

Las Políticas para el Mejoramiento de la Calidad de la Educación: ¿Igualdad de Oportunidades o Discriminación?*

Carlos Ernesto Noguera R.
Profesor Universidad Pedagógica Nacional
Investigador Sociedad Colombiana de Pedagogía

RESUMEN

El presente escrito pretende señalar de qué manera las políticas dirigidas al mejoramiento de la calidad de la educación, afectan a sectores poblacionales menos favorecidos (derecho a la igualdad) y qué tipo de problemas sería necesario pensar en la perspectiva de lograr que las desventajas iniciales de la mayoría de la población no sean aumentadas o mantenidas (reproducidas) por efecto de la aplicación acrítica y descontextualizada de políticas multinacionales.

Descriptores :

Políticas de educación - Políticas sociales – Estado y educación – Calidad de la educación – Oportunidades educacionales

“LA EXPERIENCIA MUESTRA QUE LA ELECCIÓN DE UNA POLÍTICA EDUCATIVA A MENUDO TIENE UN IMPACTO DIFERENTE [DIFERENCIAL]: MEJORA LAS OPORTUNIDADES PARA ALGUNOS Y PONE EN DESVENTAJA A OTROS.”

“LA REVISIÓN DE LAS POLÍTICAS EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL MUESTRA QUE CUALQUIER INTENTO POR SUPERAR LAS BARRERAS SOCIO-HISTÓRICAS DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL, MEDIANTE UN TRATAMIENTO IGUAL A LOS NIÑOS DE TODOS LOS CONTEXTOS, FRACASARÁ. TRATAR A LOS DESIGUALES COMO IGUALES SIGNIFICA PERPETUAR -E INCLUSO EMPEORAR- LA DESIGUALDAD.”

Schmelkes, Silvia (1997). *La calidad de la educación primaria: Un estudio de caso*. México: Fondo de Cultura Económica

Estas afirmaciones expresan una de las problemáticas cruciales propias del diseño e implantación de políticas educativas: el derecho a la igualdad y el principio de equidad que deben regir la formulación y aplicación de medidas normativas. En el caso de las políticas dirigidas al mejoramiento de la calidad de la educación, políticas globales que hoy se aplican en todos los países latinoamericanos gracias al apoyo de los organismos de cooperación y financiación internacional, la situación resulta particularmente preocupante pues la elección de tales políticas ha venido incidiendo -a nuestro modo de ver de manera negativa en la educación ofrecida por el Estado, valga decir, aquella de la cual participa la gran mayoría de la población de nuestros países.

* Ponencia presentada al *Foro Nacional sobre Derechos Humanos y Políticas Públicas en Educación*, Paipa, mayo 23 de 2003
Digitalizado por RED ACADEMICA

En particular, podría decirse que tanto la manera de concebir la calidad de la educación como las medidas dirigidas a su mejoramiento, constituyen aspectos generadores de discriminación y estigmatización tanto de quienes ejercen la enseñanza como de quienes la reciben dentro de las instituciones educativas oficiales.

LOS CONCEPTOS DE CALIDAD Y EQUIDAD EN LAS POLÍTICAS DE CALIDAD DE LA EDUCACIÓN EN COLOMBIA

La preocupación manifiesta por los recientes gobiernos alrededor de la educación se fundamenta en el diagnóstico que han venido impulsando desde hace algo más de una década los organismos de cooperación y financiación internacional según los cuales, la crisis que enfrentan los sistemas educativos latinoamericanos es una crisis de eficiencia, eficacia y productividad. De acuerdo con esta perspectiva, la región conoció un acelerado proceso de expansión de la educación básica durante las décadas de los 70's y 80's, proceso que no estuvo acompañado de una utilización eficiente de los considerables recursos asignados al sector, ni de un eficaz control de la productividad alcanzada por las instituciones escolares⁵⁴. De tal suerte, se plantea que el problema actual es un problema de calidad entendido como una eficiente y eficaz utilización de recursos en la perspectiva de un mejoramiento de la productividad general del sistema. Desde esta perspectiva, resulta entonces que el aplazamiento de la metas de universalización de la educación básica no se debe al recorte en los recursos de inversión sino a la ineficacia e ineficiencia con que se han manejado los recursos disponibles.

Como puede apreciarse, las políticas neoliberales han pretendido mostrar los resultados de su implantación como efectos de aquello que cuestionan, estrategia que ha servido para presentarse como la alternativa a los males causados en la época del Estado interventor y benefactor. Igualmente sucede con el problema de la calidad de la educación: ésta no se debe a la reducción de los recursos de inversión ni a la lógica economicista de las medidas "sugeridas" por los organismos de financiación (por ejemplo, que es mejor invertir en capacitación de maestros que en formación inicial, pues es más económico) sino que resultan ser el efecto de una política equivocada sustentada en las prácticas ineficientes promovidas por el modelo del Estado benefactor.

En el caso particular de las políticas de mejoramiento de la calidad de la educación se puede apreciar cómo la lógica económica se ha vuelto dominante y excluyente, al punto de ignorar estudios y resultados de investigaciones adelantadas en el campo educativo y pedagógico, generando con tal actitud una serie de medidas reduccionistas en donde la complejidad de los procesos analizados resulta explicada en función de variables causales producto de análisis estadísticos de información obtenida con la aplicación de pruebas masivas estandarizadas y encuestas de "factores asociados" al desempeño.

El énfasis economicista que atraviesa las políticas en este campo, ha llevado a simplificar problemas como la delimitación del concepto de calidad y la reducción de los alcances del concepto de igualdad de oportunidades en el acceso a los bienes educativos. Una muestra de ello se encuentra en la manera como el Ministerio de Educación Nacional define lo que entiende por educación de calidad:

"La educación es de calidad cuando todos los niños y jóvenes, independientemente de sus condiciones socioeconómicas y culturales,

⁵⁴ Al respecto ver: GENTILI, Pablo. "El Consenso de Washington y la crisis de la educación en América Latina", en; *Archipiélago, Cuadernos de la cultura*, No. 29, verano 1997, p. 56-64

alcanzan los objetivos propuestos por el sistema educativo, los cuales están establecidos en la Ley General de Educación, y realizan aprendizajes útiles para su vida y para la sociedad.”⁵⁵

Para la consecución de los fines generales que señala la Ley 115, fue necesario establecer los lineamientos curriculares, los logros e indicadores de logro, y más recientemente, los estándares curriculares, objetivos a alcanzar a través de la educación escolarizada.

A. La primera pregunta que surge frente a esta definición es acerca de la posibilidad de lograr, independientemente de las condiciones socioeconómicas y culturales, los mismos objetivos. Sin lugar a dudas, resulta loable pensar que la educación debe ser un factor de equidad social, de tal forma que más allá de las condiciones extraescolares, todos los colombianos deberían lograr los mismos propósitos educativos. Sin embargo, ¿hasta dónde puede la escuela, particularmente aquella a la que asiste la mayoría de la población colombiana, compensar los efectos de las precarias condiciones socioeconómicas y acercar a la inmensa población pobre del país a la cultura académica?

En este sentido, el planteamiento del M.E.N. formula una noción ideal, y por tanto, inalcanzable de calidad frente a la cual la mayoría de la población se encontrará en déficit permanente, justificando, de esta manera, la existencia misma de planes y programas de mejoramiento y, por tanto, el permanente endeudamiento externo para financiarlos. Llama la atención que pese al hecho de que todos los estudios sobre los cuales se fundamentan las políticas de calidad señalan el papel preponderante de los factores socio-económicos en el desempeño de los estudiantes, se conceda a la escolarización la capacidad de igualar tales diferencias. Estudios realizados en varios países, incluso en Colombia, han logrado establecer -dentro de la lógica econométrica y sobre la base de estudios estadísticos- el porcentaje de variabilidad en el logro debido a la institución escolar (efecto colegio), tasándolo cerca al 30%, lo cual señala que 70% o más de la variación en el desempeño de estudiantes sometidos a pruebas estandarizadas tiene que ver con variables extraescolares.⁵⁶

De otro lado, estudios, investigaciones y análisis desde diversas perspectivas han señalado la condición misma de la educación escolarizada como generadora de diferencias, reproductora de desigualdad o limitada en sus alcances frente a la labor de la socialización primaria. Las ya clásicas investigaciones de B. Bernstein alrededor de los códigos sociolingüísticos señalan tanto las condiciones como las desventajas de los sectores menos favorecidos frente a la labor de la escuela:

“El código que el niño trae a la escuela simboliza su identidad social... cuando el niño es sensible al código elaborado su experiencia escolar es una experiencia de desarrollo simbólico y social, para un niño limitado a un código restringido la experiencia escolar es una experiencia de cambio simbólico y social... un cambio en el código envuelve cambios en los medios por los cuales se crea una identidad y una realidad social. Este argumento significa que las instituciones educativas en una sociedad en continuo desarrollo conllevan sus propias tendencias alienantes.”⁵⁷

⁵⁵ www.mineducacion.gov.co/estandres

⁵⁶ En un estudio reciente se afirma que, “En Bogotá, el plantel explica una cuarta parte (24.7%) de la variabilidad en el logro.” CARO, Blanca Lilia. “Factores asociados al logro académico de los alumnos de 3° y 5° de primaria en Bogotá”, en, *Coyuntura Social*, No. 22, Bogotá, FEDESARROLLO, mayo de 2000, p. 72.

⁵⁷ Citado en: Díaz, Mario. “Introducción al estudio de Bernstein”, en, *Revista Colombiana de Educación*, No. 15, I Semestre de 1985, Bogotá, CIUP, p. 11

En otras palabras, los códigos no dependen de factores psicológicos sino de las posiciones sociales de los sujetos, de tal forma que el orden de significados y su orientación dependen de las clases sociales y de la división social del trabajo. Desde esta perspectiva, la escuela, antes que igualar, genera y reproduce las desigualdades sociales, pues “la escuela orienta a los niños hacia una estructura de significados que no están muchas veces en correspondencia con el orden de significados que informan la cultura del contexto cultural primario del niño.”⁵⁸

En una perspectiva similar, los conceptos de *habitus* y *capital simbólico* o *capital cultural* de Bourdieu señalan el papel estructurante que tiene la condición de clase social en las prácticas y contenidos subjetivos, de tal forma que cuando la escuela parte del supuesto de que a pesar de la diversa procedencia social, los distintos individuos pueden poseer y utilizar los mismos capitales simbólicos, culturales y lingüísticos, ignora las desventajas de los sectores populares y la dificultad que implica para ellos, la trasposición hacia los *habitus* relacionados con la escuela, más propios de los sectores burgueses. Como señala Cunha: “La cultura de la clase dominante es aceptada oficialmente por el sistema escolar como natural e indiscutible, y la cultura de la clase trabajadora como indecente, primitiva, grosera. Los mecanismos cotidianos de la práctica escolar (...) concurren objetivamente en la exclusión de los niños de ese origen de clase, fundamentalmente en los primeros grados.”⁵⁹

En una perspectiva distinta, pero articulable con las anteriores apreciaciones, Gardner define una inteligencia como “la capacidad de resolver problemas, o de crear productos que sean valiosos en uno o más ambientes culturales.”⁶⁰ Distanciándose de los enfoques más tradicionales que relacionaban la inteligencia con disposiciones biológicas meramente individuales y hereditarias, Gardner propone un concepto de inteligencia ligado con lo que él mismo denomina *ámbitos* y *campos*, conceptos que involucran el contexto social y cultural como parte central del desarrollo y valoración de las inteligencias. Los *ámbitos* hacen referencia a las disciplinas, ocupaciones y otras empresas que podemos aprender y sobre las que podemos ser evaluados según el nivel de destreza que hayamos alcanzado.⁶¹ El campo “comprende a la gente, las instituciones, los mecanismos de premiación y todo lo que hace posible emitir juicios acerca de la calidad del desempeño personal.”⁶² Según estos análisis, el proceso de socialización, y por tanto, el contexto cultural del individuo, ejerce una marcada influencia en el desarrollo y puesta en escena de las distintas inteligencias y de las estructuras de la mente en general, al punto que al final de la primera infancia los niños ya han desarrollado teorías profundas y arraigadas acerca de los mundos inmediatos que les rodean. Esta afirmación es particularmente importante para el problema que se viene analizando, pues pone en cuestión el papel de la educación escolarizada. Al respecto, dice Gardner: “Es sorprendente, y en oposición a los asertos del gran desarrollista Jean Piaget (...) que estos ingenuos *conceptos* y *teorías* resulten difíciles de modificar, no obstante los años de educación escolar. Y con frecuencia sucede que la «mente de un niño de cinco años de edad» no sufre alteración alguna por las experiencias de la escuela.”⁶³

⁵⁸ Idem.

⁵⁹ CUNHA, Luiz Antônio. *Educação e Desenvolvimento Social no Brasil*. São Paulo: Cortez, 1975. Citado en. RAMAL, Andrea Cecília. *Linguagem oral: usos e formas - uma abordagem a partir da educação de jovens e adultos*. Brasília: Boletim do MEC/TVE-Brasil - Educação de Jovens e Adultos, 1998, p. 08 a 27.

⁶⁰ GARDNER, Howard. *Estructuras de la mente. La teoría de las inteligencias múltiples*, Bogotá, F.C.E., 1997, p. 10

⁶¹ Ibid., p. 15

⁶² Ibid., p.16

⁶³ Ibid., p. 17

B. Hasta aquí, se ha intentado mostrar lo problemático que puede resultar desconocer las condiciones socioeconómicas y culturales en el momento de pensar en la calidad de la educación. En seguida, se tratará de esbozar un segundo problema íntimamente relacionado con el anterior pero referido ya no al concepto de calidad sino a las estrategias que el M.E.N ha diseñado y puesto en marcha para “medir” y “mejorar” la calidad de la educación colombiana. Se trata de las pruebas de logro cognitivo (pruebas SABER, aplicadas a una muestra nacional de estudiantes de grados 3°, 5°, 7° y 9°), de las pruebas de competencias básicas (aplicadas a todos los estudiantes de los grados 3°, 5°, 7° y 9° del D.C.) y de los formularios de factores asociados aplicados en ambos casos, estrategias que desde la perspectiva que se ha venido esbozando, constituyen una forma de producir y reproducir la desigualdad en tanto anulan las diferencias y favorecen elementos propios de la llamada cultura académica⁶⁴, beneficiando con ello a los sectores medios y altos de la sociedad.

1. Tomemos el caso de los factores asociados. Se trata de identificar, dentro de una lógica causal implícita, aquellas variables que tanto dentro de la escuela como fuera de ella inciden en el desempeño de los estudiantes, más específicamente, la manera como tales variables o factores inciden en los resultados de la pruebas, pues al tiempo que se aplican las pruebas de logro o las de competencias, se aplican los formularios de factores asociados. La idea, entonces, es establecer, dentro de una lista de variables previamente definidas según criterios no explícitos y modificables cada vez, cuáles aparecen asociadas con resultados positivos y cuáles con resultados negativos en las pruebas, de tal forma que el grado de asociabilidad (medida estadísticamente) permita establecer posibles incidencias que a la larga resultan siendo consideradas como verdaderas variables determinantes de los resultados.

Como se aprecia, hay en esta primera estrategia de “medición” varios problemas: en primer lugar, la ausencia de referentes teóricos precisos para definir la lista de posibles factores frente a los cuales se va a buscar asociabilidad; este hecho ha traído como consecuencia que cada prueba incluye su propio listado y una manera particular de indagar por tales factores. Así, a pesar de que durante varias pruebas se haya indagado por el mismo factor (p.e. libros o textos escolares), la manera como se interroga arrojaría distintos resultados, pues no es lo mismo preguntar por el número de libros que hay en casa (prueba de 1997) o por si se leen libros en casa (prueba de 1992). En segundo lugar, la idea subyacente a la definición de factores asociados es la de determinación entre unas variables y el desempeño en las pruebas. Si bien se plantea que se trata de asociaciones entre unas y otro, al momento de presentar los análisis las asociaciones estadísticas resultan siendo relaciones causales a partir de las cuales se recomienda la aplicación de determinadas medidas en la perspectiva de afectar el logro de los estudiantes.

Uno ejemplo de lo anterior es el análisis de factores asociados realizado por la Misión Social del DNP y CORPOEDUCACIÓN a propósito de las pruebas aplicadas en Bogotá en 1998. Una de las variables o factores seleccionados para su observación fue el tamaño del plantel frente a lo cual el estudio concluye: “En el sector privado, a diferencia del sector oficial, el mejor resultado en términos de logro se observa en los colegios más grandes (...) Crecer en el sector oficial requiere cambios en la forma de gestión. En su forma actual, por encima de 600 alumnos, el logro de calidad es cada vez más costoso y

⁶⁴ Mockus y sus colegas caracterizan la cultura académica por la discusión racional, la tradición escrita, el cálculo y diseño –posibilitados por el uso de la escritura y otros procedimientos de representación mediante símbolos gráficos–, y la acción orientada y organizada racionalmente. Ver: MOCKUS, Antanas, Et.al. *Las fronteras de la escuela*, Bogotá, SOCOLPE, 1994, p. 61

los esfuerzos menos rentables.”⁶⁵ Seguramente las políticas actuales que apuntan hacia la redefinición del tamaño de las instituciones educativas (fusión) y la modificación de los procesos de gestión sea una respuesta a las conclusiones de estudios como éste, elaborados por economistas e interpretados por fuera de los modelos pedagógicos y la teoría educativa. Las conclusiones del estudio en mención ratifican esta afirmación:

“El reducido número de variables del plantel que explican la variabilidad en el logro en el sector oficial muestra la mayor homogeneidad, en el menor soporte administrativo y la menor autonomía de los rectores de los establecimientos públicos. Lo anterior hace que el logro dependa más directamente de la capacidad de liderazgo del rector, hecho importante, pero que no garantiza resultados sostenibles. Lograr mejores resultados no puede depender de esfuerzos aislados o mística particular de rectores, docentes y establecimientos. Una mayor capacidad de liderazgo puede incidir en una mejor propuesta y organización pedagógica. Sin embargo, para que ésta produzca resultados sostenibles debe descansar en una organización institucional sólida y eficiente, para lo cual, la autonomía en las decisiones es condición, si no suficiente, sí fundamental.

En el sector privado, las decisiones para combinar diferentes cantidades de cada tipo de recursos dependen de la dirección y administración del colegio (...) La dirección del rector y su juicio para elegir recursos tienen importancia decisiva en la mayor parte de los casos.”⁶⁶

Quizás el artículo 10 de la Ley 715 sobre funciones de rectores y directores obedezca a estas recomendaciones; igualmente las disposiciones ministeriales sobre la “fusión” de instituciones educativas.

Por último, cabría preguntarse por qué en los instrumentos de factores asociados de 1998 se decidió involucrar factores relacionados con el papel del rector y la gestión institucional. Podría afirmarse que la inclusión de determinados ítems indica algo que se quiere ver o que se quiere asociar con el logro. Seguramente si en tales instrumentos se incluyera un ítem relacionado con la satisfacción del docente frente a las condiciones de trabajo en las instituciones educativas, los resultados o asociaciones con los logros podrían permitirnos realizar otro tipo de análisis que podría llevar a tomar otras medidas.

2. Ahora analicemos el problema de las pruebas estandarizadas como instrumentos básicos para dar cuenta de la calidad de la educación. Es necesario recordar que las pruebas estandarizadas -tanto en el caso de las pruebas SABER como en el de las pruebas de competencias básicas del D.C.-, constituyen el único instrumento y sus resultados la única información disponible para determinar la calidad de la educación. Si bien es cierto el hecho de que sean el único mecanismo dispuesto para dar cuenta de la calidad constituye una gran limitación, sus pretensiones de evaluar lo que los estudiantes aprenden resulta igualmente otra gran limitación, pues recuérdese que tales pruebas buscan dar cuenta de las “competencias básicas” y sólo en tres de las 9 áreas obligatorias establecidas por la Ley General de Educación: Matemáticas, Ciencias Naturales y Lengua Castellana; sin embargo, quedan por fuera de la evaluación, y por tanto, de la implantación de medidas de mejoramiento, las áreas de Ciencias Sociales, Democracia y

⁶⁵ CARO, Blanca Lilia. “Factores asociados al logro académico de los alumnos de 3° y 5° de primaria en Bogotá”, en, *Coyuntura Social*, No. 22, Bogotá, FEDESARROLLO, mayo de 2000, p. 72.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 77

Constitución Política, Educación Religiosa, Educación Física, Recreación y Deporte, Tecnología e Informática, Educación Ética y Valores y Educación Artística.⁶⁷

Si bien se puede argumentar la importancia que tienen estas tres áreas en la conformación del pensamiento lógico, racional y científico, la exclusión de las seis áreas restantes de las pretendidas medidas de determinación y mejoramiento de la calidad de la educación, indican un claro sesgo y un injustificado recorte en la oferta de una educación que favorezca el “pleno desarrollo de la personalidad (...) dentro de un proceso de formación integral, física, psíquica, intelectual, moral, espiritual, social, afectiva, ética. Cívica y demás valores humanos”, según reza el numeral 1 del artículo 5° sobre los fines de la educación de la Ley 115 de 1994.

De otro lado, si aceptáramos la teoría de las inteligencias múltiples de Gardner, la evaluación de competencias constituiría una seria discriminación para quienes desarrollen inteligencias distintas a la logicomatemática y lingüística.⁶⁸ En este sentido, dar cuenta de lo que un estudiante ha aprendido, de las “competencias” o inteligencias que ha desarrollado y su respectivo nivel de desarrollo, implicaría la realización de diverso tipo de pruebas. En palabras del propio Gardner, “si hemos de abarcar adecuadamente el ámbito de la cognición humana, es menester incluir un repertorio de aptitudes más universal y más amplio del que solemos considerar. A su vez, es necesario permanecer abiertos a la posibilidad de que muchas aptitudes -si no la mayoría- no se prestan a la medición por métodos verbales que dependan en gran medida de una combinación de capacidades lógicas y lingüísticas.”⁶⁹

Un problema más involucrado en el diseño de pruebas estandarizadas con la pretensión de evaluar las “competencias” básicas tiene que ver con el propio concepto de competencia, concepto que ha sido ampliamente debatido y cuestionado sin lograrse hasta el momento un consenso dentro de la comunidad de investigadores en el campo. En estas condiciones, la decisión de evaluar competencias constituye la imposición de un marco conceptual bastante problemático y con ello, el reemplazo del debate académico por la autoridad política, hecho que en nada contribuye a la generación de procesos democráticos en la definición e implementación de políticas públicas.

Entre las múltiples críticas al concepto de competencia⁷⁰, podría citarse aquella que indaga por el significado del contexto. Si la competencia es definida de manera general como el “saber hacer en contexto”, ¿de qué contexto se habla?. Dice Marín,

“Así sea que asumamos que la competencia es una capacidad general preconstituida, el contexto al que hace referencia la noción así entendida es al metacontexto o contexto de todos los contextos; desde este punto de vista, no importaría en términos de formación y apropiación de la competencia el contexto particular en que esté inscrito el sujeto. El contexto puede ser la cotidianidad, noción que hace innecesaria la separación entre escuela y vida extraescolar. De igual modo, si la competencia tiene que ver con la capacidad de resolver problemas, el contexto es el de un escenario de simulación de los mismos. Si se trata de apropiación de unos conocimientos desde sus reglas, el contexto es la disciplina científica; si la competencia es una interacción entre el

⁶⁷ Además de las áreas de matemáticas, ciencias naturales y lenguaje; el D.C. incluyó unas pruebas de valores y sensibilidad ciudadana.

⁶⁸ Gardner reconoce 7 tipos de inteligencia: lingüística, logicomatemática, espacial, cinestésicocorporal e inteligencias personales.

⁶⁹ GARDNER, Howard, Op. Cit., p. 10

⁷⁰ Ver al respecto: Torres C., Edgar, Et. al. *El concepto de competencia. Una mirada interdisciplinar*, Bogotá, SOCOLPE, 2001 y BUSTAMANTE Z. Guillermo, Et. al. *El concepto de competencia II. Una mirada interdisciplinar*, Bogotá, SOCOLPE, 2002

sujeto y su entorno cultural, el contexto es la cultura como una determinada forma de vida; pero también se puede dar el hecho de que el contexto no sea el campo cultural con sus normas configuratorias sino un marco de situaciones nuevas y cambiantes (...) Podríamos agregar que si atendemos a la evaluación masiva, el contexto tendría que ser la situación de examen, los instructivos, los formularios, etc.”⁷¹

Por su parte Gómez, retomando los análisis de la *Teoría de la Mente*, ha señalado cómo la definición de competencia en términos de “capacidad para resolver problemas” deja por fuera aspectos tan importantes en la conformación de las propias competencias como la dimensión afectiva del sujeto, de ahí que:

“...asumir el afecto como componente fundamental de las actitudes, y éstas a su vez como componente nuclear de las competencias, implica que la evaluación no puede limitarse exclusivamente a una «capacidad para resolver problemas» o una virtual correcta aplicación de algoritmos lógicos, o a una compleja disociación de factores involucrados en un problema, sino que ante todo implica tener en cuenta la historia personal de los estudiantes con los diferentes saberes, sus vocaciones, sus intereses, los contextos en los que cotidianamente se desenvuelven, «sus fundamentos semánticos básicos», en fin, la erótica por un saber particular que cada estudiante ha desarrollado.”⁷²

De una u otra forma, por aquello que excluye, por los problemas en su delimitación conceptual, por sus desproporcionadas pretensiones, las pruebas estandarizadas ni dan cuenta de lo que sería, en sentido amplio y profundo, una educación de calidad, ni contribuyen a mejorarla; por el contrario, su aplicación masiva contribuye a discriminar y estigmatizar estudiantes e instituciones de la educación oficial.

HACIA UN CONCEPTO DE CALIDAD SUSTENTADO EN LA DIVERSIDAD Y LA DIFERENCIA⁷³

Si las políticas multinacionales han venido impulsando la reducción de la evaluación de calidad de la educación a pruebas estandarizadas con base en estándares curriculares comparables a nivel internacional, una propuesta de política educativa fundamentada en la existencia de la diversidad multicultural y las diferencias socioeconómicas en nuestro territorio, antes que ignorar tales diferencias y tal diversidad, deberá partir de ellas para definir acciones, ya no homogéneas sino específicas y particulares de acuerdo con los resultados del análisis de cada uno de los contextos educativos, pues como diría Schmelkes, “los problemas reales involucrados en el funcionamiento de las instituciones educativas pueden comprenderse mejor cuando éstas se analizan en su contexto local.”⁷⁴

Un hecho característico de las políticas de calidad ha sido la concentración en la institución educativa: si bien las pruebas se aplican a los estudiantes y los instrumentos de factores asociados a estudiantes, docentes y directivos, los resultados se presentan por institución. Tanto los puntajes de las pruebas como los cruces de estos con los

⁷¹ MARÍN A., Luis Fernando. “Competencias: «saber hacer», ¿en cuál contexto?”, en, BUSTAMANTE Z., Guillermo, Et. al. *El concepto de competencia II. Una mirada interdisciplinar*, Bogotá, SOCOLPE, 2002, p. 105-106

⁷² GÓMEZ, Jairo. “Competencias: problemas conceptuales y cognitivos”, en, *El concepto de competencia. Una mirada interdisciplinar*, Bogotá, SOCOLPE, 2001, p. 103

⁷³ El presente texto constituye una readecuación del trabajo realizado por el *Colectivo Socolpe* (Sociedad Colombiana de Pedagogía) en el marco del proyecto de investigación titulado “Estrategia de Recuperación, Sistematización y análisis de información del sector educativo en 11 municipios del Departamento de Cundinamarca”, financiado por la Secretaría de Educación de Cundinamarca.

⁷⁴ SCHMELKES, Silvia. *La calidad de la educación primaria: Un estudio de caso*. México, Fondo de Cultura Económica, 1997, p. 4

factores asociables, son promediados y comparados con los de otras instituciones con el propósito de ubicar –de la manera más precisa- cada institución en algún lugar de la distribución estadística. Pero a pesar de ser la institución el centro de atención, es a la vez la gran ignorada. Los instrumentos de factores constituyen listados de posibles variables que inciden en eso que se llama escuela y de la cual parecen no tener mucho conocimiento, quienes elaboran tales listas y quienes procesan estadísticamente los datos recuperados. Según esto, podemos decir que en las políticas de evaluación de la calidad de la educación la escuela es la gran ausente.

La escuela es concebida entonces, como una caja negra y la complejidad de lo que allí acontece se ignora, se descarta o a lo sumo se esquematiza en variables, generalmente relacionadas con la gestión, argumentando en algunos casos la dificultad para su estudio. En la perspectiva de ir más allá de la lógica mecanicista que ha venido orientando las políticas educativas, es necesario elaborar una concepción de escuela que nos permita un mayor acercamiento a la complejidad de su organización y funcionamiento, con el propósito de establecer las condiciones para pensar la calidad de la educación —no ya como un simple asunto de promedios y correlaciones estadísticas— sino más bien en términos de una investigación sobre las particularidades que definen las prácticas pedagógicas en cada una de las instituciones escolares.

La propuesta que aquí se presenta no muestra a la escuela como una burbuja puesta en lo social, por el contrario, intenta dar elementos para describir la manera como ella está atravesada por otros factores, mucho más allá de los “listados” que señala la política educativa y, en consecuencia, de los insumos que allí se colocan.

Eso nos lleva a hacer una diferencia con el modelo actual en el que se basa la evaluación de la calidad: ya no se trata de “alumno” promedio que responde, que tiene algo de un “desempeño”, de una “competencia” estandarizada, y que es medido en las pruebas, sino de “sujetos”, que piensan y actúan en contextos particulares; ya no se trata de un “maestro” promedio que enseña, sino de “maestros” diversos que además de su experiencia, titulación, edad, tienen experiencias diversas, historias de vida, expectativas singulares, deseos, conflictos, intereses, etc. Y desde luego, ya no se trata de la escuela sino de las escuelas.

Así, retomando diversas investigaciones que desde la historia de la educación y la pedagogía hasta el campo del currículo y la propia evaluación hemos venido realizando, elaboramos lo que, siguiendo a Saldarriaga⁷⁵, hemos denominado las tensiones constitutivas de la escuela moderna. De esta manera, pretendemos pasar de una lógica causal de la escuela a una lógica *tensional* y contextual en donde antes que un asunto mecánico de variables y efectos, la institución escolar es entendida en términos de un conjunto de tensiones permanentes que hacen de cada una de ellas no sólo algo particular e incomparable sino además, en permanente inestabilidad y movilidad.

Las tensiones constitutivas de la escuela

Los trabajos históricos sobre el surgimiento de la escuela moderna nos señalan que desde su instauración en el terreno social, la escuela estuvo sometida a un diverso juego de fuerzas que le dieron su particularidad como institución social de la modernidad. Así, antes que una institución que evoluciona con el paso del tiempo, la escuela sufre permanentemente un juego de tensiones irreconciliables e irresolubles. Desde luego, la

⁷⁵ Ver: SALDARRIAGA, Oscar. “Matrices éticas y tecnologías de formación de la subjetividad en la pedagogía colombiana, siglos XIX y XX”, en, *Pretextos Pedagógicos*, No. 9, Bogotá, SOCOLPE, diciembre de 2000, págs. 19-51

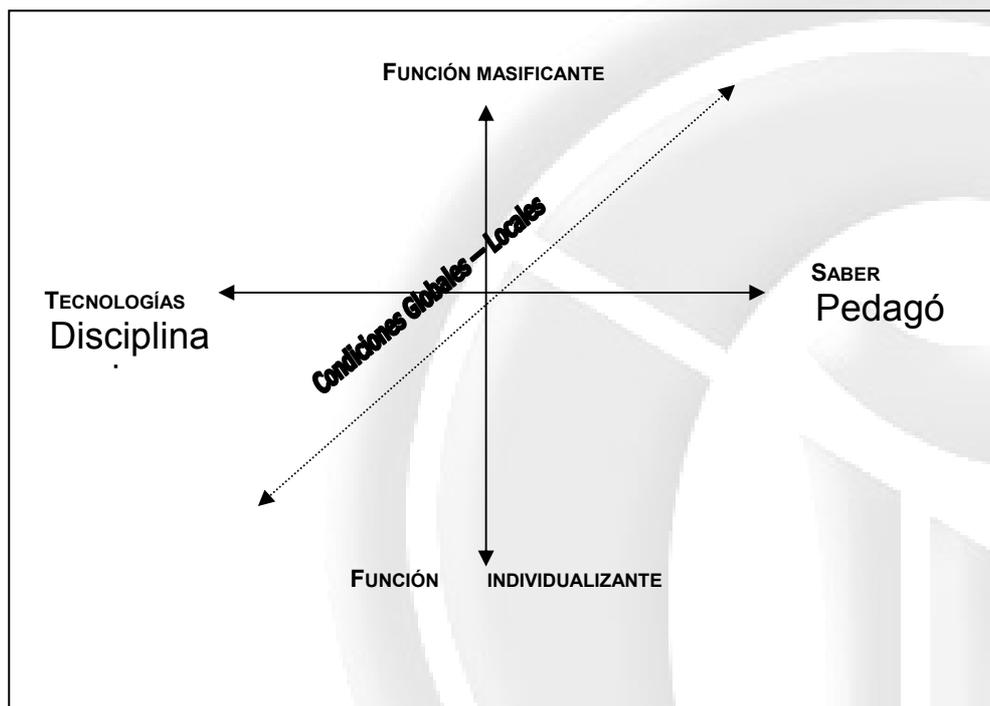
escuela de hoy no es la misma que apareció en nuestro territorio hacia la segunda mitad del siglo XVIII: sus fronteras han sido permeadas, sus límites se han ampliado, su rigidez inicial se ha matizado, pero las tensiones que la constituyeron ayer siguen dando forma a la escuela de comienzos del siglo XXI.

Un primer juego de tensiones constitutivas de la escuela conformaría lo que Saldarriaga ha denominado el **eje de las funciones**⁷⁶: desde sus comienzos la escuela ha pretendido formar individuos que posean un gobierno de sí mismos según los tipos de sujeto o de individualidad que se pretenda formar en cada contexto histórico, pero a la vez la escuela está llamada a formar grandes masas de la población para que respondan a determinado orden social según los fines que una sociedad le coloque en un momento histórico particular. Así, la escuela se mueve permanentemente entre una *función individualizante* y una *función masificante* hecho que genera una primera tensión que no puede tener punto de equilibrio pues significaría la anulación de alguna de estas fuerzas o de las dos.

Un segundo juego de tensiones resulta del enfrentamiento entre el saber pedagógico y los Tecnologías disciplinarias. Se trata del **eje del saber** en donde, de una parte, está el *saber pedagógico* que establece los objetos, procedimientos, métodos, técnicas y condiciones para la enseñanza y el aprendizaje, y de otra, están los *Tecnologías disciplinarias* y disciplinarios requeridos para el funcionamiento de la escuela en tanto institución socializadora y disciplinaria. Ninguna escuela puede funcionar sólo bajo los dictámenes del saber pedagógico pues su carácter disciplinario y normativo interfiere con los propósitos y fundamentos ideales de cualquier modelo pedagógico. Así, la escuela se debate entre los dictámenes del saber pedagógico hegemónico y la necesidad de orden, control y disciplina para regular las relaciones entre los sujetos de la práctica pedagógica.

Ahora bien, la escuela en tanto forma institucional, cobra materialidad en el marco de unas **condiciones** que son al mismo tiempo tanto del orden *global*, universal y *local*, particular. La escuela apareció en el horizonte del proyecto global de la Ilustración, pero cada escuela tuvo que funcionar en el marco de diversos contextos incluso refractarios a la idea y las prácticas de la civilización.

Gráfica 1



⁷⁶ Ibid., p. 24

Este entramado de tensiones constitutivas ha significado que la escuela, a lo largo de los siglos, se debata de modo dramático y conflictivo alrededor de cuestiones que nunca encontrarán soluciones definidas si no siempre híbridas y en permanente recomposición⁷⁷. Algunas de estas cuestiones son las siguientes:

Mientras la necesidad de escolarización y los criterios económicos exigen elevar el número de estudiantes en las aulas, las corrientes pedagógicas señalan las bondades de una atención más personalizada ¿Cuál es el número adecuado de niños por maestro?

A propósito del orden social vigente y el problema de la regulación individual, ¿cómo lograr formar individuos respetuosos de la norma y del orden social establecido y a la vez sujetos autogobernados?

Los modelos pedagógicos nos han hablado de un maestro conocedor de la ciencia que enseña y de la pedagogía y psicología para poder enseñarla, sin embargo, esta exigencia se cruza permanentemente con las condiciones sociales del maestro, con la tradición de las instituciones de formación de docentes y con los requisitos administrativos de economía de recursos. ¿Se debe formar un maestro artesano, aplicador de un método o un maestro sabio, intelectual, creativo?

El maestro es símbolo de autoridad, pero a la vez debe ser guía, acompañante. ¿Cuál es el nivel tolerable de respeto a la intimidad y a la libertad individual y cual el de intervención del maestro?

La escuela representa la cultura académica, la cultura letrada, pero la gran mayoría de quienes asisten a ella provienen de una diversidad cultural en donde la racionalidad, la tradición escrita y la argumentación no son elementos esenciales. ¿Cuál es el umbral mínimo de permeabilidad de la escuela frente a las culturas extraescolares?

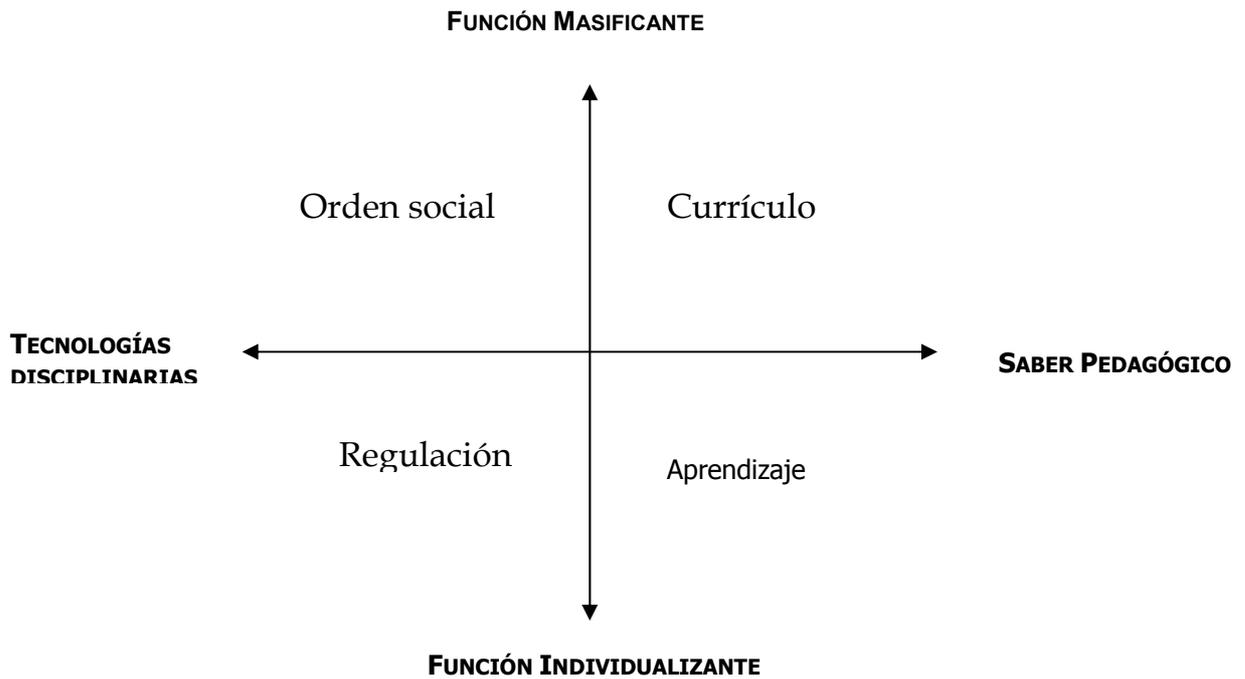
Ante estas paradojas, la lógica causal para entender la escuela pierde sentido y se impone una nueva mirada en donde las hibridaciones, las contradicciones, las fluctuaciones, las transacciones cobran sentido explicativo y ya no pueden ser vistas como obstáculos o accidentes. Si bien es sólo UNA manera de entender la institución educativa, consideramos que se trata de una comprensión que intenta responder a la complejidad de la dinámica escolar, y en ese sentido, constituye un modelo más verosímil de escuela.

Los Campos Tensionales como Categorías de Observación: un acercamiento a la complejidad escolar

Cada polo tensional de la escuela al intersectarse con los otros genera unos campos tensionales variables en tanto su carácter depende del estado de las tensiones de los polos respectivos que lo constituyen. Si cruzamos los dos ejes de tensión, tenemos que se forman 4 campos tensionales así:

⁷⁷ Ver: Ibid., p. 26-27

Gráfica 2



Tensión 1	Tensión 2	Campos tensionales
FM	TD	Orden Social
	SP	Currículo
FI	TD	Regulación
	SP	Aprendizaje

En la perspectiva de dar cuenta de la complejidad de elementos involucrados en las prácticas escolares, hemos considerado cada uno de estos campos como categorías de observación que nos permitirían apreciar la manera como cada escuela particular resuelve, maneja, procesa cada una de las tensiones que la constituyen. Como *categorías de observación*, cada una de ellas nos daría cuenta de un aspecto de la dinámica escolar, pero en tanto son producto de tensiones, de una parte, no son fijas, rígidas; varían constantemente; de otra, no pueden ser interpretadas de manera aislada puesto que están ligadas a las otras por su pertenencia a campos producto de distintos polos de tensión. De esta manera, explicar el funcionamiento de una institución escolar es dar cuenta del estado de sus campos tensionales, o dicho en otras palabras, dar cuenta de la manera como en cada institución se comportan tales campos.

Para efectos de una comprensión más precisa, en tanto categorías de observación cada campo tensional tiene las siguientes características:

a. Orden Social

En tanto institución social, la escuela ha sido encargada de la inmersión de las nuevas generaciones en el orden social vigente. Como parte de sus funciones, la escuela busca reproducir ciertas maneras de valorar, ciertos comportamientos, ciertas formas de percibir, de sentir. La reproducción del orden social depende de la manera como cada escuela relaciona dos polos de tensión: la función masificante y las Tecnologías disciplinarias. Si éstas últimas son predominantes, fuertes, se espera que el orden social reproducido esté más cerca de la ley, de la norma; por el contrario, si éstos son débiles y prima la función masificante, tendríamos, entonces, un orden social más flexible, más laxo que antes que a normas generales establecidas, responde a las condiciones pragmáticas de las relaciones.

En términos particulares podríamos decir que si en una escuela los Tecnologías disciplinarias son fuertes, explícitas, los individuos allí formados tenderán a comportarse de acuerdo a la norma y a la ley, por el contrario, si ello no es así, su manera de actuar tenderá a responder a las condiciones del grupo particular de donde proceden. Sin embargo, de una u otra forma, la reproducción del orden social es ineludible por parte de la escuela y sólo sus efectos serán variables pero dentro de marcos estrechos que impone una sociedad y una cultura particular.

b. Currículo

Independientemente de la concepción particular de currículo que maneje cada institución, la propuesta instructiva y formativa de cada escuela depende de la manera como operen la función masificante y el saber pedagógico: si la apuesta pedagógica de la institución es clara, explícita y compartida ampliamente por los maestros, podría preverse un énfasis en los saberes específicos a enseñar; si, por el contrario, no existe claridad sobre el horizonte pedagógico, la función masificante de la escuela hará que la propuesta curricular se oriente hacia saberes generales o hacia generalidades de los saberes.

En términos específicos, podríamos encontrar escuelas orientadas por las didácticas de los saberes cuya pretensión sería una fuerte formación en las disciplinas, o escuelas orientadas hacia una formación general que podría caracterizarse en términos del lenguaje de los organismos de cooperación como “necesidad básicas de aprendizaje” o “códigos básicos de la modernidad”.

c. Aprendizaje

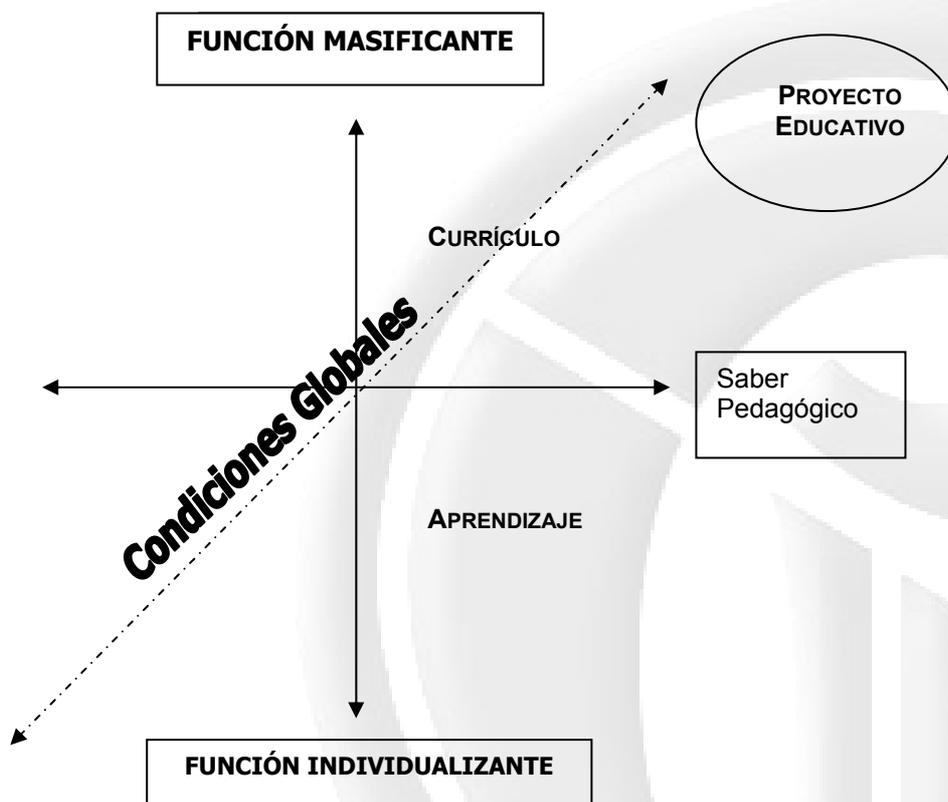
El tipo de aprendizaje que una institución escolar promueve, depende del balance o el tipo de relación que se establezca entre el saber pedagógico y la función individualizante. Dicho de otra manera, una escuela que privilegie la orientación didáctica, que enfatice en los saberes a enseñar tenderá a generar procesos de heteroestructuración cognitiva; por el contrario, una institución que privilegie la dimensión individual, personal, tenderá a generar procesos de autoestructuración cognitiva.

d. Regulación

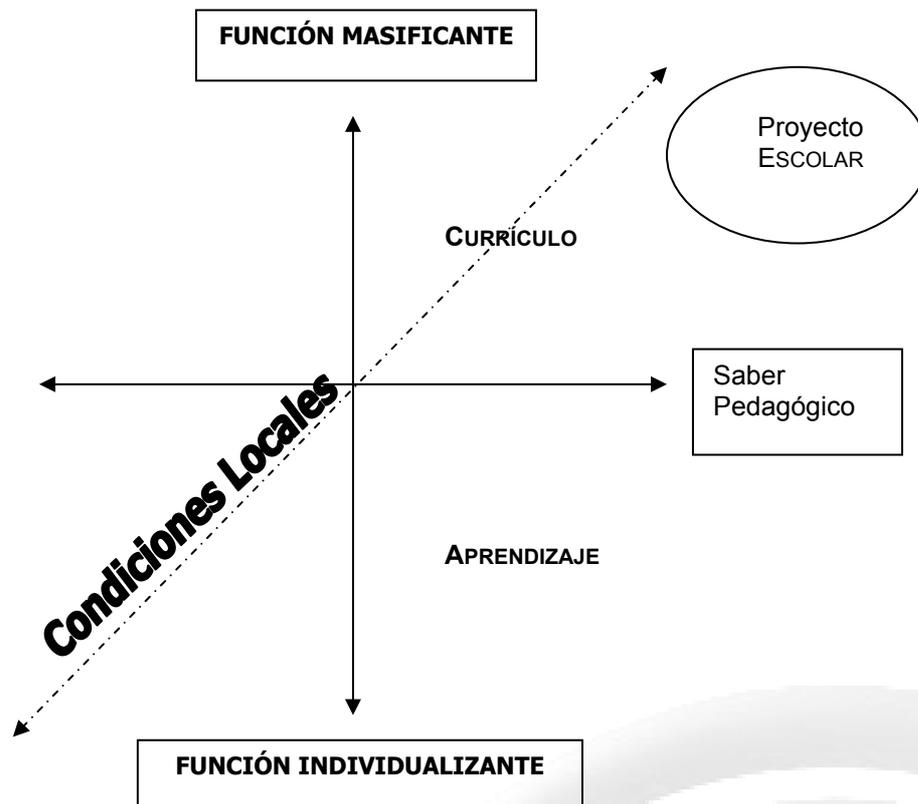
Más allá de los aprendizajes relacionados con los saberes disciplinares, la escuela promueve unas maneras particulares de relación de los sujetos consigo mismos. La forma como este tipo de relaciones se agencia tiene que ver con la tensión entre la función individualizante y las Tecnologías disciplinarias. La regulación, hace referencia, entonces, a aquellas normas de comportamiento, formas de valoración y autocuidado que promueve la escuela: cuando las condiciones de la institución facilitan la apropiación e interiorización de tales normas y pautas por parte del individuo, hablamos de una regulación que tiende hacia el *autogobierno*; cuando, por el contrario, prevalecen formas de imposición y de control externo, dicha regulación tiende a funcionar como *coerción*.

Las condiciones globales y locales en las que se materializa la escuela

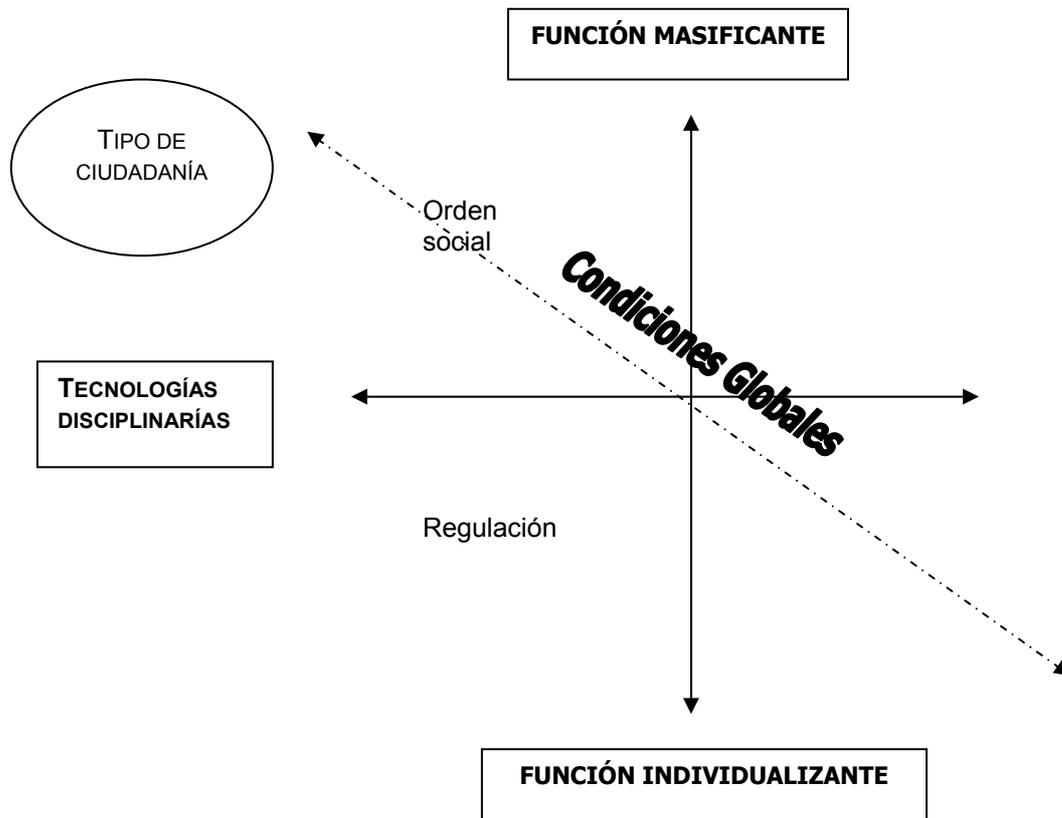
Estos cuatro campos tensionales cobran existencia material en el marco de una doble condición: el orden global, mundial predominante y el orden local. Si tomamos el eje del saber, veremos que para cada uno de sus polos las condiciones de uno y otro orden variarán de acuerdo con los resultados de las tensiones: así, en la zona de tensión del saber pedagógico (currículo y aprendizaje), las condiciones globales ponen de presente un determinado *proyecto educativo* agenciado socialmente a través de distintos dispositivos del orden del saber y del poder. En el caso particular de la situación actual, las condiciones globales están planteando una función educativa más allá de la escuela que se materializa bajo diversas formas organizativas a lo largo de toda la vida del individuo, ofreciendo el desarrollo de multiplicidad de competencias, habilidades y conocimientos.



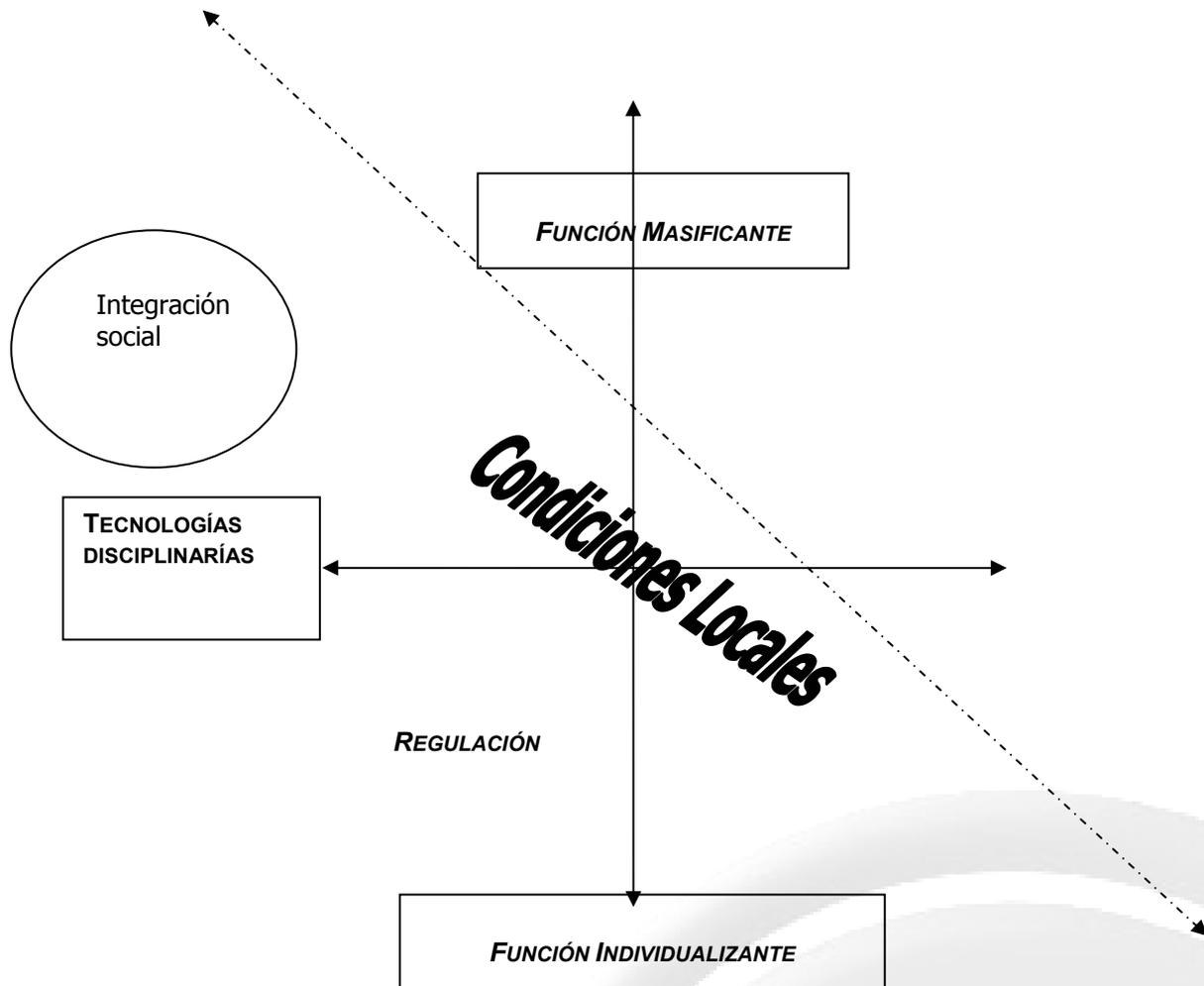
Por su parte, las condiciones locales tienden a promover lo que podríamos denominar un determinado *proyecto escolar*. Si el PEI es la explicitación de una apuesta institucional, el proyecto escolar, tal como se entiende aquí, es la orientación implícita de cada institución. Este proyecto escolar responde tanto al saber pedagógico institucionalizado como a las condiciones locales en donde está inserta la escuela, de tal forma que cada escuela resuelve de manera particular las relaciones entre la cultura académica o escolar y la cultura extra-académica o extra-escolar.



En la zona de tensión de las tecnologías disciplinarias, las condiciones globales agencian cierto *tipo de ciudadanía* de tal forma que tanto al orden social como a las formas de regulación promovidas por la escuela, se verán afectadas por tales exigencias.



A su vez, las condiciones locales exigen tanto al orden social como a las formas de regulación que la escuela promueve, procesos de *integración social* modulados de acuerdo con las tensiones generadas entre la función masificante y la función individualizante. Si es más fuerte ésta última, la integración social resultante tenderá a promover una *multiplicidad* de formas de integración; si por el contrario, la función masificante predomina, la tendencia será la generación de procesos y formas de integración social más bien *homogéneos*.



Una lógica tensional derivada de la reflexión pedagógica permite comprender la escuela como acontecimiento histórico y contextual, lo cual es distinto a conducirla hacia los principios de la estandarización. De acuerdo con esta lógica, la calidad de la educación exige pensar referentes y criterios más acordes con la complejidad y con las particularidades de la dinámica escolar. Es necesario visibilizar las diferencias, la heterogeneidad, la multiplicidad de sentidos que adquieren las prácticas pedagógicas en las distintas escuelas colombianas: antes que estándares para facilitar la comparación internacional, deberíamos pensar en criterios para responder a la diversidad cultural del país. Quizás de esta manera, podríamos observar hasta qué punto la escuela, en particular la escuela oficial, está contribuyendo al mejoramiento de las condiciones intelectuales, afectivas y sociales de la mayoría de la población.

Bibliografía

- BERNSTEIN, Basil. *La construcción social del discurso pedagógico*, Bogotá, Prodic, 1993
- BUSTAMANTE Z. Guillermo, Et. al. *El concepto de competencia II. Una mirada interdisciplinar*, Bogotá, Socolpe, 2002
- CARO, Blanca Lilia. "Factores asociados al logro académico de los alumnos de 3° y 5° de primaria en Bogotá", en, *Coyuntura Social*, No. 22, Bogotá, Fedesarrollo, mayo de 2000, p. 72.
- COLECTIVO Socolpe. "Los estándares curriculares: trivialización del acontecimiento pedagógico", en, *Educación y Cultura*, No. 61, Bogotá, Ceid-Fecode, sept. de 2002, p. 38-42
- CUNHA, Luiz Antônio. *Educação e Desenvolvimento Social no Brasil*. São Paulo: Cortez, 1975. Citado en. RAMAL, Andrea Cecilia. *Linguagem oral: usos e formas - uma abordagem a partir da educação de jovens e adultos*. Brasília: Boletim do MEC/TVE-Brasil - Educação de Jovens e Adultos, 1998, p. 08 a 27.
- DÍAZ, Mario. "Introducción al estudio de Bernstein", en, *Revista Colombiana de Educación*, No. 15, I Semestre de 1985, Bogotá, CIUP, p. 11
- GARDNER, Howard. *Estructuras de la mente. La teoría de las inteligencias múltiples*, Bogotá, F.C.E., 1997, p. 10
- GENTILI, Pablo. "El Consenso de Washington y la crisis de la educación en América Latina", en; *Archipiélago, Cuadernos de la cultura*, No. 29, verano 1997, p. 56-64
- MARÍN A., Luis Fernando. "Competencias: «saber hacer», ¿en cuál contexto?", en, Bustamante Z., Guillermo, Et. al. *El concepto de competencia II. Una mirada interdisciplinar*, Bogotá, Socolpe, 2002, p. 105-106
- MOCKUS, Antanas, Et.al. *Las fronteras de la escuela*, Bogotá, Socolpe, 1994, p. 61
- SALDARRIAGA, Oscar. "Matrices éticas y tecnologías de formación de la subjetividad en la pedagogía colombiana, siglos XIX y XX", en, *Pretextos Pedagógicos*, No. 9, Bogotá, Socolpe, diciembre de 2000, págs. 19-51
- TORRES C., Edgar, Et. al. *El concepto de competencia. Una mirada interdisciplinar*, Bogotá, Socolpe, 2001