desde una perspectiva dialéctica que cuestionó el carácter ideológico de la acción educativa formal como reproductora del orden social vigente.

Esos cuestionamientos sumados al creciente número de experiencias desarrolladas en América Latina en el ámbito no formal dentro del campo de la educación popular han obligado a centrar la atención en // criterios que vinculan la calidad de la educación a la calidad de vida y a trasladar el foco de análisis desde una visión macro del sistema / educativo hacia el nivel micro de las unidades educativas.

La calidad de la educación se plantea entonces no en términos/ de rendimiento interno y externo del sistema educativo sino en términos/ nos de dar respuesta a los problemas críticos de la sociedad.

Opera allí un principio de equidad en la distribución de los / beneficios educativos más que las condiciones de eficiencia o eficacia en que se desenvuelve la acción educativa.

Lo anterior no implica desconocer que en el marco de las decisiones políticas y administrativas de nivel nacional para el sector educación ambos principios deben actuar en forma conjunta pero sin desconocer una relación de subordinación de los criterios instrumentales/ (eficiencia, eficacia, productividad) con respecto a los criterios sustanciales (pertinencia, relevancia, efectividad).

Es así como al rescatar el papel específicamente pedagógico de la escuela en cuanto a su función de desarrollar el aprendizaje de contenidos socialmente significativos se enuncian como criterios adecuados para analizar la calidad de la educación: la pertinencia, la relevancia y la efectividad de la educación frente a los puntos críticos// que presenta la sociedad.

El criterio de pertinencia se deriva de la estrecha relación / entre calidad de la educación y cultura comunitaria. En esa línea A-// braham Magendzo (1984) señala que "la educación incrementa su calidad/ en la medida en que es capaz, a través de su currículo, de valorizar y hacer suya las formas de pensar, sentir y actuar que una comunidad tie ne para enfrentar y darle significado a su cotidianidad". (5).

La relevancia alude a un orden jerarquizado de los objetivos,/ recursos, acciones y a su interrelación de acuerdo con las necesidades y posibilidades del contexto local, regional y nacional. La jerarquiza ción implica la consideración particular, a partir del principio de e- quidad, de las situaciones de pobreza crítica que emergen en los con-/ textos rural y urbano.

Por último, la efectividad puede ser definida como "la capaci- dad estratégica de responder y actuar en forma inmediata y real en fun ción de las demandas sociales y políticas de la comunidad". Benno San- der, 1984. (6).

La conjunción de estos tres criterios pone una especial aten- ción en el papel que la escuela puede desempeñar en la distribución de los saberes relevantes para la participación social, política y econó- mica con el objeto de contribuir a la construcción y sustento de un mo delo democrático asociado a un desarrollo nacional integrado y autosos tenido.

(5) Abraham MAGENDZO "Calidad de la educación y su relación con la cultura" en "La Educación" Revista Interamericana de Desarrollo Educativo - Nº 96 - 1984.

(6) Benno SANDER "Administración de la Educación: el concepto de relevancia cultural" en La E ducación. Revista Interamericana de Desarrollo Educativo, Nº 96. Diciembre 1984.-

2. CALIDAD DE LA EDUCACION Y CALIDAD DE VIDA HUMANA COLECTIVA

La educación opera en un marco global signado por la desigualdad de oportunidades y posibilidades de participar de los bienes sociales y por el deterioro de la calidad de vida en términos de degradación ecológica y destrucción de lazos sociales.

Analizar la educación en su contexto social y político obliga a ubicar en su correcta dimensión la relación entre calidad de la educación y calidad de vida humana colectiva.

Esa relación adopta actualmente un nuevo cariz en función de la creciente complejidad de nuestro sistema educativo y de la conciencia social sobre la naturaleza de la educación como bien social deseable.

La educación considerada como un bien social implica una valoración consensual que se expresa no sólo como dimensión psicológica individual sino que suscita en torno a ella competencia por su posesión // en la medida en que puede facilitar el acceso o estar asociada a otros bienes sociales.

Carlos Filgueira señala que "la disputa alrededor de cualquier bien social, coloca a los sectores privilegiados en condiciones más favorables para el empleo de los instrumentos de poder. Pero como el poder tampoco es eterno, se fracciona, reconoce nuevas fuentes, se comparte y se deslegitima, y eventualmente cambia de manos, no parecen // existir razones que excluyan a la educación de esta dinámica". (7).

Con respecto a esto último es importante señalar que es a través del sistema educativo que se producen y distribuyen, en gran medida

(7) Carlos H. FILGUEIRA "Educar o no Educar. ¿Es este el dilema?" - en Revista de la CEPAL / Naciones Unidas - Nº 21 - Santiago de Chile, 1983.-

da, los saberes relevantes para la participación social, política y económica.

Es por ello que, el problema de la calidad de la enseñanza y / la calidad del conocimiento que se genera en el ámbito especializado / del aula no puede ser considerado sólo desde una perspectiva didáctica o técnica sino que debe ser analizado desde el enfoque de los mecanismos de apropiación y distribución de bienes y servicios en una sociedad.

De ese marco se desprende que el sistema no es totalmente autónomo ni totalmente dependiente de su matriz socio-política, goza de un cierto nivel de autonomía relativa. Ello le permite intervenir en la / dinámica social a través de su potencial papel redistributivo. (8).

La autonomía relativa del sistema educativo se expresa con claridad en el punto de intersección entre dos dimensiones aparentemente / contradictorias:

- * por un lado, las posibilidades de que el sistema educativo contribuya a la ruptura de situaciones discriminativas y cumpla un papel redistributivo están condicionadas por la mayor o menor permeabilidad / de la estructura social general, y
- * por otro, la dinámica social que sostiene no sólo a través de formas institucionalizadas de organización social y política sino también / sobre los conocimientos y habilidades de quienes participan en ella.

En ese punto de intersección la intencionalidad del ser humano, como sujeto individual-social e históricamente situado, explica y determina la realidad organizacional de la sociedad contemporánea.

La población, como agente social, también posee cierta autonomía relativa en su comportamiento. "Esa autonomía relativa se conserva

(8) Pedro DEMO - "Perspectivas políticas de la Educación y la cultura" en Revista de la CE / PAL-Naciones Unidas Nº 21 - Santiago de Chile, 1983.-

aún en contextos de congelación política aunque pueda estar más circun-
cripta que en contextos de democracia representativa. En esta dinámica
la valoración social de la educación parece ser lo suficientemente alta
para que la educación sea uno de los últimos bienes sociales que se re-
nuncia a adquirir. (9).

Es cierto que, a pesar de una efectiva expansión del sistema e-
ducativo, no se ha producido una más equitativa distribución del ingre-
so, ni una mayor movilidad social y tampoco la apertura del mercado la-
boral a mayores sectores de población potencialmente activa.

Las disparidades entre los ritmos de crecimiento del sistema e-
ducativo, de la estructura productiva y de la participación en el poder
han generado un proceso de devaluación de las credenciales educativas a
la par de una sobreeducación relativa.

El potencial papel redistributivo del sistema educativo, asocia-
do al ejercicio de su autonomía relativa, dependerá en gran medida de /
las características que adopte:

- * la estratificación interna del sistema educativo formal,
- * la selectividad en el reclutamiento de los estudiantes según su ori-/
gen social y
- * la posibilidad de resignificar logros de aprendizaje formal en el mar-
co laboral, profesional, social y cultural.

Si bien no se cuenta con estudios que aborden en toda su comple-
jidad esa temática, sí se dispone de estudios parciales que marcan que/
en cada uno de los niveles y modalidades del sistema educativo se obser-
van profundas desigualdades en la calidad de la educación que se ofrece
a los diferentes sectores sociales.

(9) Cecilia BRASLAVSKY - "Estado, Burocracia y Políticas Educativas" en "El Proyecto Educati-
vo Autoritario" - Argentina - 1976 - 1982 - FLACSO - Buenos Aires - 1983.-

Se observa también que el principal problema de la educación no deriva, en términos globales, de su expansión y cobertura, sino de la / desigual distribución de la "ración educativa" según sectores sociales, áreas geográficas y sexos.

A las instituciones educativas les cabe la tarea de gestionar / acciones que no colaboren en la línea de cristalizar y legitimar situaciones, presentando a las diferencias sociales sólo como diferencias escolares.

La consideración de estas situaciones desde una perspectiva nacional encubre, muchas veces, las profundas diferencias regionales que / se presentan. Esas diferencias ponen en juego la capacidad de las políticas educativas para responder a las exigencias sociales y producir // las soluciones que demanda la población, en especial en áreas marginales suburbanas y rurales.

El tema de la pobreza crítica será una constante en las décadas venideras. En el Informe Final del Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica para América Latina se estima que "en el año 2000 alrededor / de 170 millones de latinoamericanos seguirán viviendo en condiciones de pobreza crítica si no cambia el estilo de desarrollo que ha predominado en la mayoría de los países de América Latina ... A fines de siglo, los pobres se habrán concentrado en las ciudades, uno de cuatro habitantes / será pobre y habrá 102 millones de personas pobres en las ciudades. A / pesar de ello, la incidencia de la pobreza seguirá siendo mayor en el / sector rural, ya que el 50% de los habitantes rurales serán pobres". // (10).

También en ese Informe se señala que "la disminución relativa / de la pobreza crítica en el presente decenio y en el próximo se estima / que será menor que la experimentada en el pasado, pues se supone que la

(10) "La superación de la pobreza: una tarea urgente y posible" - Informe Final del Proyecto / Interinstitucional de Pobreza Crítica para América Latina - CEPAL, PNUD, UNICEF - Naciones Unidas, 1984.-

tasa de crecimiento económico será inferior y que no habrá cambios en los estilos de desarrollo vigentes. Mientras que entre 1970 y 1980 los cálculos muestran una reducción de la incidencia de la pobreza de 40 a 35%, entre 1980 y el año 2000 la incidencia de la pobreza se reducirá sólo de 35% a 30%. (11).

En la Argentina, el retorno a la vida democrática en diciembre de 1983 ha permitido avances en el campo de lo político, pero se enfrenta a una dura crisis económica que no permita mejorar la distribución del ingreso ni generar acciones que dinamicen la estructura productiva.

A ello se agregan los condicionantes de una alta y creciente deuda externa y una transición que no define dirección entre una economía de producción y una economía de especulación financiera.

En el Estudio "La Pobreza en la Argentina" realizado por el // Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) publicado a comienzos de 1984, se describe con claridad esa crisis estructural.

El dato más evidente es la pauperización creciente de un sector importante de la población, en especial, la que se localiza en el cordón industrial del Gran Buenos Aires.

En el área ocupacional se detecta un incremento del porcentaje de desocupados, el ingreso de la población activa a lo que se denomina "economía informal" (mercado laboral subterráneo) y el crecimiento del sector dedicado al trabajo por cuenta propia (sin relación de dependencia).

Esta situación se agudiza en el interior del país y en las áreas rurales donde se mantienen situaciones de aislamiento que impiden la articulación con el mercado productivo.

(11) "La Superación de la pobreza: una tarea urgente y posible" - op. cit.-

En ese contexto, la Argentina, al igual que otros países del /
área latinoamericana enfrenta un desafío: la búsqueda de una democratiz
ación en plena recesión económica regional.

Por todo lo anterior, es que los logros en cuanto a la calidad
de la educación están indisolublemente unidos a los logros en la cali-
dad de vida humana colectiva y a los logros en el plano de la democra-
tización de la sociedad en general y de la educación en particular.

3. CALIDAD DE LA EDUCACION Y DEMOCRATIZACION

A partir de la década del 60, uno de los objetivos centrales / propuestos por las políticas educativas latinoamericanas ha sido el de la democratización de la educación.

En cada uno de esos países el proceso de democratización adoptó y adopta tintes diferenciales en función de sus características socio-históricas.

En el transcurso de casi 30 años, el concepto de democratización ha sufrido cambios en su significado.

En un principio, los esfuerzos estuvieron centrados en alcanzar suficiente cobertura educativa de modo de garantizar un nivel de educación básica para el total de población pertinente (en especial // sectores populares suburbanos y rurales) y el crecimiento consecuente/ de los otros niveles y modalidades educativas.

Los conceptos asociados a ese proceso fueron: universalidad de la cultura, igualdad de oportunidades, satisfacción de demandas cuantitativas en educación. Se concibió a la expansión cuantitativa como garantía suficiente de democratización.

Un primer punto de alerta surge cuando, frente a un nivel adecuado de expansión cuantitativa, se opone una baja eficiencia interna/ del sistema educativo que se manifiesta en índices constantes de fracaso escolar y en porcentajes estables de abandono del sistema educativo en tramos particulares del nivel de educación básica, especialmente en regiones marginadas y de frontera.

Los cuestionamientos a la baja eficiencia interna del sistema/ educativo llevaron a reconceptualizar el concepto de democratización / en términos no sólo de igualdad de oportunidades sino también de igualdad de posibilidades.

Esa reconceptualización se basó en supuestos tales como:

- * la baja eficiencia del sistema educativo se puede analizar en términos de inadecuación de las estrategias seleccionadas para la distribución del servicio educativo a los distintos sectores sociales.
- * el fracaso escolar puede explicarse en términos individuales: la extracción socio-económica y cultural del alumno y la formación/ inicial y continua del docente.

En consecuencia, los esfuerzos se centraron en generar múltiples programas de asistencialidad al escolar, innovación curricular y metodológica y perfeccionamiento y actualización docente.

Ello implicó una descontextualización del proceso pedagógico/ y el desplazamiento de la responsabilidad institucional por los resultados de la acción educativa a los alumnos y docentes considerados como agentes individuales.

En un contexto de acelerado crecimiento de la matrícula, en especial en los niveles medio y superior, la preocupación por el deterioro de la calidad de la educación asociado a la desigual distribución de saberes relevantes para la participación amplió aún más el concepto de democratización.

En nuestro país, el acceso al sistema educativo (especialmente en los niveles de educación básica y media) está prácticamente asegurado para la población urbana y en una alta proporción para la población rural.

La exclusión de amplios sectores poblacionales que caracterizó a la educación argentina de principios de siglo ya no es un indicador crítico. Sí lo es el de no asegurar el acceso al dominio del conocimiento y de los códigos culturales relevantes para la participación // socioeconómica y política.

El analizar las prácticas pedagógicas en el marco de un proce-

so social abrió nuevas perspectivas en el análisis del fracaso escolar y cuestionó la legitimación de diferencias sociales como diferencias / escolares. (12).

La incorporación de los sectores populares, tradicionalmente / excluidos del servicio educativo, meta apetecida desde un planteo de / igualdad de oportunidades, puso en crisis no sólo aspectos del nivel / específico (capacitación docente, desarrollo curricular, estrategias/ pedagógicas) sino también de 'nivel operativo (prestación de servicios, infraestructura, dotación de recursos) y de nivel estructural (organización del sistema educativo, regionalización, descentralización).

También cuestionó la relación entre expansión cuantitativa y / calidad de educación. Por un lado, el crecimiento cuantitativo de la / matrícula, al desbordar la prestación de un servicio educativo previs- to para una población acotada, ha provocado un descenso en la calidad/ de la educación en términos de empobrecimiento de la "ración educati- / va" (superpoblación de cursos, reducción de turnos, falta de equipos, re- carga de la tarea docente, etc.).

Desde el punto de vista de la eficiencia y la eficacia del sis- tema educativo pareciera correcto señalar que la expansión cuantitati- va de la matrícula ha provocado un descenso en el nivel de calidad de/ la educación.

Pero si se considera esa relación desde criterios tales como / relevancia, pertinencia y efectividad, la incidencia del crecimiento / cuantitativo de la matrícula en la calidad de la educación adopta un / peso relativo.

El incremento de la matrícula no sólo supone un aumento numéri- co de estudiantes sino la incorporación de la diversidad social y cul- tural en instituciones educativas previstas para una población homogé-

(12) Juan C. TEDESCO "Elementos para una sociología del currículum escolar en Argentina" - / en el Proyecto Educativo Autoritario - Argentina 1976 - 1982 - FLACSO, Buenos Aires, // 1983.-

nea, y con una función social que ha perdido vigencia.

La ausencia de propuestas cualitativas que, paralelas al acceso a la educación formal, aseguraran el logro de saberes relevantes y socialmente significativos podría estar indicando que la expansión acelerada del sistema educativo formal es producto, no tanto de una previsión racional, sino de la presión social. X

La crisis institucional de las unidades educativas, que se expresa en la pérdida de su identidad y su función social y en el vaciamiento y obsolescencia de saberes relevantes, se muestra con mayor énfasis en los niveles medio y superior (13). En el nivel primario, la / institución escolar ha adoptado, bajo el mismo rótulo, múltiples formas de organización y estructura, producto quizás de una incorporación masiva de más larga data.

En la perspectiva de una democracia participativa será necesario redefinir las unidades educativas como instancias sociales en las / que es posible construir la democracia como forma de convivencia humana enraizada en su propio contexto cultural. En términos de Benno Sander, la democracia "no es una finalidad de la práctica pedagógica y de la práctica social en general; ella es un tipo de mediación política / para alcanzar una cualidad sustantiva de vida humana colectiva como objeto ético tanto de la escuela como de la sociedad". (14).

En ese marco, también resulta necesario revisar críticamente / la función social de las unidades educativas, no sólo en lo que se refiere a la socialización sino también, y principalmente, a la construcción de conocimientos en términos de inserción conciente en la realidad y de participación responsable; y distribución de conocimientos en términos de justicia y equidad social.

(13) Juan Carlos TEDESCO - "El Desafío Educativo, Calidad y Democracia" - op. cit.

(14) Benno SANDER "Consenso e Conflito". Perspectivas Analíticas na Pedagogia e na Administração da Educação.- Pioneira Editora. Universidad Federal Fluminense, 1984.-

Con respecto a esto último y dado que "las prácticas educativas han reproducido las tendencias de concentración de beneficios y de desigualdad radical de posibilidades de acceso a los servicios que otorga el sistema oficial: trabajo, seguridad, cultura, participación", es obligado plantear la calidad de la educación en el contexto de la / sociedad global y no de sectores sociales en particular (15). Importa / señalar que el deterioro de la calidad de la educación afecta a todos / los sectores sociales y particularmente a los sectores populares.

En nuestro país queda aún por resolver acerca de cuál es la // gestión adecuada, y cuál la forma organizativa que deberá asumir el go // bierno del sistema educativo para facilitar una real democratización / de la educación tanto en su dimensión cuantitativa como cualitativa.

El análisis de la evolución de las políticas educativas en los últimos 20 años muestra la tensión aún no resuelta entre lo nacional y lo regional.

Algunas de las estrategias propuestas como aptas para garantizar una distribución más equitativa tanto de recursos como de participación real en las decisiones han estado centradas en la regionalización y la descentralización.

"La regionalización educativa aparece como un proceso de naturaleza política y social que se orienta hacia una redistribución espacial de los recursos y de las decisiones para promover un nuevo equilibrio de poder entre los actores sociales. Sus contribuciones más significativas se refieren a: la eficiencia interna y externa del sistema / educativo; la equidad en cuanto incorporar efectiva y democráticamente ese sistema a los grupos tradicionalmente excluidos o marginados; la / unidad nacional enmarcándose en el respeto e integración de la realidad regional con los objetivos y metas de la comunidad nacional; el //

(15) Carmen DE SIERRA "Las clases sociales, los sectores sociales de status socioeconómico / más bajo y marginal en América Latina, frente al desarrollo y la educación". París, UNESCO, 1981.

colar, primaria, media, superior universitaria y no universitaria) y / en algunos casos modalidades adoptan dependencias jurisdiccionales diferentes (municipal, provincial, nacional). A esa complejidad se agregan las unidades educativas que el sector privado posee en todos los / niveles del sistema educativo, las cuales si bien responden a los lineamientos generales de orden nacional y/o provincial también gozan de autonomía operativa.

La privatización de la enseñanza asociada al principio de subsidiariedad del Estado ha sido un eje polémico en la política educativa argentina. El análisis del crecimiento del sector privado en relación al sector público, en los distintos niveles y modalidades del sistema educativo, lleva a cuestionar el significado social de ese crecimiento con referencia a la acentuación o no de las desigualdades en la obtención del bien educación.

Existe una tendencia a identificar la centralización y la privatización como políticas intencionales y consecuencia de los gobiernos autoritarios militares y la descentralización y la defensa de la escuela pública como expresiones de los gobiernos democráticos-civiles.

Al respecto Haag señala que "la óptica que consiste en asociar centralización y gestión autoritaria, así como descentralización y gestión democrática, revela un análisis inexacto del funcionamiento de la administración y no resiste al análisis de los hechos ... lo que da el carácter más o menos democrático a un sistema, es su aptitud para el diálogo, primeramente entre los diferentes niveles del sistema y, posteriormente, frente a las comunidades que tiene que servir. En este // sentido, el punto central no es tanto la descentralización en sí misma, sino más bien la preparación de un proceso que permitiera que el público hiciera frente a sus propias necesidades". (18).

(18) Daniel HAAG - "¿Cuál es la gestión adecuada para generalizar el derecho a la educación?" UNESCO, 1981,-