



FUNDACIÓN
ESCUELA DE GERENCIA SOCIAL
MINISTERIO DEL PODER POPULAR
PARA LA PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO

La Calidad de la Educación y la Distribución Social de los Aprendizajes

La investigación sobre este problema se llevó a cabo con el apoyo de
Ramón Casanova

Caracas, Septiembre de 2006

Fundación Escuela de Gerencia Social
Av. Alfredo Jahn con 5ª. Transversal de Los Palos Grandes-Caracas, Venezuela
Teléfonos: (58-212) 286.28.31/286.25.51/286.30.74/283.91.70/Fax: (58-212) 283.18.33
Página Web: www.gerenciasocial.org.ve Correo electrónico: infofegs@gerenciasocial.org.ve
Apartado Postal: 69.295

Conceptos y Definiciones

El concepto de calidad de la educación, se viene empleando para calibrar *la efectividad* del desempeño educativo de los sistemas de enseñanza, preferentemente de acuerdo con *la medición de los resultados* que muestran los escolares en el dominio de los contenidos (conocimientos y competencias) del currículum.

Introducido como medio de gestión de los servicios hacia finales de los años 80, en buena parte siendo una consecuencia del debate que desencadenó el Informe sobre el *estado de la educación* estadounidense encargado por Reagan¹ (que puso en evidencia los bajos rendimientos de los escolares), el tema tomará centralidad en el diseño de políticas educativas. En concreto, se quería establecer metas óptimas según la definición de criterios de lo que se esperaba proveyera la escuela. Tales criterios, convertidos en estándares², permitirían evaluar el desempeño educativo. La idea que estará detrás de esta preocupación será el profundo desfasaje entre lo que la institución escolar enseñaba y los alumnos aprendían y las competencias tecnológicas y culturales requeridas para la nueva economía global. El balance de este y otros informes que comenzaron a proliferar, alertaba que la sociedad estadounidense estaba cediendo terreno en el escenario de las economías industriales desarrolladas y que ello en buena parte se debía a la escasa y obsoleta preparación del capital humano.

Incorporado el diagnóstico a la agenda internacional con el consenso de Washington, se extenderá a través de las agencias técnicas y los organismos financieros internacionales, entrando con fuerza en América Latina a través de la presión que ejercerán por alentar reformas educativas que sirviesen para

¹ *A Nation at Risk* preparado por la National Commission on Excellence in Education, se encuentra en Beatrice and Ronald Gross, *The Great School Debate* (New York: Simon and Shuster, inc., 1985).

² Una revisión de los argumentos y de las críticas puede consultarse en [Archivo 2, Documento en Línea 3.05](#).

preparación de la nueva fuerza de trabajo requerida por las dinámicas de reconversión tecnológica y laboral del modelo postindustrial³.

Considerando que para la impostergable inserción en la economía global, (teniendo en mente el análisis de la importancia que tuvo la prioridad de la educación en el despegue de las economías asiáticas emergentes), el núcleo fuerte de las reformas será en adelante la calidad. Valorando que, superados los problemas de [cobertura](#)⁴, el problema estribaba en organizaciones escolares burocráticas, obsoletas en el currículum, desentendidas de los cambios en la cultura del trabajo de la sociedad del conocimiento. En estas condiciones, *la política educativa debía sobre todo destrabar las barreras organizativas que limitaban las capacidades de innovación de los sistemas escolares para mejorar la calidad.*

Entre estas capacidades, tenían que ampliarse, precisamente, aquellas dirigidas a las del cambio pedagógico, una de las áreas más débiles en la gestión de los servicios. Se emprenderán, entonces, esfuerzos por instrumentar políticas dirigidas a disponer, particularmente, de recursos organizativos y medios técnicos a través de los cuales *evaluar* los desempeños educativos de los sistemas escolares. Una línea que tomará fuerza, como hemos dicho, será *la elaboración de estándares y la medición de resultados*. Ello implicará desarrollos importantes en infraestructuras de información, metodologías y organización de sistemas de evaluación.

En la actualidad, se vienen concretando ensayos y experiencias en este sentido, básicamente orientados a la ponderación de lo que aprenden los escolares mediante pruebas. Estas pruebas procuran medir los logros educativos, ciertamente que concentradas en las áreas del currículum tenidas como más relevantes para las dinámicas del nuevo patrón tecnológico-científico. Ello en

³ Un texto que tomará esta línea general de reflexión será el de Cepal, *Educación y conocimiento, eje de la transformación productiva con equidad* (Santiago de Chile: Cepal/Unesco, 1992).

⁴ [Vínculo al problema Cobertura y desigualdad social del capital educativo](#)

varías direcciones: cuánto, que competencias logran con esos aprendizajes los escolares y que factores sociales y educativos pueden explicarlos⁵.

Mediante la cooperación de la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe de la Unesco, que mantiene operando desde 1994 el [Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación \(LLECE\)](#)⁶, la mayoría de los países de la región cuentan hoy con sistemas nacionales destinados a monitorear los rendimientos educativos de la escuela básica. En Venezuela, el [Sistema Nacional de Medicación y Evaluación del Aprendizaje \(SINEA\)](#)⁷ cubre este campo.

Con el avance de los sistemas de evaluación, la información disponible no sólo ha venido aumentando sino favoreciendo la comparabilidad, permitiendo de esta manera una mejor comprensión de los niveles de desempeño de los países según los rendimientos de los escolares que se incorporan a la educación básica. Dos referencias importantes que deben mencionarse y consultarse para apreciar en detalle el estado de la calidad en Venezuela y su situación en el contexto de América Latina, lo constituyen los Informes del LLECE⁸ y el Informe preparado por el SINEA en 1997⁹; este último, por nuestra parte extrañando su continuación para los años que cubren el inicio del presente siglo. Y es que sería importante para sondear de qué forma ha evolucionado desde la década de los noventa y cuál ha sido la influencia de los cambios en las orientaciones que han signado la nueva política educativa de la gestión actual. Un informe mundial que, sin incluir a Venezuela pero sí a algunos países de la región, nos puede dar una comprensión del umbral en el que se ubica la región con respecto al rendimiento educativo en la

⁵ Para una descripción de la metodología empleada en las investigaciones comparadas promovidas por la Unesco en América Latina, ver [Archivo 2, Documento en Línea 3.09](#) y [Documento en Línea 3.11](#).

⁶ www.unesco.cl/llece

⁷ www.me.gov.ve

⁸ Ver [Archivo 2, Documento en Línea 3.09](#) y [Documento en Línea 3.10](#).

⁹ Pueden consultarse en el [Archivo 2, Documento impreso 2.01](#) y [Documento impreso 2.02](#).

perspectiva mundial, es el [Informe PISA](#)¹⁰ que viene patrocinando la OECD junto con la [UNESCO](#)¹¹.

Complementariamente con el avance de los sistemas de evaluación latinoamericanos, se han venido fortaleciendo redes académicas y de especialistas ligadas a la reflexión de las metodologías y al análisis de la información. Una de significación regional es la promovida por [PREAL](#)¹² con una contribución importante a la discusión sobre estándares y refinamiento de los instrumentos de medición¹³.

Perspectivas de análisis del problema

El tratamiento del tema en América Latina heredó, pues, los enfoques y las metodologías que comenzaron a proliferar, como hemos dicho, en los años 80 en los Estados Unidos. En términos generales, se puede decir que tal tradición asimiló las perspectivas de las disciplinas de las ciencias administrativas y organizacionales con las que se venía introduciendo el cambio en las organizaciones empresariales. Argumentando que para aumentar los rendimientos de los sistemas escolares se hacía prioritario mejorar la gestión, insistirán en rediseñar el funcionamiento de los servicios, disminuyendo la intervención pública en su manejo y promoviendo una cultura basada en los nuevos enfoques organizacionales. Pensando en adecuar la gestión a esta visión, se hablará de una reinención del gobierno educativo y de un Estado management, concentrado en las tareas de diseño de políticas y evaluación que garantizaran la calidad de los productos educativos. Imbuidas de un antiestatismo, tomarán influencias complementarias de corrientes del pensamiento educativo que insistirán en el cambio educativo desde la escuela misma. Estas corrientes ejercerán un gran peso en las agendas de reforma. Estimuladas por hallazgos de la investigación que señalaban que la calidad dependía más de una sólida cultura articulada al

¹⁰ La versión en español del Informe del año se encuentra en [Archivo 2, Documento en Línea 3.12](#).

¹¹ www.unescostat.unesco.org

¹² www.preal.cl

clima escolar o/y al proyecto institucional de la escuela que del origen social de los estudiantes o de las condiciones materiales de los establecimientos, definirán “programas de cambio” en esta dimensión micro de la organización escolar. Expresiones de estas corrientes serán los movimientos de mejora de la eficacia escolar de que se difundieron en la región en la década de los años 9014.

Factores asociados a su aparición y búsqueda de soluciones

En el interior de estas perspectivas, quedaron relativamente oscurecidos los enfoques que partían del análisis de las fuentes sociales de la desigualdad en la educación, reconceptualizados ahora en las teorías liberales de la equidad. El ascenso político del neoconservatismo, bajo el supuesto de que lo importante era cómo mejorar la racionalidad de las decisiones del Estado para mejorar los impactos de las políticas, presionará por agendas que tendrán por epicentro introducir una cultura gerencial basada en la promoción de reglas de competencia del mercado. Incorporando estas referencias teóricas, los bajos desempeños públicos fueron diagnosticados por la pervivencia de la administración burocrática y su inercia para incentivar el cambio y la innovación pedagógicos.

A estas perspectivas, se les opondrán sectores intelectuales desde el interior de los mismos enfoques. Las críticas serán tanto de las debilidades teóricas como de la infertilidad de las políticas que se diseñarán. Las más generalizadas recusarán la valoración de la calidad sólo de acuerdo con saberes y competencias de un campo restringido del saber y la cultura, dejando afuera conocimientos y competencias para la complejidad de la sociedad actual (por ejemplo, en las áreas emocionales y sociales) y la extremada capacidad atribuida a la medición de logros como predictor del éxito escolar.

¹³ Avances de este trabajo se encuentran, por ejemplo, en [Archivo 2, Documento en Línea 3.02](#).

¹⁴ Un resumen de las teorías de estos movimientos puede verse en [Archivo 2, Documento impreso 1.06](#).

Más recientemente, con el ascenso de gobiernos críticos al liberalismo en la región, se viene ampliando el espectro del cuestionamiento, retomando, por un lado, los argumentos igualitaristas de la justicia, valorando al Estado como instrumento para promover la igualdad y dirigiendo las políticas a la reconstrucción de los sistemas nacionales de educación. Por el otro, intentando introducir en la noción de calidad las dimensiones de los usos sociales de la escuela (de integración comunitaria, de promoción de una cultura del trabajo, de educación política). Ya la pregunta no será la de cómo mejorar la educación sino para qué sirve. La experiencia más radical la constituye Venezuela, en donde se avanza en un contrato educativo que asume de nuevo la responsabilidad del Estado en la gratuidad, la obligatoriedad y la universalidad, y, en estrategias que podríamos resumir en la idea de igualdad en el punto de llegada. Ello, intentando controlar sistémicamente factores no sólo educativos (textos, infraestructuras, capacitación docente, gestión, jornada completa) que influyen en los logros, sino variables decisivas: políticas de cobertura masiva, extensión de la educación preescolar, enriquecimiento de las situaciones de aprendizaje más allá del salón, mejoramiento del capital educativo de las familias, implicación directa de las comunidades en la determinación de necesidades, prioridades y financiamientos (en una idea de democracia directa más que de descentralización).

Estado actual en el país

En realidad si los años noventa fueron años en que la educación básica experimentó una caída en lo que los escolares lograban aprender y las brechas sociales entre los grupos se mantuvieron, tal fenómeno es parte de una tendencia anterior que ha sido registrada por la investigación especializada.

Con el agotamiento del ciclo de “expansión fácil”, impactado por las restricciones financieras en un escenario de presión demográfica, las investigaciones alertarán sobre la precariedad de los bienes educativos que la escuela transmitía. En los años finales de la década de los 70, estudios en torno a la segmentación escolar registraban que más allá de una red reducida de escuelas, los resultados de los

escolares estaban muy por debajo de los objetivos del currículum¹⁵. Evaluaciones llevadas a cabo en la década de los 80, constataban que este hecho se extendía, siendo común al conjunto de la educación básica. Así, un estudio basado en una muestra nacional que medía el dominio acumulado de conocimientos (entre el primer grado de básica y el tercer año de bachillerato, hoy noveno grado) en Biología, Química, Ciencias de la Tierra, Matemática y manejo del Lenguaje en estudiantes que egresaban del noveno grado llegaba a esta conclusión¹⁶.

Dos evaluaciones de fines de los 90 aportan datos que confirma la persistencia de esta dinámica. El primero evalúa las competencias en lengua y matemáticas de los escolares del tercero, sexto y noveno grado¹⁷, constatando no sólo bajos logros sino además que se trata de un fenómeno incremental. Observados los logros según el promedio de preguntas contestadas correctamente del total de preguntas hechas a los alumnos que constituyeron el universo, registrado en dos cifras para los terceros y sextos grado: la identificada como Prueba base y la de la Prueba final, el análisis deja ver varias cosas. En el caso de los terceros grados, la primera referida a conocimientos inherentes al primero y segundo grados y la prueba final a los correspondientes al tercer grado, la observación de las medias aritméticas indica que un porcentaje significativo de las preguntas no fueron contestadas correctamente. Las conclusiones son preocupantes, como lo evidencian los resultados presentados en una escala de No Logro, es decir, aquellos que contestaron el 39% o menos de la prueba, de Logro Parcial, los que contestaron entre el 40 y el 69% de la prueba y el nivel de Logro, los que contestaron el 70 % o más de las preguntas. En el tercer grado, en la prueba

¹⁵ Gabriela Bronfenmajer y Ramón Casanova, *La Diferencia Escolar* (Caracas: Editorial Kapelusz, 1986).

¹⁶ El estudio fue realizado por Moravia Silva e Inés de Orellana en cooperación entre la Oficina de Planificación del Sector Universitario (OPSU) y el Cenamec en el año 1985. Un resumen de los datos se encuentra en Enrique Planchart, "El problema de la enseñanza de la ciencia y la matemática en la educación básica" (Caracas: II Encuentro Educación Básica. Emergencia Nacional, 1996). Ver [Archivo 1](#), [Gráfico 02](#).

¹⁷ Moravia Silva et.al., *Informe para el Docente. Sistema Nacional de Medición y Evaluación del Aprendizaje* (Caracas: Ospp. Ministerio de Educación, 1998). Ver [Archivo 1](#), [Cuadro 01](#). Los datos pueden consultarse en [Archivo 2](#), [Documento institucional 2.01](#) y [Documento institucional 2.02](#).

base, los alumnos se ubican en el nivel de logro parcial con el agravante que en comprensión de la lengua escrita, la mayoría se ubica en el de no logro con excepción de siete estados y en la prueba de final de etapa, igualmente, la mayoría se ubica en el de logro parcial. Y más preocupante aún, en la comprensión de la lengua escrita, los alumnos se ubican en el nivel de no logro. En cuanto a nociones lingüísticas tanto en la prueba base como en el de final de etapa, la mayoría se concentra en el logro parcial. Los resultados no son diferentes en el área de matemáticas, en el cual en la prueba base y de final de etapa, la mayoría se ubica en el nivel de logro parcial, situación que se empeora si se considera por separado el tópico de la medida y la geometría en los cuales el mayor porcentaje se coloca en no logro. Los datos que avalúan la comprensión de la lengua escrita y en el manejo de las matemáticas, sugieren carencias que se acumulan según se avanza en el recorrido escolar. Así, mientras en el momento de la prueba base (conocimientos de primer y segundo grado) casi todos los alumnos se ubicaron en el nivel de logro en lo que respecta al manejo de Números y Operaciones, en la prueba final de etapa (tercer grado), se colocan en el de logro parcial¹⁸.

El segundo estudio, evalúa la situación con respecto a los logros educativos de un conjunto de sistemas de enseñanza Básica en la región¹⁹. Valorando los logros en los grados tercero y cuarto en el currículum en lenguaje²⁰ y matemáticas²¹, el análisis de las medianas por países indica que Venezuela en ningún caso se ubica por encima de la media regional; lo que si sucede con otros países. En los resultados en lenguaje la mediana obtenida se ubica por debajo de la media regional en tanto que Argentina, Brasil, Chile Cuba, Colombia, México y Paraguay se sitúan por encima. En matemáticas, los valores obtenidos en tercer grado colocan de nuevo a Venezuela por debajo de la media regional, acompañando a todos los otros países menos a Argentina y Cuba cuyas medianas se ubican por

¹⁸ Archivo 1, Gráfico 03.

¹⁹ Ver Archivo 2, Documento en Línea 3.09.

²⁰ Comprensión lectora, práctica metalingüística y producción de textos.

encima. Sin embargo, en cuarto grado las medianas de Brasil, Chile y Colombia los elevan por encima de la media regional y México la iguala mientras que Venezuela permanece por debajo²².

El análisis de los factores que pueden estar influyendo en este hecho²³, deja ver que para el caso venezolano es el background que se origina en la vida del hogar el que más influye en la educación de los escolares²⁴. Valorando su influencia en los resultados nos permite observar que ocurre una asociación entre los resultados de los escolares venezolanos y el estatus sociocultural familiar de la clase de origen. El gráfico que muestra las diferencias de medias por países en lenguaje, matemática y estatus socio-cultural así lo deja ver²⁵.

No disponiendo de datos para los años posteriores a la década del 90; sin embargo, dada la magnitud del fenómeno y los factores que están en juego, nos atrevemos a decir que neutralizar la tendencia (que sin duda persisten) es una tarea urgente.

²¹ Numeración, operación con números naturales, fracciones comunes, geometría y medicación y habilidades aritméticas.

²² [Archivo 1, Gráfico 01](#).

²³ [Archivo 2, Documento en Línea 3.10](#).

²⁴ Denominado en el estudio estatus socio-cultural, por tal define un índice construido a través de un análisis factorial que entraña cuatro indicadores: la educación que poseen los padres, el tiempo que destinan a la vida en el hogar en los días de la jornada laboral, el equipamiento cultural (libros y revistas) y la característica uni o biparental de la familia.

²⁵ Fuente: Idem., Gráfico 11, pág. 201. Para el índice, los indicadores y sus definiciones ver pág. 115 y Anexo I, Constructor de variables utilizadas en el análisis, pág. 174. [Archivo 1, Gráfico 04](#).