

F011  
37.0145  
4

REUNION TECNICA DE DIRECTIVOS DE PLANEAMIENTO  
EDUCATIVO DE AMERICA LATINA  
27 de junio-lo. de julio de 1983  
Buenos Aires, Argentina

RTDPE-83  
Doc. B-3



MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACION



# **la situacion de la planificacion educativa en america latina y los nuevos desafios**

AGENDA PARA EL MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD  
DE LA EDUCACION EN AMERICA LATINA



Yolanda Rojas  
Universidad de Costa Rica



El sólo hecho de que se discuta la calidad de la educación y de que nos estemos debatiendo en el afán por encontrar vías que nos conduzcan a este tipo de mejoramiento de la educación es sumamente positivo. Además, creo que es precisamente por los esfuerzos y la perseverancia de los planificadores de la educación en América Latina que se ha logrado la expansión y el financiamiento de la educación y que esto es lo que nos permite en este momento abordar el problema de la calidad porque tenemos instituciones y servicios educativos pero estamos conscientes de que la educación que se está ofreciendo encierra gran cantidad de problemas cuya solución quizás no depende tanto de mayor financiamiento o de la creación de más instituciones sino de otros elementos que no hemos podido identificar claramente.

¿Qué podemos, entonces, entender por calidad de la educación o por aspectos cualitativos de la educación?

#### B. Calidad de la Educación

Creo que si preguntáramos a todos los asistentes a esta reunión, todos tendríamos definiciones diferentes de lo que creemos debe ser la calidad de la educación, de cómo lograrla y cómo determinar si la hemos logrado o no. Sería muy ambicioso dentro de este contexto intentar definirla, pero creo que sí podemos adelantar algunos conceptos que nos ayuden a comprenderla aunque el tema lo iremos desarrollando durante todo el trabajo, de manera que, al final del mismo podamos tener, tal vez no una definición, pero sí algunas ideas más claras sobre qué podemos entender por calidad de la educación y que podríamos o deberíamos hacer para mejorarla.

Calidad, al ser un atributo (calidad de algo), tiene dos condiciones.

1) Requiere de un patrón de comparación que permita determinar si algo es aceptable (cuanto más se aproxima a ese patrón) o es inaceptable (cuanto más se aleja de ese patrón). Un producto es bueno si tiene tales características; es malo si no las tiene. 2) La naturaleza de la calidad está determinada por el objeto del cual es atributo, en nuestro caso, la educación. La calidad de una bebida tiene ciertas características y se reconoce de cierta manera que es diferente de la calidad de una mesa, pero que es todavía más diferente de la calidad de las relaciones humanas o de la calidad de la educación.

Por lo general, cuando nos ocupamos de "la calidad", nos hemos referido casi exclusivamente a la primera condición, a la existencia de un patrón de comparación que especifica las características ideales del objeto para juzgarlo como bueno o malo, aceptable o inaceptable. Es así como hemos identificado calidad con evaluación. Calidad quiere decir control de calidad, comparación con el patrón, juicio sobre el cumplimiento de especificaciones para lo cual es necesario realizar una evaluación con el fin de determinar con precisión el grado en que se cumplen esas especificaciones. Esta concepción ha condicionado de tal manera la forma cómo concebimos la educación que hemos dedicado en los últimos años grandes esfuerzos a desarrollar una área (evaluación) que no se sostiene por sí misma, que limita nuestra visión de la realidad y que hace de nuestra educación un simple instrumento regulado por las condiciones, reglamentos e instrumentos de evaluación-medición.

Al limitar de esta manera nuestra consideración de 'calidad', hemos oscurecido el panorama más amplio de la educación y hemos hecho caso omiso de la segunda condición que es la que determina la naturaleza de la calidad. Esto nos presenta tres problemas: 1) Ha producido una visión distorsionada de los

fines y medios de la educación y de la significación del proceso educativo. 2) Pero además, ¿qué sucede si el patrón mismo no es cualitativamente aceptable? Es una pregunta que raramente nos hacemos, pero, a mi juicio en ella está una de las claves para la realización de un trabajo serio por el mejoramiento de la calidad de la educación. 3) Al concentrar nuestros esfuerzos en el control de un producto cuyas especificaciones, que para comenzar pueden estar equivocadas, realmente estamos obviando el problema principal que nos ocupa: no se trata fundamentalmente de controlar la calidad, sino de producirla.

Para la producción de un producto en una fábrica es posible señalar especificaciones que cubren hasta el más mínimo detalle. En educación estamos ante una realidad totalmente diferente. Ha sido ampliamente reconocido por los exponentes de tendencias conductistas que han formulado "especificaciones" para la educación, que no es posible hacer listas de especificaciones que luego podamos medir con la precisión con que esto se realiza en una fábrica. Existen realidades de fundamental importancia para la formación de las personas que estos expertos han tratado de capturar en los llamados 'objetivos afectivos' con los cuales nadie sabe qué hacer porque se escapan del patrón. Como consecuencia de esto, abandonamos no sólo la medición y el control de dichos aspectos sino, lo que es más grave, su mismo desarrollo. Como no podemos controlar, tampoco nos preocupamos por desarrollar, a pesar de que reconocemos su importancia.

Lo anterior no debe interpretarse como un simple cuestionamiento a los enfoques que se preocupan por el control de la calidad y que debemos deshacernos de ellos. Son necesarios, pero no son necesarios por sí mismos, sino dentro de un enfoque global que los ponga en perspectiva, que los relativice, que les dé su lugar y los supedite a criterios y objetivos de mayor importancia para la educación, evitando que suceda todo lo contrario, cual es la tendencia que se está generalizando cada vez más en educación.

También es necesario comprender que en educación la calidad no se relaciona únicamente con el producto sino que la calidad está íntimamente relacionada con el proceso; que la calidad del proceso determina la calidad del producto y que, por lo tanto, si queremos mejorar la calidad de la educación debemos ponerle atención a la calidad del proceso: a la calidad del proceso educativo propiamente y a la calidad de todos los procesos de trabajo relacionados con el planeamiento, la administración, la producción, la ejecución y evaluación de la educación.

La educación es un trabajo personal y social en todas sus tareas y momentos y en este trabajo el proceso es tanto o más importante que el producto en tanto el producto no es más que la agregación, integración y culminación de una serie de procesos y su calidad depende de ellos. Es interesante que, a pesar de que aplicamos a la planificación y administración de la educación técnicas desarrolladas en el seno de la empresa privada para mejorar la eficiencia y eficacia de su producción (técnicas para la elaboración y administración de presupuestos, para la mecanización de ciertas tareas administrativas, para la proyección demográfica escolar, para la construcción de planteles educativos, para la medición de productos, etc.) no le hayamos puesto atención a la aplicación de otras técnicas que también ha desarrollado exitosamente la empresa privada al reconocer la importancia del proceso humano y social en y para la organización. Se ha llegado a la conclusión de que la calidad del producto se ha visto afectada negativamente por la ausencia de un ambiente en el que las personas puedan trabajar satisfactoriamente unos con otros y sentir que personalmente están contribuyendo y están comprometidos con la calidad del producto. Me refiero al avance y a las investigaciones sobre las relaciones humanas en la organización, sobre el compromiso personal

de los trabajadores con la empresa, sobre el trabajo en equipo y a los efectos positivos para la productividad de la empresa de la participación de los trabajadores en las decisiones relacionadas con su funcionamiento, con las características del producto y del proceso de producción. Últimamente, por ejemplo, en los Estados Unidos, la industria automovilística está haciendo un esfuerzo por estudiar y replicar algunas de las formas de organización del trabajo y de las relaciones humanas en la empresa que se aplican en Japón con resultados evidentes para el mundo entero. Esto debe llamarnos la atención porque si es importante para un proceso de producción como el que se realiza en una fábrica, todavía lo es más en el trabajo de la educación. Claro está que en este último entran consideraciones de tipo político y de los efectos de las estructuras administrativas que complican más la situación, pero aún así, es imprescindible propiciar la calidad de los procesos de trabajo en educación.

Llegamos así a unas primeras conclusiones:

1. Calidad es un atributo supeditado a dos condiciones:
  - a. La existencia de patrones de comparación y
  - b. La naturaleza del objeto del cual es atributo.
2. En la mayoría de los casos, en educación nos hemos limitado a definir y aplicar nociones sobre la calidad que solamente toman en cuenta la primera condición, limitando así la calidad al control y a la evaluación.
3. Esto es problemático ya que omite la pregunta previa: ¿qué sucede si las especificaciones sobre las que evaluamos no son aceptables? y además porque concentra los esfuerzos en controlar la calidad, no en producirla.
4. Para adquirir una noción adecuada de calidad en educación, es necesario ampliar el concepto para incluir aspectos propios de la

naturaleza de la educación, hasta ahora bastante descuidados:

- a. La educación es un trabajo humano y social; el proceso educativo es un proceso humano y social.
  - b. La calidad del proceso determina la calidad del producto.
  - c. Hay realidades del proceso educativo y del trabajo en educación que se refieren a experiencias humanas y sociales, de aprendizaje, de comportamientos, a las que es imposible aplicar criterios, especificaciones e instrumentos de control tal y como los hemos entendido tradicionalmente.
5. Tomando en cuenta estas particularidades de la educación, es necesario:
- a. Distinguir en educación entre calidad del proceso y calidad del producto y diseñar metodologías e instrumentos apropiados y diferentes para desarrollar ambas, para producir calidad.
  - b. Distinguir en educación entre aquellos aspectos que pueden ser mensurables, aquellos que no lo son, lo mismo que aquellos que requieren de distintos métodos o instrumentos de evaluación (no necesariamente medición) y diseñar metodologías e instrumentos apropiados para el control de la calidad del proceso y de la calidad del producto.
6. Es necesario controlar la calidad de la educación, sin embargo, ésta hay que producirla primero.
7. Para producir calidad, tanto en el proceso como en el producto, la primera regla es que no podemos asumir nada como dado o incuestionable (las especificaciones y métodos que estamos utilizando) sino que debemos determinar, en primer lugar si esas especificaciones e

instrumentos que actualmente rigen el proceso y los productos educativos son adecuadas o no, porque de no serlo, tenemos que comenzar por reformularias - y aquí se debe iniciar la tarea para producir calidad en educación.

8. Como consecuencia de lo anterior, es necesario examinar con mucho cuidado las conclusiones de evaluaciones sobre el producto de manera que no nos lleven a tomar más decisiones equivocadas.

Creo que, por lo menos en parte, este enfoque unidimensional sobre la calidad ha surgido históricamente como parte de un conjunto de medidas en el afán de convertir la educación en ciencia. Este afán ha obstaculizado la posibilidad de crear y producir nociones de ciencia propias a la naturaleza de la educación. En parte por presión exterior y de que la educación esté siempre a tono con los 'adelantos' de la época, hemos adoptado criterios de ciencia provenientes de las ciencias básicas, naturales o experimentales y éstos han llegado a dominar de tal manera el pensamiento en educación (introducidos generalmente por la vía de la psicología experimental convertida en psicología de la educación), que ni siquiera hemos llegado a considerar aquellos provenientes de ciencias sociales como la antropología y sociología que han tenido un desarrollo muy original, sobre todo en los últimos años y que son más cercanas a la realidad de la educación. Hemos entonces adoptado acríticamente, conceptos, metodologías y técnicas consideradas como adecuadas en el desarrollo de las ciencias básicas y en sus aplicaciones al desarrollo de tecnologías y, sobre todo, al manejo de la producción. Esto es algo que también es necesario repensar y de hecho ya existen trabajos muy interesantes en esta línea.

Pasando a un nivel más operativo, es conveniente señalar que para tratar el problema de la calidad de la educación se requiere de distintas medidas o programas complementarios que implican diversos enfoques y a varios niveles:

1) unos que se proponen garantizar ciertas condiciones básicas de tipo general que posibilitan la realización del proceso educativo, que garantizan la 'infraestructura esencial'; 2) otros se proponen crear condiciones más específicas y cercanas a la situación y están dirigidos a abordar directamente el problema en cuestión; y 3) un tercer grupo está formado por aquellos que se proponen medidas de tipo 'curativo' o 'preventivo' relacionadas con problemas específicos.

Al primer nivel podrían corresponder aquellos programas que se proponen la expansión del sistema, la construcción de edificios escolares, la dotación de material y equipo, la dotación de personal docente y administradores, la distribución del presupuesto, etc., es decir, el trabajo con aquellos elementos que crean las condiciones básicas, la infraestructura para la realización del trabajo. Son condición necesaria para la realización del mismo, pero no suficiente. Correspondientes al tercer nivel tenemos programas 'curativos' o 'preventivos' como pueden ser ciertos programas de educación de adultos, campañas o programas específicos para lograr una mayor incorporación al sistema educativo o para bajar tasas de deserción y elevar tasas de promoción. Con estos programas se presenta un problema adicional. La urgencia por resolverlos, sobre todo en educación, es tan grande que confundimos problemas que nos preocupan como baja incorporación, baja promoción, bajo rendimiento, alta deserción que en realidad son efectos o manifestaciones con sus causas, que muchas veces no vemos a primera vista ni buscamos. Sucede entonces que al plantearnos nuevas metas para combatir estos problemas combatimos resultados, efectos, manifestaciones, no causas. Al atacar los efectos y no las causas e introducir generalmente variables externas para modificar la situación, al pasar los años nos damos cuenta de que los logros, si es que los ha habido no han sido considerables o ni siquiera comparables a los esfuerzos. Es necesario

encontrar las causas de estos problemas. Estas pueden encontrarse 1) en deficiencias en los programas correspondientes al primer nivel y que, por medio de programas para superarlas se pueden ir corrigiendo; 2) también se pueden encontrar en el sistema socio-económico y político y sobre éstas los planificadores de la educación, si bien pueden tener cierta influencia para lograr un cambio de condiciones, no depende de ellos directamente la modificación de estas condiciones; 3) pero las causas también pueden estar y de hecho sabemos que muchas de ellas están, en fallas que se pueden detectar en el segundo nivel, específicamente en la calidad de los procesos y programas que se desarrollan o en la ausencia de programas y atención a problemas relacionados directamente con la calidad de la educación, con la producción de calidad.

Pensando, entonces en cómo podemos producir calidad, analizaremos los problemas relacionados con dos grandes áreas que desarrollaré en este documento. En primer lugar, es imprescindible desarrollar estrategias diferentes a las que tradicionalmente se han utilizado para la realización de cambios en educación a todos los niveles. Considero que muchos de los esfuerzos de cambio que se han realizado en América Latina (propuestas, proyectos, reformas) han fracasado total o parcialmente debido a las estrategias utilizadas, que en la mayoría de los casos no han tomado en cuenta la calidad del proceso. Y estos constantes cambios-fracasos han llegado a constituirse en problema desmoralizador para los educadores y administradores de la educación (además del costo increíblemente grande que implica su realización). Hemos adoptado ciertos criterios técnicos que estiman que el éxito de la planificación está en elaborar documentos impresionantes, diagnósticos sofisticados y comprensivos y en contar con la legitimación de misiones internacionales que vengán a dirigir, orientar, a realizar ellos mismos o a evaluar los planes de reforma. Lo que sucede en muchos casos es que estos documentos se archivan, los diagnósticos

serven de referencia a los estudiosos, las misiones internacionales se regresan a su sede y la educación en el país sigue igual, aunque como sub-producto puede quedar una nueva retórica educativa. ¿Cómo trabajar con estrategias que conviertan los procesos de cambio en una experiencia de mejoramiento y de calidad para los participantes, que garanticen el éxito en la ejecución y continuidad y perfeccionamiento en el futuro?

La segunda área de problemas que debemos enfrentar es la que se refiere a la calidad de la educación desde la perspectiva del curriculum y de los aspectos relacionados con el curriculum. El desarrollo del curriculum no ha recibido la atención que su importancia merece en los Ministerios de Educación. Pareciera como que se trabaja por inercia y que los cambios que se dan suceden porque a alguien en autoridad se le ocurre que debe haber un cambio. Se realizan entonces esfuerzos desarticulados y muchas veces contradictorios ante la ausencia de direccionalidad, de objetivos claros, de una conceptualización adecuada de lo que significa que implica el desarrollo del curriculum. Las soluciones que damos a los problemas curriculares las tomamos de 'paquetes importados' o ante la urgencia de extender los servicios educativos, repetimos más de lo mismo que sabemos, antes de comenzar, que no está bien. Se requiere de la producción de respuestas originales a los problemas originales del curriculum en América Latina, pero sobre todo, honestidad en el reconocimiento y análisis de los problemas actuales.

### C. La Calidad de los Procesos de Cambio en Educación

¿Por qué es importante tratar el tema de la calidad de los procesos de cambio en educación? Es importante porque en la mayoría de los casos en educación nos enfrentamos no a la posibilidad de crear algo nuevo sino más bien a la necesidad de perfeccionar, modificar o cambiar algo ya existente.

Parece que los fracasos, parciales o totales de los cambios o reformas educativas en América Latina estriban más que en su contenido que representa buenos intentos de mejoramiento, en las estrategias de cambio utilizadas. Estas son de vital importancia para el éxito de los cambios educativos y para su supervivencia. Es una lástima que a pesar de que prácticamente todo el trabajo en educación se realiza con el propósito de producir cambios, no tenemos investigaciones que nos ayuden a comprender cómo se realizan, cuál es su trayectoria, cuáles son los factores que influyen en el éxito o fracaso de un cambio, todo lo cual puede proporcionarnos claves importantes para enfrentar responsablemente el futuro de la educación en América Latina.

Antes de entrar directamente en el tema de las estrategias de cambio, es necesario considerar algunos factores que condicionan las formas cómo opera el proceso educativo y los procesos de cambio; desgraciadamente en forma negativa para la calidad de la educación:

1) Los sistemas educativos latinoamericanos, y sobre todo sus aparatos administrativos conforme han ido creciendo (en algunos casos excesivamente) han ido modificando las condiciones de trabajo para la producción y el manejo de la educación. La centralización que en un principio pudo haber sido necesaria se ha convertido en un problema que afecta directamente la calidad de la educación. Al estar el aparato administrativo (y su personal, por supuesto) alejado de la mayoría de los centros e instituciones educativas, el servicio que puede prestar a éstos es sumamente pobre. Pareciera como que más bien lo que ha sucedido es que se ha producido una inversión de papeles: en lugar de estar volcado el aparato administrativo al servicio del sistema educativo, ha hecho que todo el sistema, las instituciones, el personal, los padres de familia y los educandos giren alrededor de él, en función de sus estructuras y organización, así como del cumplimiento de sus normas y reglamentos, cuando poco.

Ha desarrollado este aparato sus propias necesidades y mecanismos de conservación a la par de todos los vicios de la burocracia. Pero hay uno que es de vital importancia para la calidad de la educación, ya que afecta directamente al proceso de trabajo por medio del cual se produce el servicio: la separación del aparato administrativo del proceso educativo, la separación del personal administrativo y técnico del aparato central del que trabaja en las instituciones y conduce el proceso educativo, la separación entre teoría y práctica y la superioridad que asumen aquellos investidos con la autoridad de su posición frente a aquellos que son los ejecutores. Esta separación tiene cantidad de consecuencias negativas. En algunos países latinoamericanos se están realizando esfuerzos por combatir esto estructuralmente con el diseño y ejecución de programas de regionalización de la educación por medio de los cuales se descentralizan o desconcentran algunos de los servicios y funciones a oficinas regionales otorgándolas más responsabilidad en la toma de decisiones en relación con la educación de su región. Sin embargo, esto no parece haber resuelto el problema ya que existe en muchos casos una discrepancia entre lo que se ha establecido estructural y formalmente y la práctica misma de los postulados de la regionalización producida, en gran parte, creo yo, por las actitudes y prácticas de trabajo desarrollados por los funcionarios en el contexto de la burocracia. Estas actitudes y prácticas llegan a constituirse no solamente en obstáculo al cambio en general sino que son actitudes y prácticas difíciles de cambiar en sí mismas porque la tendencia del aparato ya desarrollado y funcionando es a seguir las produciendo y reforzando.

2) A la par de este fenómeno, los esfuerzos realizados han dado fruto y la profesionalización de los educadores en América Latina ha ido en aumento, incluyendo tanto a aquellos que se encargan directamente de las labores docentes como a los que realizan funciones administrativas, técnicas o de

planificación. La profesionalización de todo el personal de la educación tiene consecuencias contradictorias al entrecruzarse con los efectos de la burocratización. En parte, por lo menos, sirve de base para las actitudes de superioridad técnica que asumen los funcionarios del aparato central ya que, por lo menos en teoría, han llegado allí por poseer credenciales superiores a los demás y en caso de ausencia de éstas, siempre pueden recurrir a la autoridad que el puesto les otorga. Pero, por otro lado, los educadores que están en el campo, los administradores de las instituciones y centros educativos, y los administradores regionales, también se han ido superando profesionalmente y pueden tener tanta o más competencia profesional además de la autoridad que les da la cercanía con la realidad del proceso educativo. Aunque no conozco estudios al respecto, supuestamente, mayor profesionalización del educador debe producir mejor calidad en la educación, sin embargo, aparecen ciertas contradicciones. En su formación o en los programas de profesionalización y en la retórica de los discursos se le dice al educador, al planificador, al administrador de la educación que el trabajo educativo es un trabajo creativo que requiere de su conocimiento, de su iniciativa, de la consideración crítica de alternativas en función de las circunstancias específicas para tomar las mejores decisiones; que el trabajo educativo no es un trabajo mecánico ni de aplicación de recetas ya que cada circunstancia y cada persona es única y requiere de un tratamiento especial. Esto, sin embargo, choca con la realidad que vive el trabajador de la educación dentro del contexto de los aparatos burocráticos administrativos de la educación: órdenes para que ejecute, programas para que cumpla aunque sepa que las cosas no van a funcionar, aunque estén equivocadas, aunque haya mejores alternativas, etc., tienen que cumplir órdenes porque saben que de no hacerlo, la autoridad será utilizada para desautorizarlos, cuando menos. Sucede que en algunos programas de

regionalización de la educación, por ejemplo, aunque formal y estructuralmente se trasladan responsabilidades a otros niveles, las actitudes de funcionarios con autoridad no permiten la cesión real del poder y el autoritarismo sigue utilizándose. Sin embargo, el educador, con mayor formación, sabe cómo deben funcionar las cosas y lo resiente porque resulta en una contradicción profesional. Lo resienten la mayoría de las veces, tanto, los funcionarios regionales que encuentran que no pueden en la práctica realizar lo que formalmente se les ha asignado pero sobre todo lo resienten los educadores que son los que se encuentran cada vez más separados o alejados del aparato administrativo y su personal. Esta separación-alejamiento ha producido la despersonalización del trabajo del educador en manos de un sistema burocratizado cuyos funcionarios se identifican más y más con la burocracia misma y cada vez menos con el objeto que justifica su existencia: la educación. Esta despersonalización ha contribuido a crear desconfianza en el educador con relación a los Ministerios de Educación: estructuras y personal. El educador siente que la máquina no le responde y que los funcionarios de alto nivel que tienen que tomar decisiones que le afectan directamente solamente responden a aquellos que tienen poder sobre ellos. Además, la creciente cantidad de reformas no ejecutadas o no implementadas que se le ha pedido, a lo largo de los años que ejecute pero para las cuales no se le consulta, tampoco se le prepara, ni se le dan los medios adecuados para realizarlas, ha creado un gran escepticismo y apatía en los educadores. Estas situaciones no pueden ser más que negativas para el trabajo de la educación y requieren un cambio de fondo que no se consigue solamente con cambios de estructuras.

3) El panorama no estaría completo si no mencionáramos otro factor de gran importancia para todo lo que sucede en educación: la intervención política, sobre todo en dos aspectos que inciden directamente

sobre la calidad del trabajo y los procesos de cambio. Por un lado, la intervención en movimientos de personal, prescindiendo de la existencia de normas y leyes que regulan este proceso. Esto produce en el personal de la educación, a todos los niveles, inseguridad e insatisfacción en su trabajo, además de relaciones de conflicto y competencia internas que minan muchos esfuerzos de trabajo cooperativo. En cuanto a los programas en marcha, se pierde toda continuidad y la inversión en la capacitación específica de personal para la realización de los mismos. Por otro lado, los cambios políticos generalmente conllevan cambios no solamente de personal sino de programas, por la razón que sea: porque tienen otros intereses, porque los consideran más importantes o porque tienen impacto político.

Es necesario creer en las personas como personas y como trabajadores, creer que todas las personas, independientemente de su posición o de que cuenten con credenciales de educación formal o no, tienen no solamente el derecho a participar sino algo que aportar y creer que podemos trabajar cooperativamente por el logro de metas comunes.

En teoría, creo que la mayoría podríamos estar de acuerdo con esto, pero en la práctica estamos muy lejos de aceptar las implicaciones de lo que esto significa. Si se quiere, y para ponerlo en forma más 'objetiva', se requiere un cambio filosófico con implicaciones para nuestra filosofía social y para nuestra filosofía política pero sobre todo para nuestra vida y nuestro trabajo. Se requiere un cambio en nuestra concepción de la persona humana, de lo que es capaz de hacer, del gobierno que es capaz de darse y de su participación en la construcción de la sociedad.

Lo anterior quiere decir participación de las personas en las decisiones que afectan su vida, trabajo, los servicios que reciben; quiere decir que creemos que cada persona, a cualquier nivel y con cualquier grado de educación

formal puede contribuir, colaborar, participar, ofreciendo aquello que le es propio, aquello de lo que es conocedor, aquello en lo que tiene experiencia, aquello que afectará su vida directamente.

Todo esto es básico para las actividades administrativas y docentes de un Ministerio de Educación que actualmente está impregnado de actitudes y acciones que reflejan todo lo contrario. Un ejemplo sobre un detalle, solamente para ilustrar: Los funcionarios de alto nivel de un sistema educativo recientemente regionalizado discutían sobre la forma cómo se iban a recoger las estadísticas escolares de acuerdo con la desconcentración de funciones. El jefe de la dependencia a cuyo cargo se encuentra la Unidad de Estadísticas Escolares señaló que se debían seguir recogiendo de la misma forma como siempre se había hecho: durante cierta época del año, los funcionarios de esa unidad se trasladaban a las regiones e instituciones educativas con el fin de recoger, ellos mismos la información. Se le sugirió que ahora había funcionarios en las regiones que podían perfectamente encargarse de la realización de este trabajo, o se les podía capacitar para que lo hicieran, idea que inmediatamente rechazó porque "no se podía confiar en ellos ya que los funcionarios regionales podían mentir o no iban a reportar la información correctamente." Y así se podrían citar muchos ejemplos que reflejan la misma actitud en relación con todo tipo de programas educativos.

Mientras no logremos un cambio radical de actitudes en que a cada uno se le reconozca la posibilidad y la capacidad de contribuir y de participar en los cambios que se realicen, en las decisiones que se tomen, será difícil que la calidad de los procesos en educación cambien. Este es el supuesto de los cambios de estrategia que proponemos: la participación de las personas implicadas directamente en un proceso de cambio, cada uno aportando en distintos momentos o etapas del proceso, aquello que le es propio: el técnico

su técnica, el filósofo su filosofía, el consumidor sus necesidades, el práctico (maestro o administrador de base) su experiencia. Así, con la colaboración de todos, el programa será mejor, sosteniéndose sólidamente en un planeamiento realista y aceptado, porque todas estas personas han participado en él. Esto, a mi juicio, asegura más de la mitad del camino hacia el éxito.

Todo esto ayudaría enormemente a devolver la confianza y el entusiasmo al trabajador de la educación por su trabajo. Pero además, para contrarrestar la despersonalización que ha caracterizado el trabajo en el sistema educativo se debe hacer un esfuerzo por crear equipos de trabajo en función de la realización de tareas comunes por medio de las cuales las personas se sientan parte de una comunidad que comparte los mismos ideales, que se compromete con el trabajo a nivel personal y que se apoya mutuamente para su logro.

Las consideraciones anteriores deben convertirse en la base de trabajo de las nuevas estrategias para la realización de procesos de cambio. En cada paso contrastaremos estrategias que se han estado utilizando con estrategias que deberían utilizarse en su lugar o en forma complementaria, por lo menos.

1) La estrategia más generalizada para la realización de cambios o reformas educativas ha sido la de diseñar y ejecutar reformas globales que cubren todo el sistema educativo o parte del sistema, por ejemplo, planes nacionales de reforma o desarrollo educativo o reformas de la educación secundaria. En principio, las reformas deben responder a un planteamiento global de manera que todos los elementos puedan funcionar coordinada e interdependientemente, pero esto no quiere decir que todas las acciones tienen que realizarse al mismo tiempo. La experiencia nos demuestra que este tipo de reformas generalmente quedan trucas o están destinadas al fracaso. Dos variables son importantes en lo que sucede con estas reformas, la política y el tiempo. Desde el punto de vista político, porque no hay garantía, más bien

La experiencia indica todo lo contrario de que con un cambio de administración haya continuidad y se siga construyendo sobre el mismo planteamiento general. Esto hace que la variable tiempo se convierta en condicionante. Los planes globales de reforma educativa se plantean y tratan de ejecutar con la urgencia que sienten los políticos por modificar en un término sumamente corto (4-6 años) las estructuras de la educación de su país. Esta estrategia, cuando se utiliza, generalmente se combina con las demás que comentaremos más adelante, aunque también pueden utilizarse independientemente.

No podemos ignorar la realidad: el impacto político de los cambios es importante. Pero creo que a la par de cambios de impacto político (que los distintos partidos podrían seleccionar cuidadosamente y que no necesariamente tienen que ser reformas totales de la educación) se deben realizar cambios pequeños pero significativos dentro de una concepción global de la educación; cambios que se puedan consolidar en poco tiempo y que se sostengan por sí mismos. En realidad, la mayoría de los cambios que se ocupan específicamente de la calidad de la educación son cambios que no son muy visibles, pero que no por esa razón se deben dejar de realizar. Quizás son los cambios que los Ministerios deberían de asumir como programas permanentes a cargo de sus funcionarios permanentes; son los cambios que posiblemente los políticos no comprenden pero que los educadores sí sabemos cómo afectan la calidad de la educación.

Por ejemplo, en Costa Rica se realiza, con el apoyo financiero de la OEA un proyecto para la capacitación de padres y maestros - Padres y Maestros Trabajando Juntos - para trabajar con niños pequeños antes de su ingreso a la educación pre-escolar. Este tipo de programas también se realiza en otros países. Es un proyecto pequeño y poco visible, pero cualitativamente tiene un gran impacto sobre el mejoramiento de las relaciones entre padres, hijos y maestros y sobre todo, sobre el aprendizaje presente y futuro de esos niños. El proyecto se realiza en unas pocas comunidades coordinado por el Depto. de Educación Pre-escolar del Ministerio que también comunica sus resultados a asesoras y maestras de otras comunidades interesadas en su ampliación. Este proyecto, en cierto sentido se sostiene por sí mismo: cuando se capacita a

la gente para un trabajo de esta naturaleza, aunque el proyecto como tal termine (por falta de financiamiento, por ejemplo) o adquiriera otra forma, la capacitación y los métodos de trabajo permanecen; la calidad del trabajo de maestros y padres será diferente. La experiencia será valiosa, especialmente si se realiza un seguimiento por medio del cual se mantenga un registro de su trayectoria. Se podrá replicar en otras comunidades, posiblemente ya sin apoyo financiero externo al contar con un grupo de personas capacitadas que a su vez pueden capacitar a otras. Así se pueden seleccionar aspectos claves para el mejoramiento de la calidad en las distintas áreas de la educación, tomando en cuenta lo que el Ministerio puede atender y lo que no puede atender, pero que puede propiciar que las comunidades atiendan. En este caso, por ejemplo, no puede atender a niños menores de cinco años en forma generalizada, de manera que la capacitación que se ofrece por medio del proyecto compensa, por lo menos en parte, esa ausencia, en beneficio del aprendizaje de los niños. Este es un programa que tendrá impacto sobre la calidad de la educación a largo plazo, aunque políticamente no sea tan visible como la creación de determinado número de instituciones. No digo que no se deban crear esas instituciones pero sí creo que solamente con eso no es suficiente; que esto debe complementarse con programas específicos para el mejoramiento de la calidad de la educación, como el que hemos mencionado.

2) La línea de la política parece ser 'trabajar en grande': se realizan diagnósticos o investigaciones de tipo global, que abarcan todo el sistema educativo si es posible, que permitan generalizar para toda la población de un territorio. Sobre sus conclusiones, con suerte (si es que la duración de esos diagnósticos no es tan larga que una vez terminados ya están desactualizados) se diseñan planes y programas generales. Este tipo de

trabajos son útiles para un conocimiento general de la situación y quizás para plantear metas generales a largo plazo. No lo son en la mayoría de los casos, para el mejoramiento de la calidad de la educación. Este tipo de generalizaciones no son útiles pues simplifican y reducen la realidad a un grado de generalidad y abstracción que oculta su complejidad y especificidad. Para mejorar la calidad de la educación es necesario atender, con programas específicos, situaciones concretas, ocuparse de diferencias y necesidades específicas de personas, grupos y poblaciones. Sobre la base de este tipo de conclusiones proponemos generalmente todo lo contrario, la aplicación de medidas iguales para todos los que no son iguales. Esto a su vez prácticamente excluye cualquier tipo de participación ya que se parte de decisiones tomadas.

La línea de la calidad de la educación parece ser 'trabajar en pequeño' con la participación de aquellos que deben ser los primeros convencidos de la necesidad de un cambio, los que deben ponerlo en práctica. Las reformas deben emanar de la investigación, pero de la investigación que se realiza con la participación de aquellos que viven la realidad objeto de la investigación. Si ellos participan, descubrirán las fallas durante el proceso y ellos mismos se convencerán de la necesidad del cambio sin que nadie tenga que decirselos o imponérselos. Al estar convencidos, también estarán dispuestos no sólo a señalar medidas para mejorar la situación, en otras palabras, a participar en la planificación del cambio, sino a ponerlas en práctica con toda su colaboración. Esto es lo que en los Estados Unidos llaman 'action research' con el que muchos proyectos han tenido éxito en la realización de cambios. Por medio de este tipo de trabajo también se puede ayudar a crear y a mantener esa comunidad educativa, de gente colaborando en un trabajo común. El cambio, entonces, no resulta algo impuesto, sobre lo cual las personas afectadas no han tenido nada que decir sino todo lo contrario: ellos mismos han participado en la toma

de decisiones y están dispuestos a aceptar ayuda para cambiar la situación. Este tipo de trabajo no excluye la participación de personas externas a la situación (técnicos o expertos) pero es participación a la par de la gente involucrada en el cambio. Y claro está que si se acepta la participación, también se aceptan las consecuencias de esa participación, por ejemplo, si las propuestas de cambio después de la debida discusión no coinciden exactamente con las nuestras, pero son razonables, deben respetarse. Si no, falseamos todo el proceso.

3) Posiblemente la necesidad de presentar informes o de 'dar cuentas' sobre la situación de los sistemas educativos nos ha llevado a realizar básicamente investigaciones sobre efectos, resultados, logros. En realidad este tipo de investigaciones solamente constituyen un primer paso de una serie que generalmente no se dan. Lo fundamental es, descubrir cuáles son las causas que se esconden detrás de esos efectos, qué es lo que produce esos resultados. Cuando tratamos de encontrar las causas descubrimos generalmente que éstas son diferentes para distintos grupos o poblaciones, situaciones institucionales o sociales. Esto nos obliga a realizar investigaciones más específicas que son las que realmente nos puedan dar claves para el planteamiento de programas de mejoramiento cualitativo. En la realización de estas investigaciones más específicas es donde se están aplicando a la educación, con mucho éxito, técnicas y metodologías de investigación antropológica. Cuando por falta de tiempo o porque las investigaciones sobre las causas son más complejas o nos pueden llevar a pisar terrenos que no queremos pisar, no las realizamos, terminamos atacando efectos infructuosamente.

4) Este punto quizás sea otra forma de decir lo mismo que hemos apuntado anteriormente, desde otra perspectiva. Más que de reformas que se planifican desde un nivel jerárquico superior y cuya ejecución se ordena a los del

nivel jerárquico inferior, se requiere de reformas diseñadas con la participación de aquellos que las pondrán en práctica. Las ideas pueden originalmente surgir de los superiores pero tienen que ser desarrolladas conjuntamente con los subalternos. El planeamiento participativo es el instrumento mediante el cual las personas pueden aportar hacia la conceptualización de aquello en cuya ejecución de todas maneras tendrán que participar. Si participan en el proceso de planeamiento, lo conocerán mejor, se identificarán con el proyecto, lo harán suyo y estarán dispuestos a trabajar porque sea un éxito. Este es uno de los medios más eficaces para garantizar el éxito de una propuesta de cambio lo mismo que su continuidad. Los políticos y los funcionarios de alto nivel, en la mayoría de los casos son pasajeros, los funcionarios permanentes, especialmente los docentes y el personal técnico no lo son y depende en definitiva de ellos el que las experiencias importantes puedan continuar con éxito a pesar de los cambios circunstanciales que se pueden introducir.

Esto cambia radicalmente la función del personal de nivel jerárquico superior: en realidad lo devuelve a su función original. En lugar de imponer sus ideas por la autoridad de su posición o por ejecutar las disposiciones de normas y reglamentos, son aquellos cuya existencia tiene razón y sentido de ser, en función del apoyo que puedan dar al trabajo de sus subalternos que son los que, en el caso de la educación tienen la responsabilidad directa de la realización y la calidad del proceso educativo, razón por la cual existe el aparato administrativo en primer lugar.

5) En relación con la credibilidad del Ministerio ante los educadores sucede que muchas de las reformas son propuestas en teoría y el problema se presenta a la hora de llevarlas a la práctica; esto, los educadores lo saben muy bien por experiencias pasadas. Se presentan planteamientos escritos que

luego se convierten en leyes o decretos que deben ejecutarse. Su ejecución se inicia por parte de los educadores o administradores con escepticismo, sobre todo si están ausentes los elementos de apoyo que representan las condiciones mínimas de trabajo: infraestructura, materiales, capacitación del profesorado, etc.

En lugar de repetir caminos que nos están llevando a coleccionar más fracasos debemos intentar más bien trabajar con un enfoque demostrativo. Trabajando en pequeño podemos iniciar experiencias a nivel institucional o pequeños proyectos en comunidades y con personas que estén dispuestas a experimentar o ensayar algo nuevo, que se entusiasmen con la idea y que estén dispuestos a trabajar para que tenga éxito. Luego: apoyarla durante su desarrollo, dar tiempo para que funcione, para que se consolide. Luego, la reforma se vende por sí misma: los encargados de venderla son precisamente aquellos que tuvieron éxito con ella, y si a ellos mismos se les convierte en capacitadores de otros que estén dispuestos a experimentar, todavía más éxito se puede asegurar, ya que los educadores están más dispuestos a creer y escuchar a sus propios colegas que han vivido la experiencia que a planteamientos que se hacen en teoría pero que no se ha demostrado que puedan funcionar.

Personalmente tengo una experiencia sumamente interesante al poner en práctica esta estrategia para la realización de un cambio curricular como parte de un programa de regionalización. Originalmente, el cambio se planteó para siete escuelas, una por región: se capacitó al personal, realizaron investigación, adecuaron el currículum a su realidad según la metodología que se les enseñó, lo pusieron en práctica durante un año y se les dio apoyo durante todo el año. Al año siguiente, con el éxito y entusiasmo alcanzados, las distintas regiones, utilizando como capacitadores a los maestros de la escuela de su región se propusieron extender el programa a otras escuelas, hasta

progresivamente, en dos años más, abarcar todas las escuelas de la región (en la región más ambiciosa). Además: es el tipo de programa que se sostiene por sí mismo. Al finalizar el segundo año del programa, los maestros decían: si en el futuro no se continúa dando prioridad a este programa, no importa, porque ya nosotros conocemos la metodología y eso es realmente lo más importante.

6) La introducción de elementos externos en la forma de recursos humanos, en la forma de materiales y equipo o de mayor financiamiento, etc. se ha utilizado como estrategia para producir cambios. Elementos externos adicionales o extraordinarios son buenos y necesarios, pero forman parte de lo que hemos llamado la infraestructura del programa o proyecto, aquello que provee las condiciones de trabajo. Son, como decíamos al principio, condición necesaria, pero no suficiente.

A la hora de realizar cambios tendientes a mejorar la calidad, es de vital importancia trabajar con elementos internos, es decir, con los más cercanos al proceso de cambio que se está realizando, especialmente con las personas (educadores, educandos, comunidades, administradores, etc.), pero también en la selección y organización de los recursos con que se cuenta. La idea es de fortalecer estos elementos, su preparación y sus relaciones, sus formas de organización para el trabajo, la metodología que deben utilizar; esto, combinado con los elementos externos necesarios o adicionales presenta condiciones de trabajo más propicias. En realidad, son los elementos internos lo que en definitiva tendrán que estar permanentemente a cargo del proceso de cambio, y los responsables directos de lo que sucede una vez que la provisión de elementos externos adicionales o extraordinarios (recursos humanos, materiales o financieros) se termine.

7) Por último, pero ciertamente uno de los elementos más importantes:

la capacitación de los educadores o participantes para el cambio. La estrategia más común ha sido la de organizar cursos generales de capacitación a cargo de las universidades o del personal técnico de los mismos Ministerios, que generalmente tienen ninguna o poca experiencia en el tipo de trabajo que se va a realizar. Los educadores y administradores de base lo saben. No solamente para efectos de credibilidad sino de eficiencia y eficacia en función del cambio, la estrategia de capacitación debe cambiar radicalmente. Estos colegas de las universidades o personal técnico de los Ministerios puede ayudar a facilitar, a organizar un proceso por medio del cual todos participan en el aprendizaje, en la investigación, desarrollan metodologías y alternativas de respuesta a los problemas a que se enfrentan. Esto es difícil para aquellos que alimentan sentimientos de 'superioridad técnica' o que creen en la importancia del saber o de la teoría como pre-requisito para la realización de experiencias prácticas. Es necesario recordar que la teoría que ahora recogemos en volúmenes surgió en primera instancia de un análisis de la práctica y que el método científico parte del descubrimiento del conocimiento no de su transmisión; pero parece que también en esto, hemos invertido el orden de las cosas.

La capacitación no debe ser general sino específica al trabajo que se va a realizar. Debe ser práctica, en la medida de lo posible, utilizando la teoría como apoyo únicamente; debe ser demostrativa, tipo taller, en la que los participantes realmente aprendan a hacer aquello que tengan que realizar como parte del nuevo programa a tal punto que salgan convencidos de que es posible hacerlo y que ellos lo pueden hacer. Si queremos que la gente aprenda a investigar, investiguemos. Nada hacemos si vamos a cambiar el currículum y queremos que los educadores aprendan otra metodología con darles un curso sobre fundamentos filosóficos del currículum o un curso sobre cómo escribir objetivos: desgraciadamente, esto es lo que hemos estado haciendo. Los

educadores participan pero, la capacitación no les sirve directamente para el cambio. Los educadores, por formación y por experiencia, saben juzgar si lo que se les pide es realista o no, si se les está preparando para hacerlo, si se le dan las condiciones para hacerlo, saben juzgar si hay una alternativa mejor aunque también saben que por autoridad tienen que ejecutar órdenes.

Para resumir, hemos expuesto nuestras ideas en relación con la utilidad de distintas estrategias para el cambio educativo en su relación con el mejoramiento de la calidad de la educación:

- |   |   |
|---|---|
| 1) Reformas globales  | Cambios pequeños pero significativos                          |
| 2) Diagnósticos o investigaciones globales                          | Investigaciones específicas y participativas                  |
| 3) Investigaciones sobre los efectos                                | Investigaciones sobre las causas                              |
| 4) Reformas que se planifican en el nivel jerárquico superior       | Planeamiento participativo de las reformas en su propio nivel |
| 5) Reformas propuestas en teoría                                    | Experiencias demostrativas                                    |
| 6) Introducción de elementos externos adicionales o extraordinarios | Trabajo con elementos internos                                |
| 7) Capacitación teórica general                                     | Capacitación práctica y específica                            |

Las estrategias que hemos propuesto para el mejoramiento cualitativo, más que excluyentes son complementarias y la combinación de ellas proporcionará un enfoque más integral al cambio, fundamentado en principios que concentran su atención en la necesidad de producir más y mejor calidad en la educación por medio de los procesos de cambio que se realizan constantemente en los sistemas educativos.

Creo que las condiciones en las que se encuentran los sistemas educativos actualmente justifican un cambio de estrategias para introducir y realizar programas de mejoramiento cualitativo. Las estrategias que hemos expuesto cuidan la calidad de los procesos que son de vital importancia para la educación. Cuidar la calidad de los procesos en educación supone también valorar y respetar las funciones de los agentes educativos y la calidad de las relaciones entre ellos al realizar el trabajo de la educación.

Algunos escépticos creerán que esto no es posible, que estamos tratando con relaciones y procesos que deben ser lo más objetivos posible y que la función de las personas en su trabajo es simplemente cumplir con sus responsabilidades y velar porque sus subalternos las cumplan. Los programas que he sugerido suponen que sus agentes estén conscientes de su rol en el cambio educativo. Por otro lado, la gama de objetivos a lograr en educación es tan grande que ciertamente no podemos concentrar nuestros esfuerzos en el logro de todos a la vez. Puede ser que el objetivo principal en la realización de una investigación participativa, por ejemplo, no sea, por lo menos en principio, la producción del 'documento final' o la 'pureza en la aplicación de técnicas estadísticas' sino más bien el hacer investigación, el que los participantes en ella aprendan el método, se convenzan de que pueden hacerlo, de que se requiere de investigaciones para la toma de decisiones educativas, de que por medio de la experiencia aprendan a conocer un poco mejor su realidad, de que trabajen en equipo con personas de otras especialidades y aprendan a reconocer las relaciones entre la educación y la economía, entre la educación y la cultura, etc. Todos estos objetivos son tanto o más importantes en un proceso de educación y en un proceso de cambio que la redacción del documento final o la aplicación de la ortodoxia (cuestionable de por sí) de la investigación.

### C. La Calidad de la Educación desde la Perspectiva del Curriculum

En los esquemas de los planificadores de la educación en América Latina, el curriculum no ha tenido el énfasis debido. Su preocupación se ha concentrado en otros aspectos de la educación: la expansión, la creación de instituciones y servicios educativos, la dotación de recursos humanos y financieros, los manejos administrativos del gran aparato burocrático y los problemas que saltan como producto del funcionamiento del sistema: la deserción, la no incorporación, la promoción, la repetición, el rendimiento, etc. Pocos se han preocupado por el curriculum propiamente, a pesar de que constituye el instrumento principal para la realización del proceso educativo: selecciona y organiza prácticamente todo lo que sucede al interior de los edificios escolares, lo que enseñan los miles de docentes que están contratados como funcionarios de los Ministerios, lo que aprenden los millones de alumnos en todos los niveles y modalidades del sistema educativo. Lo que se enseña en nuestras instituciones desde el punto de vista del contenido de la educación, de las ideas y actitudes que se transmiten por medio de la forma cómo se organiza y realiza el proceso educativo se da como un hecho prácticamente incuestionable, a menos de que se presente un problema (por ejemplo, desde el punto de vista ideológico, que se están transmitiendo ideas revolucionarias) o sea necesario 'resolver' otros problemas sociales por medio de la educación (por ejemplo, si hay contaminación ambiental, en lugar de emitir legislación que controle el manejo de los derechos por parte de las fábricas, introducimos un curso sobre conservación del ambiente en el curriculum). Sin embargo, muchas de las causas de los problemas que preocupan a los planificadores de la educación yacen al interior de los sistemas educativos y giran alrededor del curriculum. Esto lo sabemos, pero no sabemos cómo atacar el problema.

Desgraciadamente en la América Latina somos muy buenos filósofos de la educación, pero somos pésimos a la hora de traducir esas ideas a la práctica, de diseñar tecnologías apropiadas que integren nuestra filosofía con la realidad

a la que debe responder nuestra educación. Tenemos entonces muy buenos tratados de filosofía de la educación, pero en relación con el curriculum, con su tecnología y práctica hemos recurrido a importar respuestas ante nuestra incapacidad de crearlas. Y lo peor es que en la mayoría de los casos no vemos que esto esté mal. Así resolvemos algunos de nuestros problemas curriculares. En otros casos, erróneamente, creemos que lo que debemos hacer es dar más de lo mismo, por ejemplo, si el rendimiento es bajo, la solución que proponemos es fortalecer el curriculum existente cuando precisamente puede que el rendimiento ande mal porque el curriculum no es adecuado. Al recurrir a este tipo de soluciones, creamos mayores problemas: 1) los problemas que enfrentarán los estudiantes cuando abandonen la educación formal o la finalicen y no estén preparados o no encuentren trabajo, o sea, los problemas que le estamos creando a la sociedad, y 2) los problemas internos que se le van creando al sistema educativo mismo, al no tratar los problemas en sus causas y continuar consolidando situaciones internas que de principio sabemos que no están bien (estructuras, derechos de educadores y funcionarios, tradiciones que se establecen, legalización de programas). Así los obstáculos para los cambios curriculares aumentan y se convierten más que en un intento por introducir cambios en el curriculum, en una batalla por un cambio de estructuras, movimientos de personal, reciclaje de personal, aumentos salariales, tradiciones, derechos adquiridos, etc., donde se pierde completamente la razón de ser del cambio.

A pesar de la complejidad de la situación, debemos comenzar a 'abrir camino' analizando los problemas curriculares que encierran la clave de los obstáculos al mejoramiento de la calidad de la educación. Antes de entrar a este análisis, algunas consideraciones:

1) El desarrollo del curriculum resulta, en el mayoría de los casos, un proceso de mejoramiento o cambio de situaciones existentes, más que creación

de nuevas oportunidades, razón por la cual, son aplicables las estrategias de cambio propuestas en la sección anterior, así como también son aplicables al planeamiento de la educación. Sin embargo, la concepción de educación permanente ha abierto posibilidades para la creación de nuevas oportunidades que deben ser aprovechadas con originalidad, tratando de evitar caer en la trampa de repetir esquemas como desgraciadamente lo hemos hecho en algunos programas de educación de adultos.

2) Las tareas en relación con el desarrollo del curriculum en América Latina son de tal magnitud que es necesario trabajar simultáneamente en el enfrentamiento a los distintos problemas, teniendo cuidado de que el desarrollo de estas tareas esté enmarcado dentro de una misma conceptualización general para no producir resultados conflictivos o contradictorios sino más bien complementarios; resultados que se puedan ir integrando para producir un profundo cambio cualitativo en la educación.

1) Se denota ausencia de una visión integral, de una conceptualización adecuada del campo del curriculum que especifique qué es lo que realmente queremos lograr a largo plazo, una visión que le dé direccionalidad y sentido a la solución de los problemas curriculares que apuntaremos adelante, una conceptualización dentro de la que se puedan enmarcar todas las acciones relacionadas con el curriculum de manera que coherentemente se puedan integrar para el logro de los mismos objetivos y no resulten pasos aislados que luego no caben, se contradicen o producen conflictos, desperdiciando así muchos esfuerzos que pueden tener sentido aisladamente, pero que no tienen sentido como parte del conjunto. El propósito sería el de cambiar, a largo plazo la situación y establecer una metodología flexible, dinámica y adecuada para el mejoramiento continuo del curriculum y por ende de la calidad de la educación.

2) Agrava aún más la situación la suposición de que está impregnada la educación en nuestros países y sobre todo el curriculum de que operamos en sociedades con poblaciones y condiciones homogéneas donde no hay diferencias ni divisiones. Esta suposición, no explícita en la mayoría de los casos, se convirtió en el fundamento principal de la educación y surgió históricamente con la emergencia de los estados-naciones y la búsqueda de unidad e identidad nacionales, sin embargo, en este momento de la historia no se justifica y se ha convertido en uno de los obstáculos más grandes para el desarrollo de una educación que responda a las necesidades de los pueblos latinoamericanos. La realidad es que hay diferencias, que no podemos ignorarlas y que es necesario tomarlas en cuenta como uno de los supuestos más importantes para el desarrollo del curriculum. Esta concepción se ha traducido al curriculum en la forma de programas escolares con contenidos uniformes para toda la población, comunicando así una determinada interpretación de la realidad. Como programas únicos no tienen, en la mayoría de los casos, relevancia para todos los grupos de población a los que se aplican. Y cuando formalmente se establecen diferencias, como por ejemplo, en el caso de la educación técnica y opciones de la educación diversificada, con el fin de preparar a los estudiantes para el trabajo, la selección de opciones generalmente pasa a constituir más que un factor de promoción de esas poblaciones y de apoyo a la economía del país, un factor de reproducción de la misma estructura social, y un fracaso desde el punto de vista económico.

3) No hemos logrado establecer una relación adecuada entre la realidad y el curriculum, ni traducir esa relación a opciones educativas, a modalidades de la educación y a contenidos relevantes para la educación de distintas poblaciones, para cumplir con objetivos directamente relacionados con las exigencias de la vida y el trabajo. El afán por la rápida expansión de los

servicios educativos no ha dado lugar para considerar la necesidad de analizar con más cuidado qué tipo de opciones se deben ofrecer, qué forma deben asumir los programas, cuáles contenidos son los más importantes y sobre todo, cuáles son los objetivos que queremos lograr. La solución a las demandas de expansión ha sido en la mayoría de los casos, la de crear más y más instituciones repitiendo los mismos errores y tomando decisiones sobre programas, modalidades, contenidos, objetivos no sobre la base de diagnósticos de necesidades, de planteamientos serios, y de proyecciones.

4) Programas iguales no implican educación igual. Existen otras diferencias, no formalmente establecidas ni producidas a propósito pero que de hecho existen por lo cual, por ejemplo, aunque formalmente se diseñan y aplican programas únicos y uniformes no podemos asumir que todos los estudiantes cubiertos por ellos están recibiendo la misma educación. Las condiciones de aplicación de esos programas son diferentes para distintos grupos de población. Las poblaciones más pobres (urbanas y rurales) generalmente reciben una transmisión de conocimientos cualitativamente diferente y deficiente: no se toman en cuenta sus diferencias culturales, la población vive en condiciones de pobreza, la preparación del profesorado es deficiente, la planta física es inadecuada, el número de horas que los estudiantes están en la institución educativa es más reducido (por ejemplo en el caso de escuelas de maestro único tan comunes en los países de América Latina), la carencia de libros y textos así como materiales escolares, etc. De manera que no podemos suponer igualdad cuando las condiciones no son iguales. Es necesario por lo tanto

distinguir entre los documentos curriculares y el curriculum-en-uso. Las conclusiones de evaluaciones o mediciones de rendimiento que no toman en cuenta estas diferencias son prácticamente inválidas, ya que no reflejan la realidad del curriculum en uso y solamente se basan en un intento de control sobre lo que dice un documento, que para comenzar, deja mucho que desear si aceptamos lo que hemos dicho hasta el momento.

5) Con la expansión de los servicios educativos, también se van complicando y consolidando estructuras burocráticas y legislación educativa que se convierten en lo que podríamos llamar limitaciones formales al proceso de desarrollo curricular. También se consolidan tradiciones burocráticas y los derechos que van adquiriendo los funcionarios y educadores, que podríamos llamar las limitaciones no formales, pero siempre reales. Cualquier intento de cambio curricular choca con esta serie de limitaciones que hacen prácticamente imposible el cambio. Si acaso después de la batalla con estas limitaciones finalmente se logra introducir algún cambio, éste resulta tan 'negociado' que prácticamente deja de ser cambio. Es necesario, por lo tanto, estudiar los problemas y propuestas de cambio en el campo del curriculum no como algo separado o que funciona aparte de estas limitaciones sino como parte de este complejo de limitaciones. A la hora de planificar para el cambio, se deben tomar las previsiones necesarias para el proceso de transición (cosa que generalmente se omite), así como para la transformación de estructuras burocráticas, de la legislación educativa y lo que es más difícil, para el rompimiento de tradiciones burocráticas y la negociación de derechos adquiridos porque, de no ser así, será prácticamente imposible introducir cambios curriculares que vayan más allá de la superficie de las cosas.

6) No se realizan con la intensidad requerida investigaciones suficientes y adecuadas que nos sirvan de base para detectar la especificidad y complejidad de los problemas curriculares y para proponer cambios en relación con su contenido y las formas de distintos programas educativos. Las pocas investigaciones que tenemos son medidas de rendimiento o de logros y aplicaciones de diseños experimentales que no toman en cuenta la complejidad de los procesos educativos sino más bien tratan de simplificarlos, controlando artificialmente variables sociales que son imposibles de controlar. Las investigaciones que necesitamos son investigaciones específicas para el conocimiento de las relaciones del curriculum con la economía y con la cultura, que nos permitan tomar decisiones sobre formas y contenidos de programas educativos para distintas poblaciones. Las investigaciones que necesitamos son investigaciones específicas cuya metodología nos ayude a capturar la complejidad de los procesos educativos, aplicando métodos de investigación especialmente diseñados para conocer situaciones sociales complejas, como se está haciendo con mucho éxito con metodologías de investigación histórica, antropológica y sociológica. Lo que necesitamos es intensificar y generalizar investigaciones con equipos multidisciplinarios que puedan desde distintos puntos de vista arrojar conclusiones más comprensivas sobre las relaciones entre los procesos educativos, los procesos socio-culturales y los procesos económicos. Necesitamos investigaciones sobre los procesos de aprendizaje en muestras sociedades, pero no condicionadas de antemano por conclusiones de la psicología experimental y del aprendizaje logradas en otros lugares sino investigaciones básicas que nos ayuden a descubrir los procesos de desarrollo y de aprendizaje dentro del contexto socio-cultural en que se realizan.

7) No tenemos suficiente gente formada para la conducción y realización de un proceso de desarrollo curricular de acuerdo con las exigencias y la

originalidad que requiere nuestra realidad. Las personas que se han formado en nuestros países, sobre todo en los últimos años, funcionarios técnicos de los Ministerios y docentes han recibido una formación no basada en el análisis y en la búsqueda de respuestas para la experiencia latinoamericana sino en el aprendizaje de la tecnología transmitida por textos traducidos y sus propios profesores. La formación que reciben parte de una concepción sumamente limitada de lo que es el curriculum: un documento escrito con planes y programas de estudio que se produce en medio de un proceso de redacción de objetivos y contenidos y sugerencias de actividades y normas de evaluación. Este documento se envía a los educadores, quienes deben aplicarlo y el personal técnico de los Ministerios es responsable de velar por el cumplimiento y la aplicación más adecuada de dicho programa, hasta que surge algún problema y alguien decide que se deben redactar nuevos programas. Así el curriculum prácticamente no tiene nada que ver con la economía del país y con el mundo del trabajo, con las relaciones sociales ni con la realidad de los grupos culturales sino con la formulación 'correcta' de objetivos, con la escritura de programas sin sentido claro de dirección, aunque los efectos que produce su aplicación sean negativos, en última instancia, para la sociedad. Se requiere por lo tanto de una re-conceptualización del desarrollo del curriculum y de una formación de personal de acuerdo con esta reconceptualización que le dé el sentido que corresponde a esta tarea, explícitamente, porque implícitamente se le está dando un sentido equivocado.

La tarea, como dijimos al principio, es monumental, pero quizás lo más

serio es que al no comprenderla en su magnitud y significado, el apoyo que los Ministerios de Educación están dando al desarrollo del curriculum no es el suficiente y en los casos en que lo hacen, apoyan medidas aisladas y desarticuladas que, no tienen sentido en función de una concepción global del trabajo porque esa concepción global simplemente no existe. Las tareas que se desprenden de estos problemas sólo se pueden abordar con una clara decisión de los Ministerios por dedicar recursos y esfuerzos especiales y extraordinarios para la realización de las tareas más urgentes. Es necesario en esta área compensar por lo que se ha dejado de hacer durante tantos años ante la urgencia de un cambio radical que, entre más pronto se realice, menos problemas seguirá produciendo.

Para resumir entonces, tenemos el siguiente contraste entre los problemas presentados y la dirección que se sugiere como alternativa de solución:

- |  |   |
|--|---|
| 1) Ausencia de conceptualización en el campo del desarrollo del curriculum: falta de coherencia, desarticulación de acciones, conflictivas y contradictorias entre ellas.                  | Conceptualización del desarrollo curricular amplia de manera que todas las acciones que se realicen en este campo se puedan integrar y articular para el logro de objetivos claros.                                 |
| 2) Fundamento del curriculum: suposición de homogeneidad; programas iguales, contenidos uniformes.   | Fundamento del curriculum: reconocimiento de diferencias; programas diferenciados según características, necesidades, aspiraciones individuales, comunales, nacionales.   |
| 3) Relación débil y 'teórica' del curriculum con la realidad social, económica, cultural; consecuencia: programas educativos, opciones, modalidades inadecuadas para la vida y el trabajo. | Estrecha relación entre el curriculum y la realidad social, económica, cultural; consecuencia: programas educativos, opciones, adecuadas a realidades, necesidades individuales y sociales de la vida y el trabajo. |
| 4) Condiciones de realización diferentes de programas únicos: programas iguales, educación desigual.   | Condiciones de realización adecuadas y suficientes para el desarrollo de distintos tipos de programas educativos.   |

serio es que al no comprenderla en su magnitud y significado, el apoyo que los Ministerios de Educación están dando al desarrollo del curriculum no es el suficiente y en los casos en que lo hacen, apoyan medidas aisladas y desarticuladas que, no tienen sentido en función de una concepción global del trabajo porque esa concepción global simplemente no existe. Las tareas que se desprenden de estos problemas sólo se pueden abordar con una clara decisión de los Ministerios por dedicar recursos y esfuerzos especiales y extraordinarios para la realización de las tareas más urgentes. Es necesario en esta área compensar por lo que se ha dejado de hacer durante tantos años ante la urgencia de un cambio radical que, entre más pronto se realice, menos problemas seguirá produciendo.

Para resumir entonces, tenemos el siguiente contraste entre los problemas presentados y la dirección que se sugiere como alternativa de solución:

- |  |   |
|--|---|
| 1) Ausencia de conceptualización en el campo del desarrollo del curriculum: falta de coherencia, desarticulación de acciones, conflictivas y contradictorias entre ellas.                  | Conceptualización del desarrollo curricular amplia de manera que todas las acciones que se realicen en este campo se puedan integrar y articular para el logro de objetivos claros.                                 |
| 2) Fundamento del curriculum: suposición de homogeneidad; programas iguales, contenidos uniformes.   | Fundamento del curriculum: reconocimiento de diferencias; programas diferenciados según características, necesidades, aspiraciones individuales, comunales, nacionales.   |
| 3) Relación débil y 'teórica' del curriculum con la realidad social, económica, cultural; consecuencia: programas educativos, opciones, modalidades inadecuadas para la vida y el trabajo. | Estrecha relación entre el curriculum y la realidad social, económica, cultural; consecuencia: programas educativos, opciones, adecuadas a realidades, necesidades individuales y sociales de la vida y el trabajo. |
| 4) Condiciones de realización diferentes de programas únicos: programas iguales, educación desigual.   | Condiciones de realización adecuadas y suficientes para el desarrollo de distintos tipos de programas educativos.   |

- |  |   |
|--|---|
| 5) No se consideran limitaciones formales y no formales (estructuras burocráticas, legislación educativa, tradiciones, derechos adquiridos) al desarrollo curricular como parte de él: falta de preparación ante obstáculos al cambio. | Consideración de limitaciones formales y no formales (estructuras burocráticas, legislación educativa, tradiciones, derechos adquiridos) al desarrollo curricular como parte de él de manera que se pueda programar transición e incluir modificación de estas limitaciones para facilitar el cambio. |
| 6) Ausencia casi total de investigaciones adecuadas (temas y metodologías) para un trabajo de desarrollo curricular.   | Investigaciones específicas sobre el curriculum y sus relaciones (sociales, culturales, económicas, psicológicas) con metodologías adecuadas a la complejidad de las situaciones.   |
| 7) Personal formado de acuerdo a concepción limitada del desarrollo curricular: proceso tecnológico de producción de un documento y su aplicación.   | Formación específica de personal para conducción y realización de cambio curricular de acuerdo a concepción amplia y original para los países de América Latina.  |

De lo anterior se desprende, por lo menos en parte, tanto lo que entendemos como lo que no entendemos por 'curriculum'. En mi criterio, el curriculum no está limitado a: 1) un documento denominado 'plan de estudios' o documentos que contienen los 'programas de las asignaturas' que forman parte de ese plan de estudios 2) el proceso por medio del cual se redactan, de acuerdo con cierto formato y especificaciones los cuatro elementos que según la mayoría de los especialistas, forman parte de un plan y/o programa: objetivos, contenidos, actividades o experiencias y evaluación; 3) la ejecución y evaluación de lo que señalan estos documentos. Aunque todo esto forma parte ciertamente de un proceso de desarrollo curricular, el limitarlo de esta manera lo convierte simplemente en un proceso tecnológico de aplicación de ciertas fórmulas para producir un documento que servirá de base para la ejecución de un proceso.

El curriculum es un proceso que comienza con la consideración de características y necesidades de situaciones y poblaciones concretas en función de cuyo análisis y dirección futura ('aspiraciones') en relación con la vida y el trabajo y con los objetivos de la educación nacional, se toman una serie de decisiones sobre objetivos, formas y contenidos de programas educativos completos (de educación formal o no formal),

de opciones específicas para distintos grupos (de acuerdo con la edad, necesidades personales y sociales, necesidades de la economía, de la producción, etc.) en función de lo cual se formula un plan de estudios y sus respectivos programas (de acuerdo con la forma y los contenidos del programa educativo), se seleccionan y organizan recursos, se selecciona la metodología de trabajo y de evaluación y se prepara al personal en función de su ejecución. Se ejecuta en forma flexible, de acuerdo con las características de situaciones particulares, con los cambios que en ellas ocurren constantemente y se sigue su trayectoria en forma evaluativa, con el fin de introducir los ajustes necesarios. Por supuesto que, en función de un sistema nacional de educación y sobre todo de la educación formal, los distintos programas educativos se relacionan unos con otros, por ejemplo, cuando están organizados por niveles o de opciones que se ofrecen en unos lugares y en otros no, o programas diferentes que se ofrecen a distintas poblaciones.

Un esfuerzo por conceptualizar integralmente el desarrollo del curriculum debe integrar consideraciones acerca de lo siguiente:

- 1) las relaciones de la educación con la economía del país, con su estructura productiva y con el trabajo de manera que los programas educativos, las opciones, los servicios que ofrezca el sistema educativo respondan a las necesidades del desarrollo del país y de sus distintas regiones;
- 2) las relaciones de la educación con la realidad socio-cultural del país y de cada uno de sus distintos grupos poblacionales, tomando en cuenta variables socio-económicas, de trabajo, geográficas (urbano-rurales, por ejemplo), culturales, de manera que los contenidos de la educación sean seleccionados de acuerdo con las necesidades y la identidad de distintos grupos, con sus condiciones

- de vida y de trabajo y aspiraciones futuras;
- 3) el funcionamiento del aparato legislativo y administrativo, especialmente de todo aquello que establece, formal o informalmente, normas o límites para el desarrollo del curriculum en sus distintos momentos (planeamiento, ejecución, evaluación);
  - 4) la realidad institucional en la que se desarrolla o desarrollará el programa educativo o el contexto en el que se desarrolla el programa en el caso de la educación no formal: la forma cómo se organiza y operan las instituciones o centros, cómo se administra y se realiza el proceso educativo (administración del curriculum), las estructuras y condiciones que a este nivel facilitan o limitan su desarrollo; relaciones entre instituciones o centros;
  - 5) Dinámica institucional: relaciones entre administradores y personal docente, relaciones del personal docente entre sí, relaciones del personal docente con los estudiantes, relaciones de los estudiantes entre sí; calidad de estas relaciones en función del desarrollo del proceso educativo;
  - 6) Las relaciones de la institución o programa con la comunidad donde funciona (en los casos en que se aplica); calidad de las relaciones en función de la promoción de procesos de educación permanente;
  - 7) La disponibilidad, calidad y formas de organización y uso de recursos (planta física, materiales didácticos y de apoyo, libros, textos, mobiliario, etc.) que proveen las condiciones mínimas, suficientes o deseables para el desarrollo del proceso educativo;
  - 8) La formación del personal docente que tiene a cargo la realización del proceso educativo junto con los estudiantes (o participantes en el caso de adultos), la formación de los administradores de

instituciones como administradores del desarrollo curricular, la formación del personal técnico de los Ministerios como personal de apoyo y asesoría.

Un análisis más específico de estas consideraciones así como de los problemas curriculares expuestos debe realizarse a nivel de cada país con el fin de determinar la medida en que se aplican y la forma, contenidos y matices que adquieren en cada situación; puede ser incluso que algunas cosas no sean relevantes para determinadas situaciones así como pueden aparecer otras que lo sean. Esto quiere decir que a este nivel de generalidad nada más podemos plantear algunos elementos que nos parecen deben tomarse en cuenta pero que las respuestas más específicas y adecuadas a las preguntas que sugiere todo este planteamiento de problemas no las podemos buscar en libros, ni las puede adelantar un grupo de expertos reunidos a discutir el tema. Las respuestas tenemos que buscarlas en la práctica misma y en la situación concreta: investigando, experimentando, produciendo programas innovadores, tratando de abordar los problemas desde distintas perspectivas.

Como producto del análisis de seis experiencias educativas innovadoras para grupos culturalmente diferenciados realizadas en distintos países de América Latina\* y presentadas por participantes en ellas en una reunión convocada por los Departamentos de Asuntos Culturales y de Asuntos Educativos de la OEA y el CIDAP de Cuenca, Ecuador en noviembre de 1981 surgieron algunas de las ideas que presento a continuación que representan un modelo metodológico

---

\* Programa Bosconia-La Florida (Colombia), Ayni Ruway (Bolivia), Programa Padres e Hijos (Chile), Los Centros Infantiles Campesinos (Ecuador), Proyecto Educativo de los Grupos Etnicos de México: La Educación Indígena Bilingüe Bicultural (México); Robstown: un Programa Bilingüe Ejemplar (Texas, Estados Unidos).

desarrollado a partir de esas experiencias y que aplica algunas de las ideas presentadas anteriormente. Representa también un ejemplo de las posibilidades que la realización y el análisis de este tipo de experiencias concretas presentan para el desarrollo curricular propio en América Latina.

Los programas mencionados son muy diferentes en el sentido de que atienden poblaciones distintas en edad y cultura, en ambientes tanto urbanos como rurales; algunos programas son formales, otros son no formales; algunos se desarrollan dentro de un contexto institucional, otros desde el sistema educativo y otros son programas comunitarios, ya que todos sin excepción fueron especialmente diseñados para responder a las necesidades y objetivos específicos de los grupos; pero también tienen gran cantidad de características comunes. El modelo da cabida tanto a aquello que los caracteriza y distingue como a aquello que tienen en común.

1) El curriculum\*

Participamos del enfoque del curriculum como una selección de la cultura de un grupo o sociedad, entendiendo cultura en el sentido antropológico, o sea, todo aquello que es parte de la forma de vida, del comportamiento, del conocimiento, de las actitudes y valores de un grupo, de su producción material y espiritual. El curriculum constituye una selección de aquellos elementos de la cultura que se consideran suficientemente importantes y cuya transmisión no se deja al azar sino que se formaliza por medio de programas especialmente diseñados para esto. El proceso de desarrollo del curriculum es en realidad un proceso de toma de decisiones en relación con aquellos aspectos de la

---

\* Lo que sigue está tomando del documento que será incluido en la publicación que recoge los documentos presentados en esa reunión y análisis de otros especialistas. (Rojas, Yolanda M., La Cultura, La Educación y el Curriculum de los Latinoamericanos)

cultura que deben ser incluidos y aquellos que deben ser excluidos; aquellos que se convierten en 'conocimiento escolar' o 'para la educación', sea formal o no formal, y aquellos que no. Esto quiere decir que el curriculum no es algo aparte de la cultura como generalmente se ha visto y que no podemos realmente hablar de la 'incorporación de la cultura al curriculum', el curriculum es una selección de la cultura. ...

Es necesario complementar esta definición con otro concepto que le dé razón de ser, unidad y dirección al 'proceso tecnológico' de selección y organización de una serie de elementos (contenidos, objetivos, actividades, evaluación) para efectos del programa educativo: ambientes de aprendizaje. La selección de la cultura, para efectos del proceso educativo debe transformarse en ambientes de aprendizaje para cuyo desarrollo se requiere de un enfoque diferente al proceso tecnológico.

Aquellos encargados del desarrollo curricular deben ser como arquitectos que conciben ambientes totales, integrales e integradores; porque así es la vida misma. Los diversos elementos constituyentes del ambiente se seleccionan en función de la creación de un ambiente total y entre ellos se establecen determinadas relaciones que producen un medio cualitativamente adecuado para que las personas inmersas en él, relacionándose entre sí y con el ambiente, logren resultados positivos. Los ambientes de aprendizaje producen, más que una suma de aprendizajes específicos, experiencias y vivencias de las que resultan aprendizajes que tocan todos los aspectos de la vida de las personas.

El proceso de desarrollo curricular es, por lo tanto, un proceso de toma de decisiones por medio de las cuales se realiza una selección de la cultura y se crean ambientes de aprendizaje para el proceso educativo.

Parece sencillo, pero es muy complejo. No nos enfrentamos a una cultura (aún así sería complejo); en América Latina nos enfrentamos a sociedades multiculturales.

## 2) La Educación y la Cultura

En estas circunstancias, la cultura se convierte en problema para la educación. ¿Cuáles son los elementos que constituyen actualmente parte de la identidad de un grupo si tenemos más bien elementos culturales que sobreviven de una relación de largo tiempo de dominación e intercambio desigual? ¿Qué elementos de la cultura tradicional es necesario rescatar? ¿Qué elementos de la cultura dominante han sido aceptados y qué modificaciones han sufrido en el seno de la cultura dominada? ¿Cómo han afectado la vida y costumbres del grupo las condiciones de pobreza? ¿Qué nuevas destrezas ha tenido que desarrollar el grupo para sobrevivir? ¿En qué medida y cómo fueron las características originales del grupo cultural modificadas, distorsionadas, y según algunos, degeneradas incluso por las limitaciones socio-económicas para producir lo que algunos llaman 'la cultura de la pobreza'? ¿Qué características del grupo, que en un momento dado fueron positivas se convirtieron en negativas y viceversa? ¿En qué casos existe una situación ambigua o contradictoria en que una característica positiva dentro del grupo cultural propio es negativa dentro del contexto más amplio y viceversa? Y, ante necesidades específicas, ¿qué características tiene el grupo que le faciliten al enfrentamiento a esas necesidades? ¿Cómo fortalecerlas? ¿Qué características requiere el grupo para enfrentarse a nuevas situaciones? ¿Cómo puede adquirirlas sin destruir su propia identidad sino fortaleciéndola? En síntesis, ¿cómo podríamos reconstruir el cuadro cultural actual de un grupo determinado, incluyendo tanto elementos del pasado, como del presente así como sus aspiraciones para el futuro?

La única forma de reconstruir adecuadamente ese cuadro con respuestas a

estas preguntas es haciendo un profundo análisis de la cultura; sin una investigación de la cultura en su realidad actual no podemos establecer los criterios necesarios para tomar decisiones educativas y curriculares. Este análisis debe hacerse en tres tiempos: tomando en cuenta el pasado, las condiciones presentes, analizando distintas relaciones y sus efectos tanto en el pasado como en el presente así como las aspiraciones futuras del grupo. Esto nos obliga a enfrentar todo tipo de contradicciones, entre ellas, las implícitas en la tensión entre conservación y progreso, destrucción y construcción, conservación de los mejores elementos y progreso hacia nuevas metas. Pero, ¿qué significa conservación y qué significa progreso para determinado grupo?

Ninguna de estas preguntas se pueden contestar en términos generales; deben considerarse a la luz de una situación específica. Y, condición sine qua non en el proceso de análisis o investigación de la cultura y en el proceso de selección de los elementos más importantes es la participación del grupo implicado. Y, en el caso de aquellas personas que participen en el proceso y no sean miembros del grupo, deben evitar la imposición de su propia perspectiva ya que esto distorsionaría la realidad en función de otros intereses externos al grupo.

¿Cuál debe ser el papel de la educación dentro de esta ambigüedad si hablamos del curriculum como selección de la cultura?

### 3) La Cultura y el Curriculum

Dentro del contexto de la definición que hemos avanzado y de la perspectiva cultural y educativa expuesta, en esta sección me permito delinear algunas consideraciones metodológicas para el desarrollo curricular. Creo que en realidad constituyen un modelo metodológico 'en pañales'; tiene todavía una forma muy esquemática. Con la crítica y aportes de los que le presten atención se puede enriquecer mucho más.

El desarrollo metodológico se asienta sobre la base de los procesos permanentes de participación e investigación según lo haré notar en momentos específicos. El proceso es uno de selección cultural con una primera etapa de análisis y selección de la cultura propiamente y una segunda etapa, siempre de selección de la cultura pero enfocada más hacia la creación del programa educativo concebido como la articulación, en función del logro de determinados objetivos, de una serie de ambientes de aprendizaje. A continuación, las consideraciones sobre la primera etapa.

La investigación de la cultura relativa a una situación específica nos proporcionará la información necesaria para la selección de la cultura que implica el proceso de desarrollo curricular. Con el fin de agrupar los elementos entre los cuales se debe hacer la selección, debiéndose realizar también una selección interna en relación con cada uno de ellos, los hemos agrupado en cuatro tipos de elementos culturales que, a su vez, en términos del curriculum constituyen fuentes para la selección: ...

a. Los elementos culturales específicos (tradicionales) propios de la identidad de un grupo. En relación con estos elementos y dada la historia de dominación y las consecuencias que hemos apuntado anteriormente, la tarea fundamental en relación con estos elementos debe ser su rescate y reivindicación ante los propios integrantes del grupo de manera que puedan conocerlos y apreciarlos en lo que significan para el grupo, adquirir seguridad en su identidad y elevar su autoestima.

b. Los elementos culturales generales de la cultura dominante. Se incluyen aquí tanto los elementos relacionados con patrones de comportamiento y otros aspectos afectivos así como el bagaje científico-cultural reconocido como válido por la cultura dominante. Un conocimiento crítico de estos elementos y de sus usos así como una comparación con su propia cultura permitirá a los

integrantes del grupo relativizar su valor y determinar su utilidad para su relación con miembros de otros grupos culturales y para su desenvolvimiento dentro del contexto de la cultura dominante.

c. Elementos culturales desarrollados por las condiciones de vida y de trabajo, sobre todo de pobreza. Es necesario detectar cuáles son estos elementos y valorarlos en el contexto de las condiciones a las cuales se aplican; reconocer sus ventajas y desventajas en el enfrentamiento ante situaciones específicas de manera que se tenga la posibilidad de seleccionar cursos de acción. Canalizar y fortalecer aquellos que son ventajosos, superar aquellos que no lo son.

d. Elementos culturales, técnicas y destrezas específicas para la vida del trabajo. El trabajo es, en cualquier cultura, el quehacer fundamental al cual el hombre dedica la mayor parte de su tiempo. Es en el trabajo donde se establecen las relaciones básicas entre distintos grupos en una sociedad y las relaciones entre distintos miembros de un grupo. Esto quiere decir que, según los trabajos a que un grupo dedica principalmente su vida, también desarrolla ciertos rasgos y patrones de relación, de tipo cultural, que llegan a formar parte de su identidad. La complejidad, la diversidad y la especialización en el trabajo es una de las características de la sociedad moderna y su principal objetivo, la productividad. De esta, en parte, depende el que un grupo pueda contar o no con medios económicos más o menos adecuados. La productividad se relaciona, entre otras cosas, con los métodos y técnicas de trabajo. Es, por lo tanto necesario conocer y aprender formas, destrezas, técnicas y métodos para mejorar tanto la productividad como las condiciones de trabajo. Cambios en las condiciones de trabajo pueden traer modificaciones de ciertos patrones culturales, consecuencia de la modernización. Por esta razón es necesario conocerlos críticamente para que, en los casos en que esto sea posible, un grupo

pueda tomar la decisión de incorporarlos o de conservar sus propias formas de trabajo.

De la consideración y análisis de estos elementos en situaciones específicas debe esclarecerse la situación determinando la importancia relativa de distintos tipos de elementos, identificando características importantes, ventajas y desventajas de determinadas características frente a determinadas situaciones. Es necesario objetivar todo esto junto con el grupo con el fin de decidir entre aquello que es necesario fortalecer, aquello que se debe aprender, aquello que es necesario superar, aquello que representa contradicciones y ambigüedades a la luz de distintas necesidades, etc. Al hacer este análisis se está a la vez definiendo el enfoque general que se asumirá en relación con el cuadro cultural. Pero además, es necesario definir también el enfoque hacia los distintos elementos culturales. Por ejemplo, enfoque crítico hacia algunos elementos de la cultura dominante pero adopción de otros; énfasis en aquellos elementos de la cultura propia relacionados con la familia o con la producción de ciertos artefactos, etc. Esta definición a su vez establecerá límites para la conceptualización de la educación (o del programa educativo) así como para la selección de contenidos (directamente relacionada con los distintos elementos culturales) y todos los aspectos relacionados con la creación del programa y con el diseño y la articulación de ambientes de aprendizaje apropiados.

La selección y cualquier otro tipo de decisiones que se tomen en relación con los elementos culturales estarán relacionadas con otra serie de decisiones que deben tomarse también a la luz de los resultados de la investigación: 1) Definir la necesidad a la que el programa educativo ha de responder en términos del grupo y con la participación del grupo y, 2) en función de esa necesidad y del enfoque que se asumirá en relación con los distintos elementos culturales,

viene entonces la conceptualización de la educación (o del programa), es decir, ante la situación encontrada, cuál debe ser la función de la educación y cómo debe orientarse el programa educativo.

A partir de este momento, las decisiones girarán en torno a la creación del programa educativo. Es en esta etapa donde se pueden aplicar, críticamente y según sean de utilidad distintas técnicas propias de lo que hemos llamado el 'proceso tecnológico', o sea, por ejemplo, para efectos analíticos y de planeamiento, la distinción entre aspectos cognoscitivos, afectivos y psicomotores del aprendizaje, la utilización de taxonomías para determinar el nivel y la complejidad de los contenidos y de los procesos de aprendizaje, criterios para la selección de ciertas actividades, etc., claro está, dentro del contexto del enfoque integrador que supone la creación de ambientes de aprendizaje.

En esta etapa será necesario tomar decisiones sobre:

a. La estructura, objetivos y forma del programa educativo: es necesario definir el tipo de programa, su duración y frecuencia así como otros elementos estructurales; asimismo, se deben definir y priorizar sus objetivos;

b. Contenido. Considerando las prioridades y relaciones establecidas por medio del análisis de los cuatro tipos de elementos culturales, es necesario establecer un eje(s) y relaciones entre los distintos tipos de elementos. Esto quiere decir que unos serán incluidos y otros serán excluidos, pero además, que unos constituirán el centro o eje alrededor del cual se hará la selección y priorización de los otros y que pueden cumplir distintas funciones en relación con el todo. Por ejemplo, si se trata de un programa para capacitar a un grupo de personas para realizar determinado trabajo, la fuente de elementos-eje del programa será la que proporciona los elementos para la realización de este tipo de trabajo. Sin embargo, es necesario también considerar la función y el enfoque de los otros elementos. Por ejemplo, el proceso por medio del cual se

lleve a cabo la transmisión, directamente relacionado con el éxito o fracaso del aprendizaje está íntimamente relacionado con los elementos culturales propios del grupo, de cómo ese grupo aprende, de cómo se transmite la información de la relación entre teoría y práctica, etc. A la vez que se seleccionan, es importante realizar un análisis de los contenidos con el fin de definir niveles de complejidad, procesos u operaciones que se aplicarán a su desarrollo, jerarquización, enfoque, alcance, secuencia y relaciones.

c. Metodología-Ambientes de Aprendizaje. Indudablemente la metodología que se aplique tanto al programa total como directamente a los procesos de aprendizaje constituye el medio para conjugar todos los elementos y relaciones y desembocar en la creación de la serie de ambientes de aprendizaje que, articulados en función de los objetivos generales conformarán el programa. La metodología constituye el aspecto que da dinamismo al programa por medio de sus distintos componentes. Es en el diseño, en los componentes y en las relaciones de los ambientes de aprendizaje que se logra establecer los vínculos de comunicación y de relación entre todos los participantes en el proceso: educadores, participantes, materiales, contenidos, proyectos, medio ambiente, etc. De la calidad de las relaciones que se establecen o se dejan de establecer depende el logro de todo tipo de objetivos. Por medio de ellas se puede facilitar u obstaculizar su logro y, a la vez que se facilitan el logro de algunos objetivos se puede obstaculizar el logro de otros. Distintas técnicas establecen, en sí, relaciones diferentes. Por ejemplo, con la utilización de la enseñanza programada se puede facilitar el logro de conocimientos muy específicos, de preguntas con respuestas únicas. Por medio de la utilización de esta técnica se establece una relación directa entre participante y paquete de material programado con el cual debe trabajar individualmente. Se excluyen generalmente las relaciones con otros participantes, o sea, el aprendizaje social. Es claro que

unas técnicas se pueden combinar con otras para producir efectos diferentes y en esto está el secreto, pero siempre se debe tener muy claro qué tipo de relaciones son las que se establecen al utilizarlas.

Hemos expuesto lo anterior presuponiendo la creación de un programa nuevo, en cuyo caso se facilita el proceso. Más compleja es la situación cuando se trata de la modificación de un programa existente y esta es la situación más común que encontramos. Tenemos entonces que realizar una evaluación de dicho programa a la luz de los resultados del proceso para cada uno de los componentes que hemos señalado. También será de suma importancia determinar cuáles serán los pasos necesarios y los aspectos a tomar en cuenta para lograr un adecuado proceso de transición entre el programa existente y el propuesto.

Por último es necesario señalar que nos hemos referido básicamente a la etapa de planeamiento del proceso de desarrollo curricular y que se trata de un proceso participativo. Queda por desarrollar, pero no lo haremos en esta ocasión, todo lo referente al proceso de implementación o ejecución del programa al que se debe prestar sumo cuidado ya que su éxito dependerá en gran parte de cómo se realice este proceso. En relación con esto solamente diremos que una de las decisiones más importantes es aquella que tiene que ver con la selección y formación de educadores. Si los educadores a cargo de facilitar el logro de los objetivos del programa no conocen muy de cerca y se identifican con el grupo con el que van a tratar, el trabajo será sumamente difícil. El éxito o fracaso del programa depende en gran parte del educador o de aquellos que realicen la función educadora: la forma cómo se ejecute el programa, el enfoque que le dé al contenido. Si su selección y formación no son adecuadas, puede, en su aplicación darle un enfoque diferente a los contenidos, aplicar una metodología que contradice los objetivos y de esta manera no solamente producir distorsiones y contradicciones sino modificar fundamentalmente el programa.

De forma muy sencilla, intentamos resumir este proceso en el cuadro que sigue. Es un proceso que en todos sus momentos implica participación e investigación; es un proceso de toma de decisiones, en una primera etapa, relacionadas directamente con el análisis y la selección de la cultura y, en una segunda etapa, enfocadas hacia la creación del programa y los ambientes de aprendizaje. Por medio de las flechas hemos tratado de indicar que todas las partes se interrelacionan, que no es un proceso lineal sino más bien un proceso dialéctico en el que se establece un 'diálogo' entre los distintos pasos y se puede y debe volver a los anteriores una y otra vez así como realizar otros paralelamente. Es un proceso dinámico y flexible que será de utilidad en la medida en que nos ayude a crear alternativas adecuadas y significativas. (Ver Gráfico No. 1).

PROCESO DE DESARROLLO CURRICULAR

PLANEAMIENTO

Gráfico No. 1

