

## **ENTRE LAS REVOLUCIONES Y LA BUROCRACIA: GOBERNAR PARA LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN**

*Bonifacio Barba Casillas*

La cuestión de la calidad de la educación tiene una virtud perenne: nos hace volver la atención a los individuos, a las personas en tanto poseedoras originarias del derecho a la educación y, por ello, a ocuparnos de las vicisitudes de tal derecho, del cual depende la vida de las sociedades. Por la ruta de las personas se llega a las comunidades políticas que ellas crean, a sus formas de convivencia y a los usos del poder. Así, de esta manera, aquel derecho, que en la necesidad de ser justificado y explicado viene a mostrarse como el derecho a ser, adquiere también un sentido social del que resulta inseparable.

Un legado del siglo XX es el desprestigio de las revoluciones políticas, sin importar cuán armadas estuvieron y en qué medida hayan sido inevitables en su momento. Pero otro legado del siglo pasado es la persistencia y fortalecimiento de los derechos humanos –profundización de sus significados, legitimación, difusión y defensa- y la clarificación de su irrefutable vínculo con la democracia. De ahí proviene la convicción de que la educación de calidad para todos (es) un asunto de derechos humanos (DH). No se puede pasar la hoja sin reconocer que en este vínculo de la calidad están contenidas las bases morales de la civilización. No se trata sólo de cuestiones materiales, que son necesarias, sino del sentido que éstas tienen cuando se ponen al servicio de la realización humana.

Si movidas por los siempre renovados valores de la democracia las sociedades han debido enfrentar y superar los desaciertos y contradicciones de las revoluciones e instrumentar con instituciones más eficaces sus potenciales liberadores, parece que el trabajo por la calidad de la educación ha de sobrepasar ahora, entre otros, el obstáculo de las burocracias. Estos Leviatanes multiformes hacen urgente una indagación: ¿cómo se generan y de qué naturaleza son las resistencias a la calidad educativa? En esa perspectiva es laudable el propósito del documento de UNESCO-prelac de “ayudar a las deliberaciones” de los responsables de los servicios educativos en Latinoamérica y el Caribe. El objetivo del documento no es, desde luego, ocuparse de la pregunta sobre las resistencias, ni siquiera la plantea, pero éstas van apareciendo como sombras unas veces difusas, imprecisas, y otras veces definidas, frente a la razonabilidad de la noción de calidad educativa.

Aunque un cierto sentido común producto de la teoría de la educación y de las políticas públicas en este campo nos dice que tenemos ya una noción de la calidad de la educación, el documento en cuestión propone una revisión y un ordenamiento que paso a paso va mostrando dimensiones y relaciones varias entre el pensamiento y la práctica, entre postulados éticos –que no aparecen temáticamente como tales- y necesidades de reforma. Así, puede afirmarse a modo de interpretación, esto es, en el plano del pensamiento, que las resistencias a la calidad, las dificultades para su logro o acrecentamiento, son una especie de líneas paralelas que se mueven de cierta forma dialéctica en reacción a la ampliación y legitimación de los DH. En el plano de la práctica, las resistencias pueden ser entendidas como una metamorfosis de la ineficacia de los gobiernos; pueden ser vistas como un espejo de los miedos sociales y, claro, como negación de la igualdad y de la responsabilidad, dos cimientos de la democracia.

El capítulo II del documento al que se ha hecho alusión es claro en su análisis y por el enfoque de los derechos en el que sitúa la cuestión de la calidad educacional, es decir, al ocuparse de ella como un asunto jurídicamente fundado y políticamente orientado, expone un campo vasto de responsabilidades que está cercado por la necesidad, por la urgencia moral, de que los gobiernos asuman con determinación su compromiso como directores de las funciones públicas de los Estados.

La noción de calidad se sustenta en los DH; no existe otra posibilidad de plantearla si se tiene el propósito de levantarla con todas sus dimensiones y condiciones. Este entendimiento de la calidad es una manera de sacarles a los DH sus consecuencias prácticas pues de ellos brota realmente toda la trama de significados. No obstante, la exposición que hace el texto admite una formulación y precisión de relaciones que brevemente se presentan en los párrafos que siguen por medio de varias aproximaciones.

Una primera aproximación a las relaciones conceptuales que construyen el sentido de la calidad consiste en establecer tres planos o niveles interrelacionados: en el primero de ellos, en la base, los DH contienen el por qué de la educación, un por qué no sólo asentado ontológica y jurídicamente sino también social, económica y políticamente: la desigualdad y la discriminación, desde sus formas ruines y ofensivas hasta las disimuladas y cultas, son ambientales, cotidianas y, paradójicamente, a veces son formas de gobernar, o mejor, formas de des-gobernar.

Pero los DH no sólo establecen la razón educativa y estructuran las metas de la práctica educativa sino que entre ellos la educación misma es identificada a su vez como derecho fundamental. ¿Por qué sucede de esta manera? Porque la afirmación social del conjunto de los derechos origina la necesidad de crear parámetros o guías para su realización y éstas son tan evidentes que se expresan como el derecho de educación; éste derecho en unión con otros es generador de identidades. A este derecho, por sus vínculos con la igualdad y la dignidad humanas y con los el resto de los derechos, le son inherentes rasgos que constituyen dimensiones y condiciones de la calidad de la formación humana.

El plano de los DH –que bien pueden ser comprendidos como un conocimiento del ser humano elaborado en siglos y siglos de experiencia social y de trabajo cultural- origina un plano teleológico que es una dimensión de la calidad, el plano de la eficacia. Ésta es la contraparte inmediata del derecho porque cualquier acción, todas ellas, habrán de realizarlo, habrán de alcanzar eficacia. Los DH son tomas de conciencia histórica y moral y son generadores de cambio, son criterios transformantes de las relaciones sociales.

En el plano intermedio a los DH y la eficacia pueden ser colocadas otras dimensiones de la calidad, a saber, equidad, pertinencia, relevancia y eficiencia, pero esto no quiere decir que sean iguales entre ellas. Las tres primeras establecen el marco de acción y de valoración de la última y en conjunto, las cuatro dimensiones representan criterios para la eficacia.

Hagamos ahora la segunda aproximación: las dimensiones de la calidad que forman el segundo plano de la primera aproximación son instrumentales, ayudan a poner en formas de acción, en prácticas de gobierno y de formación, lo afirmado por los derechos.

Al situar a la equidad como una dimensión de la calidad lo que se está haciendo es mostrar desde otro ángulo de comprensión y apreciación que la educación está enraizada en los DH. Vienen luego, por esta raíz, como brotes naturales, las condiciones o rostros de la equidad: gratuidad, obligatoriedad, no discriminación, plena participación o inclusión; y brota también lo que parece

extraño pero que es constitutivo de la dimensión, la igualdad de oportunidades y la diferenciación de acuerdo con las necesidades.

La cuestión de la obligatoriedad genera una perspectiva del trabajo por la calidad de la educación que es importante tomar en cuenta. Si de suyo cada dimensión representa una gran exigencia para la sociedad y para los gobiernos, para toda burocracia vinculada a la realización del bienestar humano, los debates en torno a la educación básica y la obligatoria señalan la insuficiencia de las nociones tradicionales y muestran cómo se genera en el cambio social otra fuente de exigencia para emprender reformas en todas las estructuras y prácticas educativas. En este punto parecen indistinguibles la obligatoriedad, la pertinencia y la relevancia y no puede el lector imaginarse cómo estas dimensiones puedan estar en operación sin otra de ellas, la eficiencia. Parece que uno asiste a un fenómeno práctico-teórico –o a un escenario de acción y de reflexión- en el que el derecho a la educación, que por significar la realización humana debe ser atendido con calidad, sin mayor averiguación, es una entidad que lo único que está haciendo a lo largo del análisis –como lo ha estado haciendo en las historia de nuestras sociedades desiguales, injustas al grado de la iniquidad- es mostrar variadamente su rostro por medio de las dimensiones con que describimos la calidad de la educación misma como servicio, como experiencia, como oportunidad de ser.

La puesta en obra de los DH está bien encauzada por las dimensiones de la calidad, las ya enunciadas y otras dos que unen pensamiento y acción, postulados jurídicos y realidad humana: es la pertinencia, por un lado, que ordena la acción educativa en torno a las personas, las individualidades en su ser ahí, y es la relevancia, por el otro, que afirma las estructuras sociales y se sujeta a ellas para que la educación realice o adquiera su calidad. El núcleo de las dimensiones de pertinencia y relevancia, con ser exigente, se hace complejo a causa de sus interacciones con las condiciones de la equidad.

Esta aproximación culmina en la eficiencia, en el uso responsable y adecuado de los recursos: responsable porque son recursos públicos; adecuado porque no abundan, porque incluso son regateados en las resistencias sociales y políticas a los derechos.

La eficiencia, por lo dicho, requiere condiciones éticas, técnicas, cognitivas, de gobierno. Son imprescindibles estas condiciones tanto al interior de la educación como fuera de ella, es decir, en el sistema amplio al que aquélla pertenece o del cual es expresión. La eficiencia educacional requiere el soporte de la eficiencia social manifestada tanto en la primacía de los DH como en la identificación de las necesidades –una faceta de la construcción de la relevancia y la pertinencia-. Y exige asimismo la eficiencia gubernamental en la legislación, la planeación, la asignación de los recursos, la supervisión. Y hay que afirmarlo, requiere de eficiencia económica, de productividad, pero en el marco de los DH, no en el del capitalismo encerrado en sus círculos de ganancia y expansión. En otros términos, toda la eficiencia, la interna y al externa, ha de buscarse usando la sabiduría moral de los DH. Con todo esto, ¿qué rasgos habrá de tener la gestión educativa, el acompañamiento cotidiano a la experiencia de hacerse humano? La segunda aproximación a la calidad viene a ser una comprensión de la gestión.

Finalmente hacemos la tercera aproximación volviendo al tercer plano que fue ya mencionado en la primera aproximación. Este plano es superior, lo es tanto porque en una representación gráfica del trabajo educativo estaría en la parte alta, en tanto que la base estaría constituida por el plano de los DH, como por contener la realización histórica de los ideales y aspiraciones de los derechos que al ser convertidos en fines de la educación y procesados por todas las dimensiones del plano intermedio

llegan a llamarse eficacia. Esta dimensión –el para qué– viene a ser el criterio social, político, y desde luego pedagógico, de verificación de la obra educativa.

Y de nueva cuenta, en la eficacia reaparece la compleja realidad-relación de las dimensiones de la calidad pues está referida al aprendizaje, al cambio social, a las necesidades básicas, a la democratización y la equiparabilidad de oportunidades y de resultados. Así, la eficacia es la fuente de retroalimentación fundamental a su propia base, la de los DH. Por todo esto, puede comprenderse qué importante es evaluar para mejorar; sólo para esto.

Al final del recorrido y a final de cuentas, la calidad educativa tiene una dimensión central, su contenido, los DH.

Si hubiera que exponer una conclusión, puede hacerse enunciando varios elementos a los que conduce el análisis de las dimensiones de la calidad: a) estamos esencialmente ante dos problemas prácticos, el de buen gobierno y el de una economía para el bienestar; b) necesitamos investigar las prácticas sociales para saber dónde se atoran los derechos; c) no hay duda, el servicio educativo es la fragua de la moral de las sociedades, sobre todo si se sienten democráticas; d) la realización de las dimensiones de la calidad de la educación implica una ampliación, hasta los fundamentos de la política y de la economía, de la solidaridad humana; e) la calidad de la educación tiene su más trascendente mediación en la representación política, si ésta se encuentra asentada en la responsabilidad (moral), pues de otro modo, la dicha representación se convierte en una red que atora los derechos; f) si una sociedad y un gobierno están comprometidos con la calidad, ello será observable en un currículo hecho de DH y para ellos y en el mejoramiento cultural, científico y técnico de los ambientes educativos; g) ante las dimensiones de la calidad de la educación y la responsabilidad que en ello tienen los Estados y los gobiernos, no puede evitarse que el análisis llegue a otro componente de la vida social y política, la religión, y para América Latina y el Caribe, en específico el cristianismo, o ¿cómo es que una región del planeta signada por las desigualdades sea también conocida porque en ella el catolicismo es dominante?

¿Por dónde empezar? Bueno, ya hay mucha gente comprometida en ayudar a las deliberaciones y a las acciones de una educación para todos como asunto de DH. Pero toda reflexión reconstruye los principios, así existen dos respuestas, primera, empecemos por los derechos humanos; segunda, empecemos llamando educación sólo a las experiencias en donde los DH son realizados. Las otras experiencias, como dijo hace un siglo Justo Sierra, son instrucción.