

La educación en Latinoamérica: entre la cobertura y la calidad

Recibido: 08/10/2016

Aprobado: 14/11/2016

Resumen

En el texto se presenta cómo el concepto de calidad en la educación se introdujo en los sistemas educativos Latinoamericanos: emergió de la crisis generada por las reformas educativas de los noventa. Estas promovieron la cobertura y la descentralización. Resultado de ello fue la deserción y los malos aprendizajes. De ahí la necesidad de garantizar que los estudiantes permanecieran en las instituciones y se les brindara una educación de calidad. Pero, qué implica una educación de calidad, cómo evaluarla y qué dicen las evaluaciones internacionales sobre la calidad de la educación en Latinoamérica, son algunos interrogantes que se desarrollarán en el transcurso del documento. También se llega a la siguiente conclusión: lograr una educación de calidad en Latinoamérica no es fácil, pero tampoco imposible ¿Qué nos falta para mejorar? Que los gobernantes tengan consciencia y sensibilidad social.

Palabras claves: Cobertura, Educación, Calidad educación, Criterios calidad educativa, evaluación calidad educativa, pruebas PISA.

Introducción

La inclusión de la palabra calidad en el ámbito educativo tuvo sus orígenes en la década de los noventa. Antes, la palabra de moda en los sistemas educativos latinoamericanos era cobertura, acompañada de la palabra descentralización. De ahí la prioridad de que la mayoría de la población e incluso toda, pudiera acceder al sistema. Así mismo, la inconveniencia de que el gobierno central se hiciera cargo de este derecho fundamental y, por ello, lo delegó a otras entidades territoriales que podían asumirlo. Al parecer, era la solución para que un país creciera económicamente y pudiera afrontar los retos de los cambios a nivel global. Pero, que las escuelas y colegios albergaran gran cantidad de estudiantes con pocos docentes sin motivación laboral, en instalaciones precarias y sin apoyo gubernamental, no garantizaba que estos aprendieran y permanecieran hasta terminar su formación educativa. Pero, una vez valorado el aprendizaje de los estudiantes latinoamericanos en las evaluaciones internacionales, se llegó a la siguiente conclusión: la cobertura no es garantía de aprendizaje y se debe garantizar la permanencia del estudiante en el sistema educativo.

A raíz de la crisis que generó la cobertura, en especial por los resultados de las evaluaciones internacionales, los países de América Latina, a partir de las recomendaciones de organismos internacionales, plantearon la necesidad de establecer reformas que mejorara la calidad de la educación. La inclusión de esta palabra en el ámbito educativo planteó la necesidad de precisarla y contextualizarla. Una vez definida y establecido el campo en el que se podía implementar, fue necesario determinar: ¿Qué es una educación de calidad? ¿Qué se requiere para que una educación sea de calidad? ¿Es posible evaluar la calidad de la educación? ¿Cómo evaluarla? Estos y otros interrogantes

serán desarrollados en los diferentes apartados del artículo. En primer lugar, se parte del concepto de calidad educativa. Para ello, se revisan los antecedentes, la etimología de la palabra y los criterios para definirla. En segundo lugar, se mencionan algunos criterios para evaluar la calidad en la educación. En tercer lugar, se presentan algunos resultados sobre la calidad en la educación en Latinoamérica. Y en cuarto lugar, a manera de reflexión frente a la calidad de la educación se plantea la pregunta ¿Qué nos falta para mejorar?

Calidad educativa

Antecedentes

La calidad de la educación es un concepto emergente de las reformas educativas planteadas en Latinoamérica en la década de los noventa. Al respecto, Edwards (1991) expresa que se evidenció como problema a principios de la década de los noventa y surge como resultado del aumento de la cobertura, cuando entre los años 50 y 60 los gobiernos realizaron esfuerzos por aumentar la matrícula en la educación primaria. Lo anterior, porque el desarrollo industrial necesitaba más recursos humanos y la educación se consideraba como un elemento fundamental para el crecimiento de los países. Pero los altos índices de repitencia y deserción en la educación primaria generaron preocupación por la calidad, concluyendo que la masificación no es garante de una verdadera educación. Resultado de ello, la UNESCO a inicios de la década del noventa planteó el Proyecto Principal de Educación en América Latina, cuyo objetivo primordial fue mejorar entre los años 1980 y 2000 la calidad de la educación en los países de la región.

Es evidente que en aras de cubrir a la mayor población, en cuanto a cantidad, se fue perdiendo la calidad: una cosa es llenar las escuelas de

estudiantes y, otra, garantizar su permanencia y aprendizaje. De igual manera, los países latinoamericanos preocupados por estar alineados con el orden mundial, establecieron la estrategia de “abrir oportunidades” e “invertir” en educación, para que en un futuro, los egresados ingresaran al sector industrial y con ello generar más ingresos. Es decir, tomaron a la educación como un elemento más dentro de una ecuación económica, sin tener en cuenta que el ser humano no es un objeto, sino un ser con diferentes dimensiones que le dan la condición de ser sensible, impredecible y variable. Con todo, el concepto de calidad de educación comenzó a rondar en los informes de los organismos internacionales, los mismos que propusieron la necesidad de la cobertura. De igual manera, en los países Latinoamericanos se inició la reflexión sobre la necesidad de una mejor calidad en la educación. Pero, ¿Qué significa y qué implica una educación de calidad? A continuación, se expondrán algunos criterios que se deben tener en cuenta al momento de definir e implementar este concepto.

Calidad en la educación y criterios para definirla

Antes de establecer una definición, si existe, del concepto de calidad en educación, conviene revisar qué significa la palabra calidad. Frente a esta palabra el Diccionario de La Real Academia Española (2014) expresa que proviene del latín *qualitas, -ātis*, y este calco del griego *ποιότης ποιότēs*. Por otra parte, la palabra *qualitas, -ātis* en latín tiene dos significados: calidad y cualidad (Vox, 1996). No cabe duda, que en sí la palabra posee una esencia subjetiva e intangible. Para una comprensión del significado, se tomarán siete definiciones de las diez que registra el diccionario RAE, las que considero

pueden aportar al momento de establecer el concepto en el ámbito educativo. Veamos las siete definiciones:

Propiedad o conjunto de propiedades inherentes a algo, que permiten juzgar su valor (...) Buena calidad, superioridad o excelencia (...) Adecuación de un producto o servicio a las características especificadas (...) Carácter, genio, índole (...) Condición o requisito que se pone en un contrato (...) Estado de una persona, naturaleza, edad y demás circunstancias y condiciones que se requieren para un cargo o dignidad (...) Importancia o gravedad de algo (RAE, 2014).

Se puede observar que no es fácil expresar que algo es de calidad, porque se debe delimitar el contexto y establecer los aspectos o criterios que se tendrán en cuenta al momento de determinar esta apreciación. De no hacerlo, el concepto se podría prestar a confusiones o ambigüedades. La razón: los requerimientos de calidad pueden estar dentro del elemento o ser asignados según los criterios establecidos o acordados. Por ejemplo, algo es de calidad si tiene una propiedad especial que le permite valorarlo como tal. También, si hay un carácter o presenta una señal que indica que puede serlo. De igual manera, si alguien establece una condición o requisito para serlo. Así mismo, puede ser un estado o circunstancia que se le exige para serlo. Y por último, por conveniencia, la importancia, relevancia, relación de poder o ventaja que se le da a algo con respecto a otro.

Dado que en sí misma la definición de calidad presenta dificultad para asignarla a un elemento, es lógico suponer que si se le adiciona o se acoge esta palabra en el ámbito de la educación, también se tendría dificultad para establecer con precisión qué es o en qué consiste la calidad en la educación. Frente a ello, Edwars (1991) considera que en América Latina la calidad de la educación no puede ser un valor absoluto, ni neutro y debe establecerse de acuerdo con la situación, teniendo en cuenta el sujeto, la sociedad, la vida y la

educación. Por ello, es un juicio de valor sobre la realidad educativa y se da en términos comparativos, según la concepción de currículo que se asuma, ya sea desde la ideología de la eficiencia social o de la reconstrucción social, y la conceptualización de alumno que se tenga. La primera ideología valora la calidad de la educación desde el rendimiento del alumno. Por su parte, la ideología de la reconstrucción social, asume la calidad desde la relevancia para los destinatarios y, con ello, definir los requerimientos de la educación. De ahí la necesidad de establecer una definición de calidad, no desde la eficiencia ni la demanda, sino enfocado en el sujeto: el que aprende y el que conforma una sociedad.

Por otra parte, el concepto de calidad en educación se puede establecer a partir de los ejes fundamentales y la organización de un sistema educativo. Con respecto a estos ejes, como elementos de partida para definir la calidad en educación, Aguerrondo (1993) manifiesta que

Quando hay congruencia o consistencia entre estos ejes fundamentales (ideológicos, políticos, pedagógicos, etc.) y la organización (o la apariencia fenoménica) del aparato educativo, no se percibe inconsistencia y, por ende, no se cuestiona la “calidad” de la educación. (...) hay consistencia entre el proyecto político general vigente en la sociedad, y el proyecto educativo que opera. Es este ajuste, lo que define la existencia de “calidad” (p.5).

Adicional a esto, Seibold (2000) manifiesta que la calidad educativa en sus inicios se entendió como un reformismo pedagógico basado en lo cognitivo, a partir del cambio de planes y prácticas pedagógicas. Luego, se introdujo el concepto de calidad total tomado desde el ámbito empresarial, estableciendo un destinatario de la labor educativa, en este caso el alumno, como un beneficiario o cliente. De ahí la necesidad de una gestión educacional que debe ser optimizada y desarrollada de manera constante a

partir del proyecto educativo, las propuestas didáctico-pedagógicas, la estructura institucional y los procesos de gestión. Estos conceptos de calidad educativa no incluían el valor de la equidad y por tal razón, se debe establecer una calidad integral que lo incluya y se tengan en cuenta los contextos sociocultural, institucional-organizativo y didáctico pedagógico.

Es posible observar, que hasta el momento las autoras y el autor citado, no exponen una definición precisa sobre el concepto de calidad en educación, sino proporcionan los aspectos que se deben tener en cuenta para definirla. Así mismo, conviene reconocer que hay un acuerdo implícito, y es la necesidad de vincular diferentes elementos sustanciales al momento de establecer este concepto: el sujeto, la sociedad, la vida, la educación, lo ideológico, lo político, lo pedagógico, lo sociocultural, lo didáctico, lo institucional y lo organizacional. De igual manera, la UNESCO (2005) considera que para definir la calidad se requiere de “un diálogo en donde se establezcan los criterios de seguimiento y mejora, desde cinco dimensiones como elementos fundamentales de la enseñanza y el aprendizaje: los estudiantes, el contexto, los aportes potenciadores, la enseñanza y el aprendizaje y los resultados (p.29)”.

No obstante, Blanco (2008) precisa que desde el año 2007 la UNESCO estableció para América Latina cinco dimensiones que se debían tener en cuenta para definir una educación de calidad, desde una visión de derechos: relevancia, pertinencia, equidad, eficacia y eficiencia. Desde esta perspectiva, el concepto es idóneo y mejoraría el que se viene desarrollando en los países latinoamericanos con elementos como la cobertura, niveles de terminación de estudios, la deserción, repetición y los resultados de aprendizaje en español y matemáticas. De ahí, la importancia de una eficacia escolar a partir políticas

que prioricen el cambio de la escuela y las personas que intervienen en la comunidad educativa, en especial, los docentes.

Finalmente, desde una visión actual de la calidad de la educación la UNESCO en el foro Mundial sobre la Educación 2015 realizado en Incheon, República de Corea, Educación de calidad, equitativa e inclusiva así como un aprendizaje durante toda la vida para todos en 2030: Transformar vidas mediante la educación, cambia el enfoque planteado en años anteriores, e incluye al docente como parte esencial de esa calidad considerando que

esto no se logra solo mediante la enseñanza de competencias básicas como la lectura y la aritmética, sino mediante el fomento del pensamiento crítico y del deseo y la capacidad de aprendizaje a lo largo de toda la vida, que se adapta a las tendencias locales, nacionales y mundiales. Los docentes son esenciales para mejorar el aprendizaje, porque influyen considerablemente en la calidad de lo que los estudiantes aprenden (UNESCO, 2015, p.1).

De lo anterior, se infiere que el concepto de calidad de la educación cambia según la época y la necesidad. Por tal razón, cada gobierno, según el país latinoamericano, debe conceptualizar qué significa una educación de calidad y establecer las políticas a nivel nacional para implementarla. Un ejemplo de ello, se puede verificar en Colombia con la definición de educación de calidad propuesta por el Ministerio de Educación Nacional:

Entendemos que una educación de calidad es aquella que forma mejores seres humanos, ciudadanos con valores éticos, respetuosos de lo público, que ejercen los derechos humanos, cumplen con sus deberes y conviven en paz. Una educación que genera oportunidades legítimas de progreso y prosperidad para ellos y para el país. Una educación competitiva, pertinente, que contribuye a cerrar brechas de inequidad y en la que participa toda la sociedad (MEN, 2010, p.4).

Una vez establecidas algunas definiciones y los criterios para definir una educación de calidad, conviene precisar de qué manera se puede utilizar el concepto o los criterios, para saber si un sistema educativo ofrece una educación de calidad. Sobre este particular se tratará en el siguiente apartado.

¿Cómo evaluar la calidad educativa?

Desde los noventa, los resultados de las pruebas internacionales de evaluación realizada a los estudiantes como PISA, que evalúa la competencia lectora, la competencia matemática y la competencia científica; TIMSS, que valora los conocimientos en matemáticas y ciencias, y PIRLS, para evaluar la comprensión lectora, generaron en los ministerios de educación de los países latinoamericanos, la creación de oficinas o departamentos especializados en evaluación. Lo anterior, como una necesidad de evaluar y velar por la calidad de la educación en cada país y, con ello, mejorar los resultados en las pruebas internacionales. En especial, estas pruebas, se convirtieron en los instrumentos para medir la calidad de la educación en América Latina. Pero, ¿qué son las pruebas internacionales? Ferrer y Arregui (2003) expresan que

son instrumentos de medición estandarizados que se aplican en varios países simultáneamente, en grados o grupos etarios seleccionados, y que recogen información sobre logros de aprendizaje conceptual y procedimental en diferentes disciplinas, y sobre los factores contextuales que se presume influyen en el logro académico de los estudiantes (p.8).

He ahí una de las críticas que más se hacen a este tipo de pruebas: su carácter estandarizado, lo que significa que a todos los van a medir bajo los mismos y con los mismos criterios que los demás, sin tener en cuenta el contexto, ni la situación real del país. ¿Qué ocurrió frente a esta situación?

Los países latinoamericanos, a través de los departamentos u oficinas de evaluación, debían establecer mejoras a partir de los resultados de las pruebas internacionales y, así mismo, a nivel interno, establecer los criterios para evaluar la calidad de la educación. Para ello, necesitaban establecer el concepto de calidad de educación y definir las dimensiones sobre las que se trabajaría al momento de evaluarla. A continuación, algunas propuestas sobre qué se debe tener en cuenta en los sistemas educativos para evaluar la calidad de la educación.

Aguerrondo (1993) propone que para evaluar la calidad de un sistema educativo, se deben tener en cuenta los principios vertebradores reunidos en dos dimensiones: político-ideológicas, es decir, los fines y objetivos de la educación, y la dimensión técnico-pedagógica. En la primera se valorará: la generación y distribución del conocimiento, el mantenimiento y proliferación de la sociedad reclamada por el sistema cultural, los valores en la escuela para una educación en la democracia, la formación para ingresar al sistema productivo y la promoción de la ciencia para el desarrollo, solicitada por el sistema económico. En la segunda dimensión, los ejes epistemológico, pedagógico y organizativo-administrativo. En el eje epistemológico, el tipo de conocimiento que necesita la sociedad, las áreas de conocimiento y los contenidos-temas, información, núcleos o ejes- a desarrollar. En cuanto al eje pedagógico, las características psicológicas del sujeto de aprendizaje-etapas evolutivas-, cómo aprende, qué teoría de aprendizaje se asume-conductista o constructivista- y el rol del docente y la didáctica. En el eje organizativo-administrativo, la estructura académica- niveles y ciclos- y el periodo obligatorio, la definición de la institución escolar-escuela u otros espacios- y la orientación y supervisión del sistema educativo.

Sin lugar a dudas, que al momento de evaluar la calidad en la educación en todas las dimensiones establecidas en un sistema, no debe existir un interés diferente al de diagnóstico, ajuste, mejora y seguimiento de las mismas. De igual manera, se deben involucrar a todos los actores del proceso educativo como los padres, la familia, los estudiantes, el gobierno y la sociedad. Esto significa, que unos buenos resultados se darían porque hubo sinergia entre todos los responsables de las dimensiones y ejes planteados anteriormente. Por el contrario, unos malos resultados implicarían una falta de sinergia y serían una oportunidad de reflexión, sobre quién o quiénes no aportaron para un buen logro. Así, se podrían realizar los ajustes o tomar las medidas necesarias para futuras evaluaciones. Esto sería el ideal de una verdadera evaluación, pero se ha observado que en América Latina los buenos resultados, si es que se pueden llamar así, son apropiados por los dirigentes de la educación y son ellos quienes se abanderan y ufanan de su buena gestión. Pero ¿Qué sucede cuando no hay buenos resultados? Sencillo, lo dirigentes comienzan a buscar culpables y, en este caso, el más inmediato es el docente.

Por otra parte, Murillo y Roman (2010) consideran que la evaluación de la calidad de la educación debe realizarse desde un enfoque global e integral, teniendo en cuenta los siguientes criterios:

(...) la relevancia de poder acceder a la educación desde edades tempranas y permanecer en ella al menos hasta integrarse al mundo del trabajo en condiciones de igualdad. (...) que considere el derecho de todos y cada uno de los estudiantes a ser evaluados y recibir los resultados, es decir, superar la mirada sobre el rendimiento o aprendizaje promedio para ocuparse de la diversidad social y cultural general. (...) la integralidad del desarrollo de los sujetos, siendo central el potenciar y fortalecer el avance cognitivo de los mismos, (...) el desarrollo de las destrezas y habilidades para su apropiación y uso (...) y asegurarse de que a todos alcancen (p.103).

Con lo expuesto hasta el momento, se evidencia que no existen fórmulas estandarizadas para evaluar la calidad de la educación. Lo cual significa, que la evaluación de la calidad de un sistema educativo, es un procedimiento igual de complejo, al proceso de evaluación que realiza un docente en un aula de clase. Lo que se da es un acercamiento a la realidad, según la visión y el concepto que se tenga. De ahí que se puede evaluar la calidad de la educación desde una perspectiva económica, de ciencia, de derechos o integral. ¿Cuál es la más conveniente? Considero que todo depende del contexto, la visión de ciudadano, de los intereses y objetivos que se planteó el gobierno. Es decir, si el país tiene como meta una educación en lo económico, le apuntará a ello y para él una educación de calidad sería preparar a la población para aumentar la producción y posicionarse a nivel internacional en este aspecto. Pero, si desea que desde el país se genere conocimiento científico, impulsará la educación en la ciencia, la investigación y la tecnología, y la calidad de la educación, la medirá por los resultados en estos campos. De igual manera, si desea que la población se eduque en derechos y valores, o tenga una integralidad y así estar a tono con el orden mundial, para garantizar la calidad de la educación bajo este criterio, promoverá desde el ministerio de educación una reforma que forme a la población en ello.

De lo anterior, se infiere que cada país establece cómo será educada su población. Eso debería ser lo correcto, pero los países latinoamericanos, una vez son evaluados los estudiantes en las pruebas estandarizadas mencionadas al inicio de esta sección, deben responder de inmediato a los requerimientos que les hacen los organismos internacionales, so pena de ser sancionados económicamente. Esto significa que se educa al estudiante para un cierto tipo de sociedad, y luego, mediante una prueba internacional estandarizada, se le

evalúa, exigiéndole, quizás, sobre algo para lo que no se ha preparado. Esa es una de las deficiencias de este tipo de evaluación, de la que se ha cuestionado y llamado la atención por años. Al parecer, es el único medio válido para evaluar la calidad de la educación en Latinoamérica. Ante todo este tipo de exigencia, en últimas, es la escuela como institución quién carga con toda la responsabilidad y por ello,

la escuela ha quedado sola adelante de la sociedad; se la midió con un indicador de nivel académico similar al de otras regiones del planeta en las que la escuela cuenta con una cantidad de variables garantizadas. No se han construido indicadores capaces de dar cuenta del conjunto de las misiones y funciones que se le encomendaron al sistema educativo. Ni siquiera, que consideren el contexto en el que se le han pedido dichos resultados (Iaies, 2003,p.21).

Esto no significa que las evaluaciones se deban omitir, puesto que es indiscutible la necesidad de evaluar o valorar qué tanto aprenden y cómo se desarrolla el proceso de aprendizaje en los estudiantes. Lo que conviene es reflexionar cómo, para qué se evalúa y de qué manera se pueden utilizar los resultados de una evaluación de calidad en cada país. No se trata de juzgar, buscar culpables o desmotivar a la población, como es lo acostumbrado, sino de revisar en dónde están las deficiencias, para concertar estrategias de mejora, sin menos cabo o detrimento de uno u otro actor involucrado en la educación. Frente a las evaluaciones internacionales de calidad en América Latina, salta a la vista una pregunta ¿Cómo estamos y cuáles han sido los resultados? En el siguiente apartado se comentará al respecto.

Calidad educativa en Latinoamérica

Para establecer cómo estamos y cuáles han sido los resultados internacionales frente a la calidad de la educación en Latinoamérica, a continuación, se tomarán como referentes algunos informes de los noventa hasta el año 2000. De igual manera, se analizarán los resultados de las pruebas PISA desde el año 2000 hasta el año 2012.

Respecto a los años noventa, Puryear (1996) basado en informes de la UNESCO y la OCDE desde el año 1960 al 1993 argumenta que la calidad de la educación que reciben los niños en Latinoamérica es deficiente, en especial, en las escuelas públicas, porque los esfuerzos se orientaron a la expansión y se distrajo la atención en los procesos y resultados del aprendizaje. Así mismo, falta establecer sistemas nacionales de evaluación del rendimiento en la educación. Los cinco indicadores que sugieren el serio problema de la baja calidad en todos los niveles son: Los gastos promedio por estudiante se mantienen muy por debajo del de los países industrializados, las tasas de repetición en América Latina son altas- 30% en primaria-, las tasas de estudios completos son bajas-pocos se gradúan de la secundaria-, los puntajes de las pruebas son bajos- en lectura, matemáticas y ciencias por debajo de los países europeos y del este asiático- y el rendimiento en ciencia y tecnología es débil- desde 1990 la región está rezagada respecto a los países de la OECDE-.

Tres aspectos a tener en cuenta con lo expresado por el autor en el año 1996 son: En primer lugar, se evidencia la crisis que generó el afán de los países por dar más prioridad a la cobertura que al aprendizaje del estudiante y esto se reflejó en los bajos resultados en la educación pública, lugar que destinaron para llenar las aulas de más estudiantes. Como segundo, se plantea la necesidad de establecer sistemas nacionales de evaluación de la calidad y

ahora se comprende por qué en la mayoría de los países latinoamericanos se crearon oficinas de evaluación. Como ejemplo: Colombia con el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación-ICFES- adscrito al Ministerio de Educación Nacional-MEN-. En tercer lugar, se logró identificar los indicadores en donde se evidencia la falta de inversión en educación, la falta de garantías para que un estudiante termine sus estudios, las deficiencias en cuanto a lectura, matemáticas y ciencia, pero ante todo, que estamos marcados en nuestro rendimiento a la comparación con otros países, en donde el desarrollo económico, la formación académica y la cultura son muy diferentes.

Veamos a continuación en la tabla 1, cuáles han sido los resultados de los países que se han acogido a la prueba PISA desde el año 2000 hasta el 2015.

Tabla 1. Histórico Pruebas PISA años 2000 a 2015

Año	País	Lectura	Matemáticas	Ciencias
2000	Brasil *	396	334	375
	México	422	387	422
2003	Brasil*	403	356	333
	México	400	385	364
	Uruguay*	434	422	417
2006	Argentina*	374	381	391
	Brasil*	393	370	390
	Colombia*	385	370	388
	Chile*	442	411	438
	México	410	406	410
	Uruguay*	413	427	428
2009	Argentina*	398	388	401
	Brasil*	412	386	405
	Colombia*	413	381	402
	Chile	449	421	447
	México	425	419	416

	Panamá*	371	360	376
	Perú*	370	365	369
	Uruguay*	426	427	427
2012	Argentina*	396	388	406
	Brasil*	410	391	405
	Colombia*	403	376	309
	Costa Rica*	441	407	429
	Chile	441	423	445
	México	424	413	415
	Perú*	384	368	373
	Uruguay*	411	409	416
2015	Argentina*	475	465	475
	Brasil*	407	401	377
	Colombia*	425	416	390
	Costa Rica*	427	420	400
	Chile	459	423	447
	México	423	408	416
	Perú*	398	387	397
	Uruguay*	437	418	435
	República Dominicana*	358	328	332

Fuente: OCDE (2000-2003-2006-2009-2012-2015)

Notas: *: País asociado. Valores de los niveles: Inferior al nivel I menos de 335. Nivel I: 335 a 407. Nivel II: 408-480. Nivel III: 481 a 552. Nivel IV: 553 a 625. Nivel V: 625 o más.

Antes de comentar los resultados expuestos en la tabla 1 conviene aclarar que la prueba PISA, en español, Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes, fue implementada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE. Cada tres años se realiza a los estudiantes de quince años de los países que son miembros. A este organismo pertenecen 35

países. De ellos, dos son latinoamericanos: México y Chile. Por otra parte, Colombia y Costa Rica buscan su adhesión. Brasil ejerce como socio clave, Perú está en la categoría de país programa y Argentina, Costa Rica, República Dominicana y Uruguay son miembros del centro de desarrollo. Las pruebas se realizan en las áreas de lectura, matemáticas y ciencias.

Como referente para analizar la calidad de la educación en este apartado, solo se tomaron los puntajes de estas áreas, pero dentro del documento que elabora la OCDE para el informe a los países se presentan otros análisis sobre aspectos que influyen en los resultados del aprendizaje como motivación, estrategias de aprendizaje y herramientas utilizadas en la escuela. También, incluye temas sobre diferencias de género, entorno familiar y desempeño estudiantil y el ambiente de aprendizaje y la organización de la enseñanza, que los países pueden utilizar para reflexionar sobre la calidad de la educación.

En la tabla 1 se observa cómo en el transcurso de los años los países latinoamericanos se van uniendo a la presentación de la prueba tomándola como un elemento de medición de la calidad de la educación. En el año 2000 iniciaron dos países y, hasta el 2015, en total fueron nueve países los que participaron. De los países latinoamericanos que realizaron la prueba en el 2015, en cuanto a puntajes, Argentina fue el país que mejoró en todas las áreas y se ubicó en el nivel II. En cuanto a los puntajes en lectura, el máximo nivel que se ha alcanzado desde el año 2000 hasta el 2015 es el nivel II- entre 408-480 puntos-. Aunque existen países que han subido o permanecido en el nivel II, hasta el 2012 Argentina era uno de los países que se ubicaba en el nivel I- 335 a 407 puntos-. Por otra parte, en los países evaluados, entre los años que se presenta la prueba, no se observa una línea ascendente de mejora. Ante el histórico de los resultados se puede concluir que la lectura en los países latinoamericanos que presentaron la prueba es deficiente.

Respecto a los resultados en matemáticas, al igual que en lectura, solo algunos países alcanzan el nivel II, entre ellos Chile, Costa Rica, México y Uruguay. Mientras países como Argentina, Brasil y Colombia, desde el año de presentación de la prueba, se han mantenido en el nivel I. Valga la aclaración que Argentina y Colombia en la prueba del 2015 subieron al nivel II. Chile, desde el inicio de la prueba en el año 2006, es el país que ha presentado una constante de ascenso en los resultados. En conclusión, el desempeño en matemáticas de los países es deficiente. En cuanto a los resultados en ciencias, con algunas excepciones, el panorama es el más crítico: dos países han estado por debajo del nivel I-menos de 335 puntos-: Brasil en el año 2003 y Colombia en el año 2012. En esta prueba, Brasil es uno de los países que ha mejorado en puntuación en cada año pasando del nivel I al nivel II, aunque en la prueba del 2015 bajó al nivel I. El caso contrario es México, que aunque siempre se ubica en el nivel II, tiende a bajar su rendimiento: inició en el año 2000 con un puntaje de 422 y en el 2015 tiene un puntaje de 416. Otro caso a destacar es Uruguay, país que desde el ingreso a la prueba en el año 2006 siempre se ha mantenido en el nivel II. En general, el rendimiento de los países en esta prueba es el más regular y al igual que en las demás, el máximo nivel que alcanzan algunos países es el nivel II.

De lo presentado en el histórico de las tres pruebas se puede concluir que solo Chile, México y Uruguay se han ubicado en el nivel II. Así mismo, Argentina, Brasil y Colombia, desde el ingreso a la prueba, han permanecido en el nivel I. Conviene resaltar que Argentina en la prueba del 2015 ubicó las tres áreas en nivel II y Colombia, dos áreas en este nivel. Chile, es el único país, que ha presentado una constante de ascenso entre los años de presentación de la prueba. Por otra parte, conviene subrayar que los países que se han mantenido en el nivel II en todas pruebas en todos los años han

sido Chile y Uruguay. El país que no ha superado el nivel I desde que inició en la pruebas es Argentina, excepto en el año 2015. Y Colombia, es el país que en el 2015 ubicó dos áreas en el nivel II, lectura y matemáticas. Pero en el área de ciencias continúa en el nivel I.

A pesar de presentar algunas mejoras en puntuación, mas no en el aumento del nivel entre un año y otro, las pruebas indican que tenemos y persisten las deficiencias en estas tres áreas del conocimiento, en especial, en el área de ciencias. También, que a pesar de los informes y el rendimiento, los gobiernos de los países no han tomado las medidas necesarias para mejorar, lo que permite inferir dos situaciones: no leen los informes, o si los leen, ignoran los resultados dejándole la responsabilidad al próximo gobierno de turno. Y cuando el nuevo gobierno de turno se entera de la situación o de la existencia de estos resultados, procede de la misma manera, generando así un círculo de indiferencia, a partir de trazos interminables.

Ante el panorama de calidad en la educación presentado en Latinoamérica, saltan los siguientes cuestionamientos: ¿es posible mejorar o estamos condenados a seguir en una lucha por la calidad de la educación en situación de desigualdad? ¿Estamos luchando académicamente contra un Goliat, pero sin armas ni defensas? ¿Son tan mínimos los avances que no bastan para que sean percibidos por otros, ni por nosotros mismos? Las anteriores preguntas se podrán responder o usted inferirá las respuestas en el siguiente apartado.

¿Qué nos falta para mejorar?

Como apoyo a la respuesta de la anterior pregunta, tomaré algunas sugerencias planteadas por autores desde el año 1996 y lo que planteó la

UNESCO en el año 2013, desde la oficina de la OREALC. Así, el lector podrá identificar si los planteamientos realizados en el año 1996 siguen vigentes o aún quedan vestigios de ellos en las políticas de los países. De igual manera, establecerá un contraste entre los cinco aspectos relevantes que considera hoy la UNESCO son necesarios para una educación de calidad. Con todo, comprenderá por qué el camino hacia la calidad de la educación en Latinoamérica, aunque podría ser corto y fácil, se ha tornado largo y difícil.

Carnoy y Castro (1997) tomando como referente los resultados ocasionados por la cobertura en la educación, la descentralización y el poco uso de los datos de las evaluaciones para mejorar la inversión en educación y establecer políticas apropiadas, proponen para la educación secundaria en América Latina que el cambio es posible a partir de tres reestructuraciones: la primera, modificar el plan de estudios implementando un aprendizaje basado en problemas. Lo que requiere la transformación del docente como técnico a un docente intelectual. Ello, implicaría que el docente fuera un egresado de la universidad en asignaturas especializadas, formado pedagógicamente en el empleo y no un docente formado en una institución normalista. La segunda, hacer más atractiva la educación secundaria, en especial, para aquellos estudiantes que asisten a escuelas que no los preparan para la educación superior, asistiendo a instituciones públicas y/o privadas que los preparen en oficios específicos para ingresar a una empresa. Y tercera, privatizar la enseñanza secundaria y la técnica, tomando como referente lo ocurrido en Chile.

Salta a la vista que el interés en las tres propuestas de los autores, Claudio de Moura Castro del Banco Interamericano de Desarrollo y Martin Carnoy de la Universidad de Stanford, es completamente económico. De ahí, que todo está orientado el plan de estudios, los docentes y la escuela, a la

promoción de una educación técnica, desde el empleo y para el empleo. Incluso, implícitamente, proponen la abolición de las escuelas normales y, por ende, la preparación intelectual de los docentes en este tipo de instituciones, que en la mayoría de los países fueron las formadoras en pedagogía y didáctica. Conviene recordar que muchos docentes egresados de las normales educaron a los que hoy son exitosos en diferentes profesiones y aún pueden asumir sin ningún impedimento emocional o cognitivo, las nuevas exigencias del país y la sociedad global. Otro aspecto a destacar en lo planteado por los autores es el fomento de la educación privada en los países latinoamericanos y la definición del futuro de un estudiante, en especial, al de bajos recursos económicos, mediante el siguiente criterio de clasificación: si no puede estudiar para ingresar a la universidad, estudie para ser técnico.

Por otra parte, la UNESCO (2013) considera que se requiere de

cinco aspectos relevantes para avanzar en una concepción amplia de la calidad educativa en el marco de educación para todos: los logros de aprendizaje académico, los docentes, el clima escolar, la educación para la ciudadanía, y las tecnologías de información y comunicación. Sin embargo, el listado no es en ningún caso exhaustivo. En particular, es importante llamar la atención sobre dos dimensiones no discutidas en profundidad, una tradicionalmente considerada por las políticas y otra emergente: los insumos básicos y la segregación escolar, respectivamente (p.101).

Respecto al primer aspecto, la UNESCO (2013) puntualiza que los logros de aprendizaje son un indicador de la calidad educativa y que a partir de las pruebas estandarizadas, se podría obtener información para diagnosticar y hacer monitoreo de los mismos, pero conviene tener claridad sobre las limitaciones de las mismas, como la no medición de capacidades, habilidades, actitudes y disposiciones particulares de los estudiantes, y el desconocimiento

de otros factores extraescolares que afectan el rendimiento. El docente, como segundo aspecto, es un factor clave para promover el aprendizaje de los estudiantes. Por tal razón, requiere de una profesionalización y formación continua, e implementar una política de remuneraciones e incentivos. El clima escolar como tercer aspecto, requiere de generar desde la escuela un espacio inclusivo para todos los actores: directivos, padres de familia, profesores y estudiantes. Para el cuarto, promover la educación cívica y así formar a los ciudadanos en el respeto por los derechos humanos y el reconocimiento y respeto de su identidad cultural, y la de otros. Y el quinto, formarlos en competencias digitales, para incluirlos en la sociedad del conocimiento.

Desde lo propuesto por la UNESCO, a diferencia de lo planteado en la década de los noventa, se aprecia una concepción más integral frente a las condiciones requeridas para una educación de calidad en América Latina. Si bien la propuesta está más cercana a los países e involucran a otros actores de la educación, no profundizan en lo que ellos llaman las dimensiones políticas y emergentes, como los insumos básicos y la segregación escolar. Estos dos aspectos son de pertinencia directa de los gobernantes y, en últimas, son los que definen las condiciones de una reforma e impiden que se dé una verdadera educación de calidad, puesto todo depende la inversión y de la consciencia social del gobernante, para evitar la segregación escolar. Así las cosas, considero que los organismos internacionales interesados en la calidad de la educación en Latinoamérica deberían establecer como prioritarios estos aspectos, e incluso presionarlos, para que estas políticas y emergentes sean las bases de una de una reforma educativa. De lo contrario, seguiríamos haciendo esfuerzos aislados para mejor un problema, sin tener lo esencial. Es como pretender que un árbol crezca regándolo solo desde las hojas, pero sin abonar,

ni regar la raíz. Es indiscutible que lograr una educación de calidad en Latinoamérica no es fácil, pero tampoco imposible ¿Qué nos falta para mejorar? Que los gobernantes tenga consciencia y sensibilidad social.

Conclusiones

Una vez expuesto lo anterior es posible concluir que:

Los gobiernos de los países latinoamericanos, en el afán de cumplir las exigencias de los organismos internacionales, asumen o replican reformas educativas sin proyectar las consecuencias. Esto fue lo que ocurrió desde los noventa con la prioridad que le dieron a la cobertura y a la descentralización de la educación: sacrificaron la calidad por la cantidad. De ahí que por cubrir una deficiencia, generaron un gran mal: llenar las escuelas de estudiantes no garantizaba su permanencia y aprendizaje.

El concepto de calidad no es fácil de definir, porque en sí la palabra posee una esencia subjetiva e intangible. De ahí lo complejo cuando quiere expresar que algo es de calidad, porque se debe delimitar el contexto y establecer los aspectos o criterios que se tendrán en cuenta al momento de determinar esta apreciación. Esta misma dificultad se percibe si la palabra se le acompaña a la educación. Incluso, el concepto de calidad de la educación cambia según la época y la necesidad: antes se entendió como un reformismo pedagógico basado en lo cognitivo implementando el cambio de planes y prácticas pedagógicas. Hoy tiene una visión integral. Por tal razón, desde los noventa, los interesados en la calidad de la educación no han establecido definiciones sino propuesto criterios para determinarla. Veamos algunos:

- ✓ Precisar la situación teniendo en cuenta el sujeto, la sociedad, la vida y la educación.
- ✓ Definir los ejes fundamentales y la organización de un sistema educativo.
- ✓ Dialogar para acordar el seguimiento y la mejora, a partir de cinco dimensiones de la enseñanza y el aprendizaje: los estudiantes, el contexto, los aportes potenciadores, la enseñanza y el aprendizaje y los resultados.
- ✓ Tener una visión de la educación como derecho que incluya la relevancia, la pertinencia, la equidad, la eficacia y la eficiencia.
- ✓ Adaptar a las tendencias locales, nacionales y mundiales, mediante el fomento del pensamiento crítico y del deseo y la capacidad de aprendizaje a lo largo de toda la vida.

La evaluación de la calidad de un sistema educativo, al igual que el proceso de evaluación que realiza un docente en el aula, es un procedimiento complejo: no existen fórmulas estandarizadas para llevarla a cabo. Por ello, el propósito de evaluar la calidad de la educación no debe ser diferente al de establecer un diagnóstico, realizar ajustes, mejoras y concertar el seguimiento de las estrategias acordadas, para alcanzar los objetivos planteados. La evaluación de un sistema educativo puede hacerse valorando la dimensión político ideológica- los fines y objetivos de la educación- y la dimensión técnico pedagógica. También, desde un enfoque global que identifique el acceso y permanencia, los derechos, la diversidad social y cultural, integralidad del sujeto, el desarrollo de destrezas y habilidades, y que garantice que todos accedan y todos aprendan.

Las pruebas internacionales como PISA, que evalúa la competencia lectora, la competencia matemática y la competencia científica; TIMSS, que valora los conocimientos en matemáticas y ciencias, y PIRLS, para evaluar la comprensión lectora, son los instrumentos establecidos para evaluar la calidad de la educación de los países latinoamericanos. Aunque tienen limitaciones, como la no medición de capacidades, habilidades, actitudes y disposiciones particulares de los estudiantes, y el desconocimiento de otros factores extraescolares que afectan el rendimiento, no se pueden obviar, porque aportan elementos para reflexionar sobre la enseñanza, el aprendizaje y algunos factores que afectan el buen desempeño de los estudiantes.

En la historia de las Pruebas PISA, los resultados a nivel de Latinoamérica muestran deficiencias en las tres áreas evaluadas. De los cinco niveles planteados, el máximo que alcanzan los países latinoamericanos es el segundo. Por ello, al considerar como indicadores de calidad de la educación estos resultados, no es desacertado afirmar que tenemos una educación de mala calidad. También, que a pesar de los malos resultados, los gobiernos de los países no han tomado las medidas necesarias para mejorar o estas no son eficientes. ¿Es posible que no lean los informes, o si los leen, los ignoran, dejándole la responsabilidad al próximo gobierno de turno y señalando al docente como el único responsable? ¿Son tan mínimos los avances que no bastan para que sean percibidos por otros, ni por nosotros mismos?

En los años noventa, desde una visión económica, se planteó como camino para mejorar la calidad de la educación en América Latina: orientar el plan de estudios, los docentes y la escuela, a la promoción de una educación técnica desde el empleo y para el empleo; abolir las normales y fomentar la educación privada. De esta manera, era sencillo definir el futuro de un estudiante, en especial, al de bajos recursos económicos, mediante el siguiente

criterio de clasificación: si no puede estudiar para ingresar a la universidad, estudie para ser técnico. Pero, un nuevo camino fue trazado por la UNESCO en el año 2013. Su visión es integral, y aunque no profundiza en las dimensiones políticas y emergentes como los insumos básicos y la segregación escolar, dos son las dimensiones que deben llamar la atención al momento de plantear una educación de calidad: inversión y conciencia social. Estas son pertinencia directa de los gobernantes y son las que definen las condiciones e impiden que se dé una verdadera educación de calidad.

Para finalizar, ante las exigencias de una educación de calidad ¿Estamos luchando académicamente contra un Goliat, pero sin armas ni defensas? ¿Es posible mejorar o estamos condenados a seguir en una contienda, en donde la desigualdad es la que garantiza el fracaso? Basta de mirar hacia otras partes. Es hora de mirarnos y reconocer los errores. Todo debe empezar desde arriba. De ahí la urgencia de formar gobernantes con sentido de conciencia, justicia y sensibilidad social.



Javier Herrera Cardozo

Referencias

Aguerrondo, I. (1993). La calidad de la educación: Ejes para su definición y evaluación. Revista Interamericana de Desarrollo Educativo. Colección: La Educación, 3 (116), 561-578. Recuperado en <http://campus-oei.org/calidad/aguerrondo.htm>

- Blanco, R. (2008). Eficacia escolar desde el enfoque de la calidad de la educación. En Eficacia escolar y factores asociados en América Latina y el Caribe (pp.7-17). Chile: LLECE-UNESCO. Recuperado en <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001631/163174s.pdf>
- Carnoy, M., y Castro, C. (1997). ¿Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación en América Latina? Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de <https://publications.iadb.org/handle/11319/4731?locale-attribute=es>
- Edwards, V. (1991). El concepto de calidad de la educación. Chile: UNESCO/OREALC. Recuperado en <http://unesdoc.unesco.org/images/0008/000884/088452SB.pdf>
- Ferrer, G. y Arregui, P. (2003). Las pruebas internacionales de aprendizaje en América Latina y su impacto en la calidad de la educación: Criterios para guiar futuras aplicaciones. Chile: PREAL. Recuperado en file:///D:/Downloads/pruebas_internacionales_aprendizaje_AL_arregui_ferrer.pdf
- Iaies, G. (2003). Evaluar las evaluaciones. En Evaluar las evaluaciones. Una mirada política acerca de las evaluaciones de la calidad educativa (pp.15-36). Buenos Aires: IPE – UNESCO. Recuperado en file:///D:/Downloads/evaluar_evaluaciones_iipe.pdf
- MEN (2010). Educación de calidad, el camino para la prosperidad. Colombia: Ministerio de Educación Nacional. Presidencia de la República de Colombia. Recuperado en http://www.mineducacion.gov.co/cvn/1665/articles-237397_archivo_pdf.pdf

- Murillo, J., y Roman, M. (2010). Retos en la evaluación de la calidad de la educación en América Latina. *Revista Iberoamericana de Educación*, 53, 97-120. Recuperado en file:///D:/Downloads/rie53a05.pdf
- Puryear, J. (1996). La educación en América Latina: problemas y desafíos. PREAL.Nº7. Recuperado en file:///D:/Downloads/educacion_AL_problemas_desafios_puryear%20(2).pdf
- OCDE (2000). *Conocimientos y aptitudes para la vida. Primeros resultados del programa internacional de evaluación de estudiantes (PISA) 2000 de la OCDE*. México: Editorial Santillana S.A. Recuperado en <https://www.oecd.org/pisa/39817007.pdf>
- OCDE (2003). *Informe PISA 2003. Aprender para el mundo del mañana*. México: Editorial Santillana S.A. Recuperado en <https://www.oecd.org/pisa/39732493.pdf>
- OCDE (2006). *Informe PISA 2006*. España: MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA SECRETARÍA GENERAL DE EDUCACIÓN. Recuperado en <http://www.anele.org/pdf/INF-Pisa2006.pdf>
- OECD (2009). PISA 2009 Results: What Students Know and Can Do. Student performance in Reading, mathematics and Science. Recuperado en <https://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/48852548.pdf>
- OECD (2012). PISA 2012 Results: What Students Know and Can Do. Student performance in Reading, mathematics and Science. Recuperado en <http://www.oecd.org/pisa/keyfindings/PISA-2012-results-mexico-ESP.pdf>
- OECD (2015). PISA 2015. Resultados Clave. Recuperado en <https://www.oecd.org/pisa/pisa-2015-results-in-focus-ESP.pdf>

RAE (2014). Calidad. En Diccionario de la lengua española. Recuperado en <http://dle.rae.es/?id=6nVpk8P|6nXVL1Z>

Seibold, J. (2000). La calidad integral en educación. Reflexiones sobre un nuevo concepto de calidad educativa que integre valores y equidad educativa. Revista Iberoamericana de Educación, 23, 215-231
Recuperado en <http://rieoei.org/rie23a07.htm>

UNESCO (2005). EFA Global Monitoring Report. Charper 1. Understanding education quality. Paris: UNESCO. Recuperado en http://www.unesco.org/education/gmr_download/chapter1.pdf

UNESCO (2013). Situación Educativa de América Latina y el Caribe: Hacia la educación de calidad para todos al 2015. Chile: Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO Santiago). Recuperado en <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/images/SITIED-espanol.pdf>

UNESO (2015). Foro Mundial Sobre la Educación 2015. Educación de calidad. Recuperado en: <http://es.unesco.org/world-education-forum-2015/5-key-themes/educacion-de-calidad>

Vox (1996). Diccionario básico. Latino-Español. Español-Latino. Barcelona: Spes.

El autor

Profesor e investigador. Licenciado en Educación Básica Primaria de la Universidad de Santo Tomás, Bogotá. Especialista en lecturas y escrituras de la Universidad de San Buenaventura, Bogotá. Magister en educación con énfasis en desarrollo cognitivo del Tecnológico de Monterrey, México. Doctorando en educación de la Universidad de Baja California, México. Docente de Competencias Idiomáticas Básicas de Facultad de Filosofía y Ciencias Humanas de la Universidad de la Sabana, Bogotá, DC. Miembro de la comunidad científica de la Organización de los Estados Iberoamericanos (OEI) IBERCIENCIA.

Correo: javierherrera63@gmail.com