



CAPÍTULO II

Nociones teóricas y de contexto

2.1 Calidad y Evaluación Educativas: Cómplices de un mismo proceso.

2.1.1 El concepto de Calidad. Antecedentes

Del latín *qualitas*, -átis, la calidad habitualmente se define como la propiedad o conjunto de propiedades inherentes a algo que permiten juzgar su valor; es decir, su carácter, genio o índole; refiere a un nivel de superioridad o excelencia. (Real Academia Española, 2006).

Originado en el campo de la producción, el concepto de calidad ha recorrido un largo camino de perfeccionamiento en su propia evolución histórica; progreso permeado por los cambios en el área de la industria, de donde han surgido diversos conceptos, teorías y herramientas que en la actualidad gozan de gran influencia en otros campos. Sin embargo; también se defiende que siempre ha existido un concepto intuitivo de la calidad, pues desde que el hombre es hombre se aprecia una preocupación por el trabajo bien hecho. (Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial, 2006).

De esta manera, al reflexionar en torno a la conceptualización de la calidad es imprescindible no ignorar la multiplicidad de sentidos que esta expresión puede adoptar.

Al respecto, Robert Pirsig (citado por Instituto Nacional de Evaluación Educativa [INEE] (INEE, s/f a), comenta de manera atinada:

“Calidad... uno sabe lo que es, pero al mismo tiempo no lo sabe... cuando uno trata de decir en qué consiste. (p.3)



Históricamente, y como es posible observar en la Tabla 1, el concepto de calidad ha gozado de un proceso de maduración en el cual se le ha relacionado con ideas diversas tales como: un producto único, un trabajo bien hecho; satisfacción, producción, demanda, beneficio, eficacia, cantidad, competitividad, optimización, inspección, perfección, mejora continua, satisfacción permanente, etc.

Usualmente, hablar de calidad implica hablar de satisfacción; de un juicio valorativo acerca de una organización, producto o servicio en el que se conjuga el ser con lo que es considerado como deber ser. Asimismo, “al buscar la calidad, debemos partir de la idea de que cualquier cosa puede hacerse mejor y de que toda mejora es importante, aunque a primera vista parezca insignificante” (Pérez, López, Peralta y Municio, 2000, p.10).

Con relación al tema de la calidad, Flores (2000) concentra a algunos de los autores representativos que definen a la calidad; tal es el caso de Crosby (cero defectos); Deming (evidencia estadística de variación y desviación mínimas); Jurán (cumplimiento de requisitos); y Taguchi (mínima pérdida a la sociedad por entregar nuestros productos).

Por lo anterior, puede decirse que la calidad es un constructo con implicaciones cuantitativas como cualitativas; un concepto polisémico; un tema añejo y prospectivo al mismo tiempo; vigente y de alcances tanto personales como sociales.

**Tabla 1***Evolución histórica del concepto de calidad*

Etapa	Concepto	Finalidad
Artesanal	Hacer las cosas bien independientemente del coste o esfuerzo necesario para ello.	1 Satisfacer al cliente. 2 Satisfacer al artesano, por el trabajo bien hecho 3 Crear un producto único.
Revolución Industrial	Hacer muchas cosas no importando que sean de calidad (Se identifica Producción con Calidad).	1 Satisfacer una gran demanda de bienes. 2 Obtener beneficios.
Segunda Guerra Mundial	Asegurar la eficacia del armamento sin importar el costo, con la mayor y más rápida producción (Eficacia + Plazo = Calidad)	Garantizar la disponibilidad de un armamento eficaz en la cantidad y el momento preciso.
Posguerra (Japón)	Hacer las cosas bien a la primera	1. Minimizar costes mediante la Calidad 2. Satisfacer al cliente 3. Ser competitivo
Posguerra (Resto del mundo)	Producir, cuanto más mejor	Satisfacer la gran demanda de bienes causada por la guerra
Control de calidad	Técnicas de inspección para evitar la salida de bienes defectuosos.	Satisfacer las necesidades técnicas del producto.
Aseguramiento de la calidad	Sistemas y Procedimientos de la organización para evitar que se produzcan bienes defectuosos.	1. Satisfacer al cliente. 2. Prevenir errores. 3. Reducir costes. 4. Ser competitivo.
Calidad total	Teoría de la administración empresarial centrada en la permanente satisfacción de las expectativas del cliente.	1. Satisfacer al cliente. 2. Ser altamente competitivo. 3. Mejora Continua.
Modelos de excelencia	No sólo gestionar la calidad, sino desarrollar la calidad de la gestión	Asegurar la sustentabilidad de las organizaciones en el tiempo a través de la satisfacción de todas las partes interesadas, en su éxito.

Fuente: Centro Nacional de Productividad y Calidad de Chile (2005).



2.1.2 La Calidad Educativa

2.1.2.1 Calidad vs Cantidad.

Frecuentemente escuchamos “La crisis de la educación es una crisis de calidad”, “Esta educación no es de calidad”, “Hay que elevar la calidad”, etc., de manera que, el concepto de calidad se ha convertido en el tema de actualidad, el “remedio” a los problemas educativos derivados de la cantidad; de la masificación de las instituciones educativas que trajo consigo problemas de calidad como: repetición, deserción, fracaso escolar y falta de aprendizajes por parte de los alumnos.

De esta manera, Lepeley (2001) sostiene que hasta fines del siglo XX la prioridad educacional de los países se concentró en aumentar la cantidad de gente que se educaba; por lo que los gobiernos incrementaron significativamente la inversión en el campo educativo y crearon sistemas educacionales de instrucción pública sin costo directo para los consumidores de educación (los alumnos), y los consumidores indirectos (sus padres).

De manera similar, documentos sobre Calidad Educativa (Tiana y Santángelo, 1994; Aristimuño y Luján, 2000; el Centro Nacional de Productividad y Calidad de Chile [CECAP] (CECAP, 2005 a), señalan que el concepto de calidad hace una aparición reciente en el mundo educativo. Es en los comienzos de los 80’s, en los países de la OCDE; y en los Estados Unidos, específicamente con la publicación del informe “A Nation at Risk”, que urgió en la necesidad de investigar constantemente los resultados académicos.

Particularmente en América Latina, el crecimiento industrial de los 50’s se ve acompañado de un incremento en el gasto educativo, ya que se consideraba a la educación como uno de los pilares más importantes del desarrollo. Se suponía que a mayor nivel educativo, mayor desarrollo económico. Sin embargo, como lo demuestra Edwards (1991),



la masificación de la educación no implicó calidad en los servicios educativos: la expansión escolar favoreció el acceso a la escuela, pero no a la educación. De manera que, en palabras de Santos (1999), hay una confusión cuando se identifica calidad con algunas de sus condiciones tales como buenas instalaciones o abundantes medios didácticos; olvidando que, las condiciones son una condición, un requisito de la calidad, pero no la calidad misma. De manera similar, comenta Sander (1996), “La calidad de la educación debe dar sentido a la cantidad de servicios prestados por las instituciones de enseñanza” (p.11).

En la actualidad, “mejorar la calidad de la educación es una demanda permanente en la mayoría de los países del mundo” (Vivas, 1999, p. 66). De esta manera, el Informe de Progreso Educativo en América Latina 2006 realizado por el Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe [PREAL], (PREAL, 2006), califica como insatisfactorio el avance educativo de la región. Los bajos niveles de aprendizaje, la falta de sistemas basados en el desempeño, la debilidad en la rendición de cuentas sobre los resultados, aunado a una profesión docente en crisis, se conjugan privando a la mayoría de los niños latinoamericanos de los conocimientos y competencias necesarios para afrontar los desafíos que le demanda la modernidad. Así, puede observarse un aumento en la cantidad tanto de niños que asisten a las escuelas como en la escolaridad de la fuerza laboral; se ha aumentado la inversión; se han implementado estándares y sistemas de evaluación de alcances nacionales; y hasta se han ido delegando autoridad y responsabilidad a los gobiernos municipales y comunidades locales. Sin embargo, pese a estas medidas importantes, la calidad, la equidad y la eficiencia siguen siendo bajas y el desarrollo es escaso o hasta inexistente.



A lo anterior, Pérez et al. (2000), recalcan que el esfuerzo que los organismos internacionales de educación están realizando no se limita al logro de una educación para todos (todavía no alcanzado); sino también a propiciar que esta educación sea de calidad. Es así como el cuestionamiento de ¿Cómo ampliar la matrícula? ha evolucionado a ¿Cómo retener a los alumnos y lograr que el sistema garantice aprendizajes de calidad?

2.1.2.2 Definiendo la Calidad de la Educación.

De forma similar al concepto de calidad, el término calidad de la educación posee un carácter ambiguo y polisémico, tal como se plantea a continuación:

Arrez (2001, p.13), argumenta que “es innegable que dicho significante no cuenta con un significado unívoco”. De igual forma, Ferrández (1999), sostiene que es un “término-excusa”, un eslogan político manejado con frivolidad y con un carácter esotérico. En el mismo orden de ideas, Escudero (1999), lo califica como “estandarte de las políticas educativas”, con el cual todo cambio en el sistema educativo se justifica; Bello (1999) asiente que es un “comodín del lenguaje educativo” (p.46). De manera similar, el CECAP (2005 b), concluye que, pese a la preocupación y a los intentos realizados, “se está lejos de hallar un significado unánimemente aceptado” (p. 29).

Con relación a lo anterior, Castelán (2003), además de reconocer que la calidad es un concepto difuso y multideterminado, al mismo tiempo asevera que la calidad de la educación es, desde hace algunas décadas, tema obligado en la discusión sobre los objetivos y metas educativas; y posiblemente el objetivo central de las políticas educativas en la gran mayoría de los países del mundo. De esta manera, diversos autores en el área de



calidad educativa alimentan el interés por brindar explicaciones conceptuales en torno a la calidad de la educación; llamada también calidad educativa, calidad en la educación, educación para la calidad, etc.

Así, de una forma más específica, Edwards (1991) sostiene que la calidad de la educación se juega y se define prioritariamente en el cómo y qué se enseña y en el cómo y qué se aprende... es una cuestión de ser, de sustancia; no de cantidad. Es un asunto que le compete tanto al estado como a la sociedad entera. La calidad no es un valor neutro, absoluto o universal, pues exige un juicio de valor, una comparación con el deber ser; e implica una dimensión de futuro. Asimismo, defiende que no es posible realizar una definición única de Calidad de la Educación, pues subyacen en ella distintas visiones de sujeto, sociedad, vida y educación, además de que dicha concepción conlleva un posicionamiento político, social, histórico y cultural frente al fenómeno educativo. En la misma postura, Aristimuño y Luján (2000) afirman que prácticamente es imposible brindar una única definición de la Calidad Educativa, pues la discusión por la calidad remite a la discusión por el tipo de institución que cada escuela (o país) desea darse: es una discusión altamente estratégica, con ingredientes políticos y filosóficos.

Según Lemaitré (citado por Aristimuño y Luján, 2000), las maneras más difundidas de definir la calidad de la educación son las siguientes:

- Calidad entendida como excelencia, es el sentido más tradicional: los mejores estudiantes en contacto con los mejores docentes;
- Calidad definida según el criterio de eficiencia, hacer más con menos dinero: maximizar la relación costo/beneficio;



– Calidad como consistencia o ajuste a los propósitos declarados: se cumple con los objetivos trazados.

De manera más puntual, Delors (1996) propone una educación de calidad en la cual se abarquen tanto las herramientas esenciales para el aprendizaje (lectura, escritura, expresión oral, cálculo, solución de problemas); como los contenidos básicos del aprendizaje (conocimientos teóricos y prácticos, valores y actitudes) necesarios para que los seres humanos puedan sobrevivir, desarrollar plenamente sus capacidades, vivir y trabajar con dignidad, participar plenamente en el desarrollo, mejorar la calidad de su vida, tomar decisiones fundamentales y continuar aprendiendo. En este marco, se proponen cuatro aprendizajes fundamentales o pilares del conocimiento: aprender a conocer, aprender a hacer, aprender a vivir juntos y aprender a ser. Aunado a lo anterior, en este ideal se defiende que “La educación básica es a la vez una preparación para la vida y el mejor momento para aprender a aprender” (Delors, 1996, pág. 134).

Por otro lado, en el marco del Proyecto de Indicadores de la Cumbre de las Américas (PRIE), Muñoz (2004) aborda la Calidad de la Educación como un concepto normativo y multifactorial en el cual intervienen cinco principales dimensiones: filosófica, pedagógica, cultural, social y económica, por lo que deberá atenderse la manifestación de los criterios de relevancia, eficacia, pertinencia, equidad y eficiencia, respectivamente; en un nivel micro (comunidad) y un nivel macro (mundial); así como en dos ámbitos: intrínseco (valores, conocimientos, habilidades, etc.); y extrínseco (cumplimiento de su función social).



Similarmente, Aguerrondo (s/f), agrupa en dos grandes dimensiones a la calidad de la educación:

– Dimensión o nivel exógeno, correspondiente al nivel político-ideológico (macro) de la educación, donde se evalúa si el sistema educativo cumple con su función de ayudar a la integración social; y

– Dimensión técnico-pedagógica, la cual expresa el compromiso concreto del aparato escolar para responder o no a los demás sectores de la sociedad. A su vez, ésta se subdivide en tres subdimensiones:

1. Eje epistemológico.- Abarca la definición de conocimiento, de contenido y de áreas disciplinarias.
2. Eje pedagógico.- Refiere a la concepción de alumno, del proceso de enseñanza aprendizaje y propuesta didáctica
3. Eje de organización.- Contempla la estructura académica, la institución escolar y la conducción y supervisión (gobierno).

En el contexto nacional, el INEE (s/f a), defiende retomar los fundamentos éticos y filosóficos plasmados en el Artículo 3° Constitucional, Ley General de Educación y Programa Nacional de Educación 2001-2006 (PRONAE), insistiendo en la necesidad de formar ciudadanos libres, responsables, democráticos, cuyos conocimientos y habilidades permitan afrontar los desafíos del mundo moderno. Asimismo, subraya que atender la calidad educativa es tarea de todos. En palabras de Arturo de la Orden Hoz (citado por INEE, s/f a), la calidad de la educación se define por un conjunto de relaciones de coherencia entre los componentes de un modelo sistémico, de manera que, una educación



de calidad involucra a toda la sociedad: alumnos, padres, docentes, etc.; exige esfuerzos coordinados que permita enfrentar el reto de mejorar los procesos y resultados educativos en todas las escuelas del país. Por ello, para los tomadores de decisiones es fundamental considerar todas las dimensiones que implica el concepto de calidad educativa, pues “los objetivos y metas que se propongan deben ser factibles de alcanzar y congruentes con las necesidades de la población” (INEE, s/f a, pág.7).

Finalizando, se reconoce la variedad de interpretaciones de la calidad de la educación, y se le concibe por tanto un campo por explorar. Así, la calidad deberá alcanzar fines más que cuantitativos, en virtud de tratarse de un concepto integral y multidimensional.

2.1.3 La Evaluación Educativa

2.1.3.1 Evaluar.

Derivado del latín “valere”, la evaluación implica la acción de tasar, justipreciar, valorar o atribuir cierto valor a una cosa.

Con relación al concepto de evaluación, hay que distinguir entre evaluar y medir (Véase Tabla 2), al respecto, Flores (2000) diferencia entre estos conceptos, aclarando que la evaluación implica diversas acciones entre las que se encuentran la medición y la comparación, por citar algunas; y una de sus finalidades es la emisión de un juicio para ayudar a las instancias o personas interesadas a juzgar el valor de un objeto y mejorarlo.

Tabla 2*Medición vs Evaluación*

Medición	Evaluación
Juicio de valor absoluto	Juicio de valor relativo
Es un momento, no procesual	Responde a un proceder dinámico
La medición no implica evaluación	Evaluar implica, entre otras cosas, medir
Sólo es un medio para valorar	Es la valoración en sí misma

Fuente: Flores (2000). p. 21.

Para Valeirón, (2004), evaluar es valorar; es decir, hacer un juicio de valor acerca de cuánto o en qué medida hemos podido alcanzar los propósitos elaborados en un plan de acción previamente establecido. También es la respuesta a cómo estos resultados han sido alcanzados y con qué calidad.

Finalmente, vale la pena retomar a Fernández-Ballesteros (1996), quien sintetiza algunas definiciones importantes. Así, para autores representativos en el tema de la evaluación, ésta puede ser la estimación del mérito de un objeto (Scriven); el proceso de determinar en qué medida los objetos de un programa se han alcanzado (Tyler); el examen de los efectos o resultados de un programa (Levine); o la provisión de información para la toma de decisiones sobre una intervención (Cronbach).

2.1.3.2 Definiendo la Evaluación Educativa.

Municio (en Pérez et al., 2000), subraya “Evaluación y calidad son dos conceptos tan estrechamente relacionados que no es posible uno sin el otro” (p. 102). De manera que, para este autor, en el caso de no incluir uno de ellos, se da por hecho que está implícito en



el utilizado. Al evaluar, el evaluador aplica los criterios de referencia que reflejan lo que él entiende o lo que está normado con respecto a la calidad. La noción de calidad es aceptada como evidente, obvia, implícita en cualquier valoración que se realice. Así, entender lo que supone evaluar la calidad implica aceptar un significado para ambos términos que resulte coherente en un contexto cultural previamente definido.

Como defiende López (1999), los conceptos de calidad y evaluación se relacionan con tal grado de dependencia que no pueden concebirse por separado; de manera que, para este autor, la evaluación está antes que los intentos de calidad, y durante, y después. Es la evaluación camino y soporte de la calidad. De manera similar, Schmelkes (2004), atinadamente puntualiza “La evaluación no causa la calidad educativa” (p. 11), de manera que hay que entender que son especie de cómplices, pero no necesariamente una lleva a la otra. En palabras de Pérez de Zapata (2004), “evaluación y calidad comparten inquietudes, procesos y decisiones, pero son cuerpos diferentes que no deben confundirse” (p. 4).

Así, la evaluación debe proveer información de lo que se sabe y lo que se ignora; de los avances y deficiencias. Como sostiene Flores (2000), “la evaluación educativa debe concebirse, antes que nada, como un servicio a quienes participan en la educación: los estudiantes, los maestros, los investigadores, los administradores” (p.23).

Según Valieron (2004), la evaluación educativa tiene por finalidad permitirnos conocer el grado y calidad con que hemos alcanzado los propósitos educativos; debe permitir aprender tanto de los errores como de los propios aciertos.

De manera similar, Kent (2003) defiende que la evaluación en la educación tiene una naturaleza propiamente social, ya que se involucra a grupos interesados de adentro y de



afuera de los sistemas educativos, actuando así en la orientación de conectar más profundamente a las instituciones con su entorno social. p.17.

El INEE (s/f a) define la evaluación educativa como una actividad compleja, que debe realizarse en formas variadas, a cargo de muchos actores: los propios maestros, directores, supervisores, autoridades educativas estatales y federales; y con ellas organismos especializados; además de que no puede circunscribirse a pruebas que miden resultados de aprendizaje, sino usar enfoques diversos y complementarios en modelos e instrumentos.

2.1.3.3 Fines de la Evaluación Educativa.

Como sostiene el CECAP (2005 b), hoy en día todo parece haberse convertido en objeto de evaluación. En la actualidad se evalúan aspectos tan diversos como los aprendizajes de los alumnos, la actividad profesional de los docentes, el diseño y el desarrollo del currículo implantado en las instituciones educativas, la organización y el funcionamiento de las mismas, los programas de intervención, las innovaciones didácticas u organizativas puestas en práctica, el rendimiento de las diversas áreas o unidades operativas, o el impacto de las políticas educativas adoptadas.

Sin embargo, como argumenta Flores (2000), la función de la evaluación no debe ser ni la penalización ciega ni la justificación de decisiones mecánicas en aspectos monetarios o administrativos para apoyar solamente los programas que ya revelan resultados positivos. De manera que, la examinación final de los resultados no es suficiente; es preciso verificar si los procesos contribuyen o no al logro de resultados.



De manera similar, Kent (2003), aborda el tema de la evaluación educativa defendiendo los fines para los que sirve la evaluación. Éstos son:

– Para el mejoramiento, por ejemplo, cuando se usan metodologías cualitativas, no indicadores de desempeño.

– Para la asignación de recursos, prestigio o diplomas, por ejemplo, cuando se hace un juicio sobre la calidad de determinado programa y ese juicio es informado al organismo que asigna fondos.

– Para el aseguramiento de que los sistemas de evaluación funcionen, por ejemplo el caso de la meta-evaluación, indicando a una institución que sus procedimientos de evaluación no son los adecuados para su misión.

– Para dar garantías públicas, por ejemplo, cuando se da a conocer públicamente el funcionamiento de una institución o programa, a modo de asegurar que los recursos están bien empleados.

Respecto a lo anterior, hay que tener presente que “las evaluaciones por sí mismas no mejoran la calidad” (Candela, 2005); más bien, es necesario articular los resultados de distintos tipos de evaluación con el compromiso, la participación y los recursos de todos los actores educativos y con los apoyos materiales y sociales necesarios por parte de las autoridades.

2.1.3.4 Un acercamiento a la Evaluación de Programas.

Según Pérez y García (1995), la terminología “evaluación de programas” surgió en el ámbito educativo en los 70’s, “con el objetivo fundamental de evaluar diversos



programas de acción social que se venían aplicando y sobre los cuales no había suficientes indicios objetivos y racionales de su eficacia” (p. 336). De manera que, para estos autores, la evaluación o investigación evaluativa de programas permite tomar decisiones atinadas, como por ejemplo en la asignación de presupuestos, planificación de programas o modificaciones a éstos. En palabras de Wietse De Vries, la finalidad de cualquier modelo de evaluación es necesariamente mejorar su funcionamiento (2005). Sin embargo, se resalta que en la breve historia de este tipo de investigación hay pocos ejemplos de aportaciones importantes a las políticas y/o programas, debido en parte a la resistencia por parte de las propias organizaciones para ser evaluadas o para compartir la información requerida; o al carácter poco realista de las expectativas con respecto a la aportación que ofrecerá la investigación evaluativa, pues en muchas ocasiones se hace a un lado que este tipo de estudios no necesariamente confluyen en datos decisivos o estrictamente inequívocos acerca del valor de un programa. Así, una característica de la investigación evaluativa, que la distingue de otros tipos de investigación, es el hecho de que se realiza en un marco de acción, es decir, además de la investigación hay un programa en funcionamiento; y éste es el elemento más importante a considerar. Por tanto, la evaluación deberá adaptarse al contexto del programa o centro a evaluar, alterando lo menos posible la dinámica del mismo.

Respecto al tema de Evaluación de Programas, Fernández-Ballesteros (1996), defiende que un punto importante al abordar el tema de la evaluación de programas refiere al distanciamiento que frecuentemente existe entre la evaluación del proceso de implantación de un programa (evaluación formativa o de proceso) y la evaluación de sus



resultados (evaluación sumativa o de impacto). Al respecto, la autora concluye que la evaluación de un programa debe abarcar, a la par, el análisis del proceso y del producto; ya que es prioridad que esta evaluación deba responder no sólo al éxito final de un programa; sino en todas sus fases (iniciales y de proceso). Aunado a ello, dicha autora conceptualiza a la evaluación de programas como un “conjunto de conocimientos teóricos y metodológicos que han venido siendo desarrollados en los últimos treinta años conformando un ámbito de aplicación de las ciencias sociales, (...) para dar respuesta a la necesidad de enjuiciamiento de ciertas decisiones políticas (tanto públicas como privadas) y con el fin de que ello redunde en beneficio de la intervención social y, por ende, del ciudadano” (Fernández-Ballesteros, 1996, p.15). Asimismo, se sostiene que toda evaluación de programas posee componentes básicos, los cuales son:

- Objeto de evaluación (Programa, Políticas, Proyecto, etc.),
- Tratamiento (manipulaciones para ser implantadas en determinada realidad socioambiental),
- Unidades (individuos, poblaciones, escuelas, etc. a los que se ha implementado determinado tratamiento),
- Operaciones (efectos o resultados del tratamiento; expresión de los objetivos que se pretenden conseguir con el programa), y
- Contexto (momento y condiciones concretas en los que se implementó el programa).



Aunado a lo anterior, el mismo autor destaca cuatro funciones derivadas del objetivo esencial de la evaluación de programas (tomar decisiones en torno a una determinada intervención), tales funciones son:

– Contabilidad pública y base para nuevas decisiones presupuestarias; es decir, si se ha justificado el gasto estipulado para un programa y se han conseguido los objetivos previstos según determinados indicadores, con base a ello podrán tomarse nuevas decisiones presupuestarias.

– Justificación de decisiones; ya que en ocasiones la evaluación de programas responde a la justificación de acciones emprendidas.

– Contratación de teorías; ya que la evaluación de programas requiere una metodología científica y todo programa implica determinados supuestos teóricos.

– Actuaciones sobre el programa; puesto que la evaluación de un programa puede realizarse con el objetivo de eliminarlo, sustituirlo o mejorarlo.

Por otro lado, Cronbach (citado por Pérez y García, 1995), expone algunas indicaciones importantes con respecto a la investigación evaluativa o evaluación de programas:

– Cuando se evalúen los productos de un programa, se debe atender no sólo a los que tengan relación directa con sus objetivos, sino también a los que se produzcan como efectos laterales.

– La evaluación debe servir no sólo para analizar un determinado programa o centro, sino para ayudarnos a comprender los procesos internos del mismo.



– La evaluación que se usa para mejorar un programa simultáneamente a su puesta en marcha contribuye más a la mejora de la educación que la evaluación que se usa para apreciar el valor de un programa concluido.

Aunado a lo anterior, se considera pertinente presentar la clasificación realizada por Pérez y García (1995), en el cual pueden distinguirse básicamente tres posturas epistemológicas para abordar investigaciones evaluativas, los cuales corresponden a distintos caminos metodológicos y son: el naturalista-cualitativo-fenomenológico; el experimental-cuantitativo-racional y el ecléctico. (Véase Tabla 3).

– En la postura naturalista-cualitativo-fenomenológico se parte de una base filosófica fenomenológica tomando como base disciplinar la sociología y la antropología. Definen sus objetivos de investigación en términos de descripción general del programa y siempre desde la perspectiva de los participantes. Proponen una evaluación de programas y/o centros educativos en sus contextos naturales, utilizando recursos metodológicos de observación y descripción (etnografía, estudio de casos, observación participante, triangulación, etc.). Su interés se centra básicamente en el proceso y dentro del marco social. Emplea un diseño simple. Busca el estudio minucioso de la realidad a través de datos cualitativos que ofrezcan un cuadro coherente, una interpretación lógica de la realidad. Es representada por autores como Stake, Parlett, Hamilton, Patton, Guba, Eisner, etc.

– En la postura experimental-cuantitativo-racional se toma como base disciplinar la Psicología y Pedagogía Experimentales. Definen sus objetivos de investigación en términos de búsqueda e identificación de relaciones causales entre variables. Se valen de



recursos metodológicos derivados del método experimental (diseños experimentales y cuasiexperimentales) en el anhelo de asegurar una validez interna (control) y externa (capacidad de generalización) de los estudios evaluativos, a los que aplican técnicas de aleatorización, instrumentos de medida fiables y válidos para obtener datos cuantitativos. Sus diseños evaluativos suelen ser complejos y sofisticados, incluyendo numerosas especificaciones y procedimientos. Se exige que el fenómeno o programa a evaluar sea cuidadosamente estructurado y definido.

Así, desde esta postura o enfoque experimental-cuantitativo-racional, Forns y Gómez (en Fernández-Ballesteros, 1996, p.241) conciben la evaluación de programas, como “un conjunto organizado de acciones evaluativas que conducen a la formulación de un juicio de valor acerca de un programa y a la toma de decisión acerca de los cambios necesarios en el mismo, a fin de incrementar su eficacia”

En la postura ecléctica se defiende la utilización del enfoque experimentalista, pero modificado hacia el pragmatismo con elementos del enfoque descriptivo-naturalístico. Sus objetivos metodológicos están orientados a aumentar la evidencia a través de la búsqueda de relaciones causales, estudio de procesos y de datos de contexto, etc., utilizando todo tipo de recursos metodológicos útiles (desde diseños cuasiexperimentales hasta estudios de caso, descriptivos u observación participante). Representada por autores como Cronbach, Rein, Suchman, etc.

Finalmente, tras el análisis de las anteriores aproximaciones al campo de la investigación evaluativa, se concluye que no existe un acuerdo total en torno a la definición



del concepto investigación evaluativa o evaluación de programas; así como tampoco acerca de un modelo único y generalizable de evaluación de programas educativos.

Con relación a lo anterior, es pertinente citar a Romero y Díaz (2002), quienes defienden que evaluar políticas y programas sociales implica superar las limitaciones de los métodos de análisis cuantitativo, tradicionalmente realizadas sobre la base de orientaciones técnicas, económicas y financieras, que alcanzan a determinar la relación costo-beneficio y dejan de lado las dimensiones culturales, sociales y políticas de marcada incidencia en los procesos evaluativos. Así, a fin de interpretar y recomendar sobre la marcha del Programa Escuelas de Calidad y hacer una descripción de los procesos y datos de contexto, se retomará la postura ecléctica para el abordaje metodológico de éste, específicamente el modelo de Investigación Evaluativa de Parlett y Hamilton (citado por Garduño, 2002), cuyas metas son:

- Estudiar la operación del programa innovador, su influencia en las situaciones escolares, sus ventajas, desventajas, y la forma en que se afectan las actividades intelectuales y experiencias académicas de los estudiantes.

- Discernir y comentar las características más significativas de la innovación, las recurrentes y los procesos críticos.

- Identificar y documentar el significado que tiene la participación de los diferentes personajes en el esquema.

**Tabla 3***Principales Aproximaciones Metodológicas en la Evaluación de Programas*

Elementos de Comparación	Descriptor	Experimentalistas	Eclécticos
Base Filosófica	Fenomenológica	Positivista	Positivista, modificada hacia el pragmatismo
Base Disciplinar	Sociología/ Antropología	Psicología	Psicología/Sociología/ Ciencia Política
Objetivos de la Metodología	Descripción general del programa y desde la perspectiva de los participantes	Identificar relaciones causales	Aumentar la evidencia a través de la búsqueda de relaciones causales, estudio de procesos y de datos de contexto
Metodología	Etnografía, Estudios de casos, Observación Participante, Triangulación.	Diseños experimentales y cuasiexperimentales	Diseños cuasiexperimentales, Estudios de casos, Estudios descriptivos
Control y Comparación de grupos	No necesario	Si	Donde sea posible
VARIABLES	Emergentes en el curso de la evaluación	Definidas y predeterminadas como input-output	Predeterminadas más emergentes
Papel de los Participantes	Varios (Definidos por notas de campo)	Ninguno	Ninguno por efectos interactivos
Objetivos del Informe de Evaluación	Presentar una descripción general del programa en su proceso	Decisión de seguir o no seguir	Interpretar y recomendar sobre la marcha de un programa

Fuente: Pérez Juste, Ramón y Ramos J. M. (1995). pág. 347.



2.2 Indicadores de la educación primaria en México y en el Estado de Puebla.

2.2.1 La educación primaria a nivel nacional

En nuestro país, el servicio de educación primaria lo proporcionan la Secretaría de Educación Pública, los gobiernos de los estados y los particulares, en las zonas tanto urbanas como rurales. Las escuelas en que se imparte dependen normativamente de la Secretaría de Educación Pública y se administran conforme al tipo de administración al que pertenecen, por lo que las escuelas pueden ser catalogadas como federales, estatales o particulares. De esta manera, la educación primaria se conforma por seis grados o años, donde cada grado (primero a sexto) se cursa en un ciclo escolar. Asimismo, puede decirse que la educación primaria es propedéutica; preparación y requisito previo para poder ingresar a la educación secundaria.

Para el INEE (2006 p. 61), las escuelas primarias se clasifican en: “Privadas, Públicas Urbanas, Públicas Rurales, Indígenas y Cursos Comunitarios”.

Conforme al Artículo III de la Constitución y la Ley General de Educación en nuestro país, la escuela primaria:

“Debe ser democrática, nacional y ha de contribuir a la mejora convivencia humana y al desarrollo integral del individuo, además de promover los valores de justicia, igualdad y respeto, favorecer el desarrollo de facultades para adquirir conocimientos y las capacidades de observación, análisis, reflexión críticos, fomentar actitudes que estimulen la investigación y la innovación científicas y tecnológicas, fortalecer el aprecio por la historia y la creación artística, entre otros” (SEP, 2002, p. 17).

Sin embargo, el INEE (2006), plantea que las evaluaciones más sólidas sobre la educación básica en México dan registro de serias problemáticas que no es posible



desestimar; particularmente graves desigualdades, así como una distancia considerable respecto a los países más avanzados.

Así, a manera de tener una aproximación de la situación de la educación primaria en México, a continuación se presentan algunos datos de interés sustentados por el INEE (2006):

- Al año 2006, hay 14,548,200 estudiantes matriculados en el nivel de educación primaria en todo el país.
- Al ciclo escolar 2004-2005, la tasa neta de escolarización en educación primaria es del 99.7% de la población entre 6 y 11 años.
- Al ciclo escolar 2004-2005, el nivel de educación primaria a nivel nacional tuvo una Cobertura Neta del 99.7% de los niños en edades entre 6 y 11 años de edad.
- Al ciclo escolar 2004-2005, el nivel de educación primaria a nivel nacional tuvo un índice de Reprobación aproximadamente del 5.2% de los estudiantes.
- Al año 2005, el porcentaje de Aprobación en el nivel de educación primaria es del 95.3% de los estudiantes.
- Al año 2005, el porcentaje de Permanencia en el nivel de educación primaria es del 98.4% de los estudiantes.
- Al ciclo escolar 2004-2005, a nivel nacional, en educación primaria existían 6,956 escuelas privadas, 12,420 cursos comunitarios y 9,691 escuelas indígenas.

Por lo anterior, puede decirse que las estadísticas oficiales arrojan resultados no catastróficos en torno a la calidad que se está brindando en las escuelas de educación



primaria del país. Especificando en el caso del estado de Puebla, la situación es muy similar, como se expone a continuación.

2.2.2 La Educación Primaria en el Estado de Puebla

La dependencia estatal encargada de proveer y administrar la educación es la Secretaría de Educación de Puebla (SEP), la cual, según datos del Sistema Nacional de Información Educativa [SNIE] (SNIE, 2007), al ciclo escolar 2005-2006 tenía a su cargo 802,722 instituciones de educación primaria en todo el Estado, de las cuales, 57, 798 son escuelas primarias generales de carácter particular o privado, y 744,924 son escuelas primarias de carácter público (671,293 escuelas primarias generales, 69,640 escuelas primarias indígenas, y 3,991 cursos comunitarios).

Con relación a lo anterior, cabe señalar que no hay datos que refieran la existencia de escuelas primarias particulares indígenas en el estado de Puebla.

Finalmente, se considera pertinente hacer mención de datos expuestos por el INEE (2006).

– Al ciclo escolar 2004-2005, el nivel de educación primaria en el estado de Puebla tuvo una Cobertura Neta del 98.8% de los niños en edades entre 6 y 11 años de edad.

– Al ciclo escolar 2004-2005, el nivel de educación primaria en el estado de Puebla tuvo un índice de Reprobación aproximadamente del 5.7% de los estudiantes.

De lo anterior, en términos cuantitativos puede observarse que el panorama brindado por organismos oficiales revela que el servicio educativo en el estado de Puebla es



proporcionado con calidad. A manera de conclusión de este apartado, se subraya que es importante ahondar en el tema de los indicadores de la calidad de la educación en el acercamiento al análisis de la problemática educativa a nivel nacional y local; sin embargo, también es importante considerarlo solo un aspecto a complementar con la reflexión y estudio sistemático de “las dificultades que enfrenta la escuela para lograr sus metas formativas en las nuevas generaciones de niños y niñas” (Zorrilla, 2007, p. 3), es decir, retomar los datos numéricos, pero al mismo tiempo poner en tela de juicio el entramado de factores que pueden incidir en el hecho educativo.

2.3 El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.

Como se ha venido discutiendo, la educación es un factor determinante en la competitividad de un país. De esta manera, según Ontiveros (2003), al inicio de los 90’s existían importantes razones para planear una reforma a la educación básica:

1. Necesidad de elevar la competitividad de la economía ante la apertura del mercado nacional.
2. Una fuerte restricción presupuestal para continuar financiando el crecimiento del sistema.
3. La posibilidad de elevar la eficiencia en la provisión de educación por los gobiernos locales.
4. Mejorar el posicionamiento político del gobierno federal al reducir el poder del SNTE.



De esta manera, fue así como se planteó en 1983, y se formalizó en 1993, con el TLC, la necesidad de mejorar la educación ante la apertura del mercado nacional al resto del mundo. Dicha reforma educativa de 1992 fue presentada por la Secretaría de Educación Pública en un documento denominado Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB); el cual fue firmado entre el gobierno federal, los gobernadores de las 31 entidades federativas y la secretaria general del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).

El ANMEB reconoce la baja calidad y cobertura de los servicios y la alta concentración y burocratización de la Secretaría de Educación Pública, por lo que transfiere a los estados la responsabilidad total de la infraestructura escolar y la administración de maestros y recursos, al mismo tiempo que el gobierno federal se compromete a seguir financiando al sistema.

Pese a lo anterior, de acuerdo al estudio de Ontiveros (2003), “el resultado del proceso de descentralización educativa no ha seguido una pauta uniforme en el ámbito nacional” (p. 83), ya que la situación varía de un estado a otro. Aunado a ello, realiza las siguientes afirmaciones:

– El gasto en educación básica no sigue un criterio para mejorar la equidad del ingreso, ni tampoco lo hace el desempeño educativo entre las diferentes entidades federativas.

– Las escuelas privadas poseen más eficiencia que el sistema de educación pública, y dentro de éste, el sistema federal que existía antes del ANMEB era más efectivo que los sistemas estatales.



– Hay un aumento constante en el número de maestros, sin embargo, no se encontró evidencia significativa para afirmar que la disminución en el número de alumnos por maestros tiene un efecto significativo sobre la calidad de la educación.

En la misma temática, es imperante la revisión llevada a cabo por Calvo, Fierro, Tapia y Conde (2002), quienes contextualizan dicho Acuerdo en la esfera educativa en relación con los aspectos sociales y económicos que enmarcan la vida de la mayoría de los mexicanos: .

“Este proceso de descentralización se enmarca en una historia de permanente crisis general en México, que se expresa en el aumento de la pobreza y miseria extrema de un número cada vez mayor de mexicanos”. Problemas que van junto con este deterioro de las condiciones de vida, tales como altos índices de desnutrición, enfermedades, desempleo, etc. que a su vez, han provocado otros en el campo de la educación pública que, pese a los esfuerzos de algunos gobiernos, no han podido ser erradicados: analfabetismo, deserción, ausentismo, reprobación, repitencia, bajo aprovechamiento y fracaso escolar”. (p.34).

Aunado a lo anterior, los autores enfatizan en el papel preponderante que la gestión escolar ha venido a ocupar desde la descentralización educativa planteada en el ANMEB, ya que por medio de éstas, se pretende llegar a las zonas escolares y a las escuelas, además de fomentar que en estos espacios específicos se genere política educativa. En este orden de ideas, la descentralización, aunada a la reformulación de contenidos y materiales educativos, la revaloración social de la función magisterial y una nueva forma de participación social, “llevaría a una educación mexicana modernizada” (Calvo, et al., 2002, p. 32).

Pese a lo anterior, los autores en mención argumentan que la descentralización ha sido un muy complejo, y en casos, conflictivo proceso, con ritmos y avances no solamente



diferentes, sino desiguales; ya que existen diversas dificultades que frenan su avance.

Ejemplo de ello son los siguientes casos:

– Las comunidades y escuelas que generalmente se mantienen en serias condiciones de aislamiento y pobreza, funcionando con escasa o nula atención por parte de la institución educativa, así como de las autoridades gubernamentales.

– Económicamente, la descentralización ha agudizado las desigualdades entre los estados, ya que éstos han tenido que atender con el mismo presupuesto con el que contaba antes de la descentralización, tanto sus propios servicios educativos como los ahora federalizados.

– Pedagógicamente, hay carencia de equipos técnicos y profesionales en ciertos estados; por lo que en ocasiones se ha llegado a actuar de manera contraria a los propósitos de la descentralización, contratando personal calificado del centro, o comprando programas y propuestas generadas en la capital y, por tanto, con contenidos nacionales.

– La normativa vigente, específicamente la Ley General de Educación de 1993 ofrece condiciones muy limitadas para la intervención regional en la descentralización de la educación básica: centraliza las funciones más importantes en la Secretaría de Educación Pública: elaboración de política educativa, programas y contenidos nacionales educativos, la supervisión escolar, la evaluación de los procesos escolares y la formación y actualización de los docentes. En caso de sugerencias de algún gobierno estatal, es la autoridad federal quien finalmente decide y autoriza.



En coherencia con lo a lo anteriormente mencionado, Calvo et al. (2002), vislumbran los siguientes riesgos consecuentes de la autonomía otorgada por la descentralización, tales como:

– En la mayoría de los estados, los Consejos de Participación Social solo existen en la formalidad.

– Se han diversificado las formas de financiamiento, sobre todo en lo referente a la construcción y mantenimiento de las escuelas, a la adquisición de recursos financieros, mobiliario, equipo escolar, material didáctico y de apoyo, situación que ha sido interpretada por docentes y padres de familia como una forma sutil de privatizar la educación.

– La descentralización, entendida dentro de la lógica individualista propia de la filosofía neoliberal del libre comercio, se ajusta al entender la competencia escolar donde lejos de hacer esfuerzos colectivos al interior de cada plantel en beneficio de todos los alumnos, especialmente a los más débiles, se implementan medidas que promueven la competencia individual y privilegian a los alumnos ya de por sí privilegiados. Ejemplo de ello es cuando se selecciona, prepara y premia únicamente a los sobresalientes de los concursos escolares.

– La autonomía puede dar lugar al uso incorrecto y/o excesivo por parte de los grupos de poder, en función de sus propios intereses y objetivos. Por ejemplo, la implementación de programas promovidos por grupos de empresarios, por personas cercanas a gobernantes, etc.



Finalmente, no obstante lo anteriormente mencionado, hay que defender que con el ANMEB sí se han suscitado avances importantes en la educación. Investigadores importantes revelan las siguientes mejoras:

– Diversos estados han realizado ejercicios a nivel regional, en cuanto al diseño de políticas educativas, de planes y programas de estudio, especialmente en cuanto a la actualización docente; a la promoción de un nuevo liderazgo por parte de los supervisores y directores de escuela; al impulso al trabajo docente colectivo y colegiado en los planteles escolares; a la difusión de proyectos escolares como estrategias para resolver problemas. (Calvo, et al., 2002).

– Por el ANMEB el Sistema educativo Mexicano (SEM) ingresa a una reforma compleja. A diferencia de las reformas anteriores, ésta descentraliza el sistema, renueva el currículo, produce nuevos materiales, implanta programas compensatorios y nuevas formas de financiamiento, ingresa a la evaluación, hace obligatoria la secundaria y amplía el calendario escolar (Zorrilla, 2002, p. 114).

– Algunos acuerdos entre autoridades educativas en 2001 impulsaron la creación del INEE. Por otro lado, a pesar de que los resultados aún son insuficientes, las reuniones entre autoridades educativas locales y del centro han avanzado. (Canales, 2006).

– Algunos cambios que se conciben en los informes de los estados es que el Acuerdo Nacional logró sensibilizar y movilizar a actores sociales antes marginados de las actividades educativas en las entidades, tal es el caso de los partidos políticos, organismos empresariales y de trabajadores, asociaciones de padres de familia, etc. Aunado a ello, ahora los estados cuentan con una gran cantidad de programas destinados a ofrecer más y



mejor educación a su población (por ejemplo, libros de texto especializados para indígenas por estado); los maestros tienen múltiples opciones formativas y relativamente mejores ingresos económicos y prestaciones laborales que otros trabajadores (Camacho, 2001).

Como consideraciones finales a este apartado, cabe retomar a Schmelkes (citada por Camacho, 2001), quien atinadamente sostiene que “la educación básica ha tenido notables logros en el siglo XX, pero aún enfrenta serios problemas como la insatisfactoria calidad de los resultados y la inequidad en la distribución de los beneficios de la educación” (p.7); de manera que el principales retos siguen siendo ofrecer más y mejores oportunidades de acceso y permanencia de los estudiantes en la escuela, elevar el nivel educativo de los mexicanos, adoptar el concepto de calidad como pasión y como un compromiso indeclinable, lograr la participación de los padres de familia en el proceso educativo, apoyar el desarrollo de los maestros y avanzar en la descentralización.

Aunado a lo anterior, puede observarse que la política educativa actual exige y demanda la creación de nuevas bases de relación entre los actores involucrados; relaciones explícitas en las que los participantes posean tengan claro cuál es la responsabilidad y compromiso de todos y cada uno de ellos; así como el para qué. Es en este marco contextual en el que se formula el Programa Escuelas de Calidad (PEC), el cual será abordado en el capítulo a continuación.