

7 actuar en mundos plurales

Boletín de Análisis de políticas públicas - FLACSO Sede Ecuador - Agosto 2011

La calidad de la educación en cuestión

Betty Espinosa*

Editorial

La política en educación primaria y media, siguiendo a M. Luna y A. Astorga¹ se ha caracterizado en las últimas tres décadas por la ampliación de la oferta privada y por los intentos focalizados de reforma a través de proyectos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo² los cuales declaraban como objetivos la mejora de logros académicos, la formación docente, la autonomía administrativa de las escuelas y la focalización. En este número analizamos la situación de los esfuerzos por mejorar la calidad de la educación y constatamos que los resultados son más bien contrarios a lo que se esperaba.

En la sección Actores, Patricio Rivas analiza las diversas acepciones de calidad en la educación que son elaboradas por actores del sector, lo que nos permite sopesar las dificultades en la formación de acuerdos sobre los conceptos, las metodologías y los indicadores de calidad educativa. Milton Luna enmarca esta discusión en el papel que podría tener la sociedad civil para contribuir a la proposición de políticas enmarcadas en una concepción de derechos. El análisis que realiza David Post sobre la situación de la educación y el trabajo infantil permite comparar la situación de Ecuador frente a Chile, Colombia y Perú, a partir de los datos provenientes del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE). Rolando Franco nos permite situar la política educativa en el contexto de la política social y el desarrollo de los países. Asimismo se incluye un artículo de Verónica Puruncajas sobre el sistema de formación docente en Ecuador en el que se cuestionan las reformas introducidas en 1991.

Esperamos contribuir con estos artículos a los debates actuales sobre las normas nacionales de educación intercultural, sobre el bachillerato unificado y otros esfuerzos que apuntan a mejorar la calidad de la educación.

* Profesora investigadora de FLACSO Sede Ecuador

1 Luna, M. & Astorga, A. (2011), "Educación: reformas parciales, intermitentes, ¿suficientes?, 1950 – 2006", in Informe estado del país, Nro. 0.

2 PROMECEB I y II (92-98), EB/PRODEC (92-99), Redes Amigas (98-2004).

La calidad educativa en debate

EDITORIAL

La calidad de la educación en cuestión

Betty Espinosa

Página 1

ACTORES

Sujetos autónomos y cohesión social en los debates de la calidad educativa ecuatoriana

Patricio Rivas

Página 2

LA PALABRA

Entrevista a Milton Luna Tamayo
"La contribución de la sociedad civil no es reemplazar al Estado sino contribuir desde la inteligencia, la propuesta, el seguimiento y monitoreo de sus políticas"

Pablo A. Bayas Mora

Página 5

EL OBSERVADOR

Trabajo y logros académicos en Chile, Colombia y Perú: un estudio comparativo

David Post

Página 8

CONTEXTOS

Entrevista a Rolando Franco
"Se necesita decisión política para lograr calidad educativa"

Patricio Rivas

Página 14

REFLEXIONES HISTÓRICAS

El Sistema de Formación Docente ¿Calidad sin institucionalidad?

Verónica Puruncajas

Página 17

EVOLUCIÓN

Página 20

BRÚJULA



FLACSO
ECUADOR

Entrevista a Rolando Franco

“Se necesita decisión política para lograr calidad educativa”

Entrevista realizada por Patricio Rivas



Foto: Jimena Sasso

Contextos

Rolando Franco, de origen uruguayo, es profesor-investigador de la Sede de FLACSO Chile. Fue director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL por más de una década, desarrollando investigaciones en diversas temáticas, especialmente políticas sociales, equidad y pobreza en América latina. A su haber vale destacar la publicación de unos treinta libros y numerosos artículos científicos. La presente entrevista sobre la calidad de la educación es una versión editada de un encuentro que nos ofreció a inicio de octubre de 2010.

En base a los éxitos económicos obtenidos por Chile ¿existe alguna preocupación en el país sobre la calidad de la educación?

Hay una preocupación del Estado y de la sociedad civil por mejorar la calidad de la educación. Sin duda, hay allí grandes deficiencias, aunque en la última prueba Pisa de la OCDE, Chile ocupó el primer lugar regional. Las carencias son notorias en la educación primaria y media, mientras que en la educación superior hay, sin duda, nichos de calidad, aunque los *rankings* mundiales no incluyen a ninguna universidad chilena en una posición importante. La necesidad de avanzar en la solución de los problemas educacionales cobra especial importancia en Chile porque el país se plantea el desafío de, en un lapso relativamente corto, convertirse en “desarrollado”, entendiéndolo por ello alcanzar un ingreso *per cápita* similar al de Portugal, por ejemplo. Cabe decir también que el “salto al desarrollo” exigiría también una mejor distribución del ingreso. Ello solo puede lograrse mediante un gasto racional de recursos en políticas sociales que mejoren el capital humano de las nuevas generaciones, y que así permitan a las personas obtener ingresos mediante su contribución al aumento del producto nacional. De ahí la importancia que cobra la calidad de la educación.

Hoy Chile está en falta en cuanto a la calidad educativa. ¿Por qué podemos decir que la calidad de la educación chilena no es buena?

Porque este país ha tenido la virtud, desde hace muchos años, de aplicar instrumentos (nacionales, como la prueba SIMCE) para medir la calidad de la educación, y de someterse a la comparación internacional, participando en las pruebas que realiza periódicamente la OCDE. Los resultados que ha obtenido no son buenos a nivel mundial, aunque puedan serlo a nivel regional. En todo caso, cabe destacar la fortaleza y decisión de sucesivos ministros que decidieron seguir manteniendo y participando en esas pruebas, aunque los resultados no les fueran favorables, sosteniendo que había que seguir no iban a dejar las pruebas de lado, porque era el modo de saber que las cosas no iban bien, y no cejar en la preocupación por reencauzarlas. Otros países participaron una vez, y dejaron de hacerlo cuando los resultados no fueron buenos. Otros adujeron que no había que compararse con Finlandia, sino con los países vecinos. Creo que para avanzar en calidad educativa lo primero que deben hacer los países latinoamericanos es aceptar el reto de compararse de manera periódica con el resto del mundo, para tener así señales de alerta permanentes de que se está mal y hay que hacer algo.

¿Por qué Finlandia?

Porque es uno de los países que siempre ocupan los primeros lugares en las pruebas internacionales de calidad educativa. Tal vez esto sea la mejor explicación de los éxitos productivos en tecnología, que han alcanzado los finlandeses, de que es buena muestra Nokia.

Finlandia hace un cuarto de siglo era un país productor de celulosa. Nadie hubiera pensado que tenía alguna posibilidad en el mundo de la tecnología. ¿Qué podía hacer frente a los EEUU o a Japón, por ejemplo? Pero tuvieron la capacidad de fijarse metas y de planificar el proceso y las actividades que eran necesarias para alcanzar el resultado buscado. En ello fue fundamental la educación. Si no hay una población económicamente activa que pueda asumir tareas de investigación, de utilización de tecnología de punta, no tiene sentido plantearse el desafío de convertirse en un país puntero en materia tecnológica.

¿No bastan los modelos de desarrollo que tienen América Latina?

En alguna época ya pasada los países latinoamericanos podrían pensar que su dotación de recursos naturales escasos y muy demandados internacionalmente (petróleo o cobre, por ejemplo) les permitiría obtener ingresos altos en el comercio internacional, al punto de que su ingreso *per cápita* se elevaría a un nivel similar al que ostentan países de mayor desarrollo. Siguiendo ese tipo de razonamiento simplista no resultaba necesario preocuparse del capital humano de la población. Esa perspectiva no es razonable hoy (y tampoco lo era antes). Actualmente, si las personas carecen de una buena formación intelectual, difícilmente podrán contribuir al esfuerzo nacional. Sin capital humano, aunque se posean recursos naturales, no hay posibilidad de dar el salto al desarrollo.

¿Qué mecanismos o estrategias pueden existir para mejorar la calidad de la educación?

El avance en la calidad de la educación se juega en la sala de clases y en la sala de clase el principal actor es el docente, quien tiene la tarea de animar a los alumnos y de transmitirles conocimientos. Por ello es vital asegurar la calidad de los docentes. No habrá buena educación con docentes malos. Y no habrá docentes calificados si no se atrae a buenos estudiantes a la actividad magisterial. En la mayoría de los países latinoamericanos la imagen del docente se ha devaluado, por lo que debe revalorizarse la profesión, lo que exige generar incentivos mediante remuneraciones adecuadas y reconocimiento social. Por otro lado, hay que exigir la evaluación del trabajo de los docentes. Nada asegura que haber hecho infinitos estudios, prácticas, talleres, etc., necesariamente asegure un buen desempeño en la sala de clases. Si hay docentes con mucho currículum - indicador en principio de mucha formación - pero sus alumnos no aprenden, entonces ese docente no es un buen profesor. Sin duda, este cambio en la evaluación de los maestros (desde tomar en cuenta para los contratos y aumentos salariales considerando su formación pasada o la antigüedad profesional, para considerar, alternativamente, su desempeño presente) es crucial para el aprendizaje de los alumnos, pero sin duda plantea grandes desafíos.

Hay otras dimensiones del fenómeno educativo que también pueden contribuir a mejoras de calidad como el tamaño de la clase, la extensión de los horarios, la detección de problemas de aprendizaje y su tra-

tamiento *in situ* por docentes capacitados, alimentación adecuada, mejores textos de estudios. En el último tiempo se ha puesto de moda el dotar de computadores a los alumnos. Es el caso del programa CEIBAL del Uruguay. Se argumentó que dotar a cada niño de este instrumento resulta muy positivo, porque lo familiariza con las nuevas tecnologías, incluso usándolo para actividades lúdicas diversas, que puede realizar en cualquier lugar, dado que el computador es de su propiedad y lo trasladar donde quiera, con lo cual incluso podría servir para otros miembros de su familia. Sin embargo, lo que no se previó fue el hecho de que en poco tiempo los alumnos adquieren un buen manejo del instrumento. Los profesores a los que no se capacitó previamente, no quieren computadores en la sala de clases para que no se note su inexperiencia en esa área. A ello se agrega que algunas evaluaciones preliminares del programa mencionado tienden a mostrar que no hay diferencias en el aprendizaje de quienes tienen computador y quienes no lo tienen. No se aprende más, al parecer, por disponer de tecnología de punta.

¿Entonces las reformas pueden generar conflicto con los docentes?

Sin duda, cualquier cambio exige negociaciones complicadas. Los gremios docentes, muy poderosos en nuestros países, no estarán motivados por lo menos en principio, por las reformas, en especial si sienten que ellas afectan los que ellos consideran son sus derechos adquiridos. Y tienen sus armas para defender su posición que pueden llegar a paralizar la actividad de la enseñanza e incluso del país.

¿Los problemas son de tipo político?

Lo técnico está mediado por un factor político. Cuando se empiezan a modificar elementos técnicos reaccionan los grupos que manejan la tecnología tradicional y que temen ser desplazados por las nuevas. Quienes toman las decisiones tienen que ser conscientes desde el primer momento que esto será así. Llevar adelante ciertos cambios exige voluntad política, capacidad de negociación y estar dispuesto a pagar costos. Un ejemplo: en Chile los profesores son inamovibles e incluso los que tienen edad avanzada no dejan sus puestos porque las pensiones que obtendrían son menores a los salarios que reciben. Para solucionar este problema que limita la renovación del plantel docente se acaba de aprobar una norma que permite "comprar las renuncias" al cargo. Es un ejemplo de que no todo tiene que terminar en enfrentamientos callejeros, sino que hay que introducir soluciones para compensar a los eventuales perjudicados.

El avance en la calidad de la educación se juega en la sala de clases y en la sala de clase el principal actor es el docente, quien tiene la tarea de animar a los alumnos y de transmitirles conocimientos.

Por ello es vital asegurar la calidad de los docentes. No habrá buena educación con docentes malos.

Y no habrá docentes calificados si no se atrae a buenos estudiantes a la actividad magisterial.



Foto: Gordon Whitman

Además de la tendencia que procura ver el mejoramiento de la calidad a partir de lo que sucede en las salas de clase, ¿en qué consiste la corriente que lo ve a partir del mejoramiento de las condiciones de vida del alumno?

Las reformas intra-escuela, como las mencionadas anteriormente, tienen que acompañarse con otras políticas sociales que inhiban la transmisión de bajo capital educacional entre generaciones. Hay que asegurar tanto el ingreso lo más temprano posible a la educación preescolar, como la permanencia durante toda la educación primaria y secundaria de los niños y jóvenes de estratos bajos, que son los que tienden a abandonar prematuramente y, por ello, no acumulan la cantidad de años de estudio requeridos para tener una probabilidad elevada de no caer en la pobreza a lo largo de la vida. El ingreso temprano permitiría atender a tiempo la desnutrición infantil que obviamente condiciona el rendimiento escolar, y permitiría también compensar, por lo menos en parte, las limitaciones del capital educativo del hogar. Es importante aumentar la cantidad de días de clase por año y aumentar la duración de la jornada escolar. Aparte de la ampliación del tiempo dedicado al estudio, ello permite evitar que los niños y jóvenes permanezcan en la calle, reduciendo así el riesgo de que formen parte de pandillas, y de que se conviertan en soldados del narcotráfico. La jornada escolar completa permite también la práctica de deportes y de otras actividades recreativas y formativas. Todo esto cuesta dinero, y por tanto también es una decisión política: hasta qué punto un determinado gobierno está dispuesto a asignar recursos a la educación a costa de retirarlos de algún otro ítem presupuestal.

¿Qué variables, entonces, habrá que tomar en cuenta para mejorar la calidad de la educación?

Es crucial el papel del buen docente en la sala de clases, como lo es que la escuela tenga directores con poder de decisión sobre cada uno de los elementos que componen el hecho escolar. En cuanto a las variables contextuales, el ingreso temprano al sistema educativo y la extensión de la jornada escolar aseguran prerequisites claves para el aprendizaje, como el evitar la desnutrición, proveer una alimentación adecuada, el aseguramiento de los niños en un ambiente protegido. Obviamente también hay riesgos en las escuelas, como el *bullying*, que siempre será más manejable que los riesgos externos.

A partir de todo lo señalado anteriormente ¿Cómo se puede definir la calidad en la educación?

Puede haber muchas y muy diversas. Yo destacaría que una educación de calidad es aquella que asegura que el educando incorpore un conjunto de conocimientos que le permitirá enfrentar razonablemente el mundo en que le toque vivir una vez que salga del circuito escolar. Parece muy abstracto, pero se aclara si se piensa que las pruebas internacionales muestran que una proporción muy grande de la población latinoamericana no entiende lo que lee, incluso cuando se ha cursado buena parte de la educación secundaria.