

Reforma de la educación primaria y secundaria en América Latina y el Caribe

Banco Interamericano de Desarrollo

Washington, D.C.

**Serie de informes de políticas y estrategias sectoriales del
Departamento de Desarrollo Sostenible**

**Catalogación (Cataloging-in-Publication) proporcionada por
Banco Interamericano de Desarrollo
Biblioteca Felipe Herrera**

Reforma de la educación primaria y secundaria en América Latina y el Caribe / [elaborado por ... Claudio de Moura Castro ... [et al.]].

p. cm. (Sustainable Development Dept. Sector strategy and policy papers series ; EDU-113)

“La estrategia (GN-2067-3) fue considerada favorablemente por el Directorio Ejecutivo del Banco Interamericano de Desarrollo el 1 de marzo de 2000”--t.p. verso.

1. Educational change--Latin America--Economic aspects. 2. Educational change--Caribbean Area--Economic aspects. 3. Education, Primary--Latin America. 4. Education, Secondary--Latin America. 5. Education, Primary--Caribbean Area. 6. Education, Secondary--Caribbean Area. 7. Education and state--Latin America--Economic aspects. 8. Education and state--Caribbean Area--Economic aspects. 9. Inter-American Development Bank. I. Castro, Claudio de Moura. II. Inter-American Development Bank. Sustainable Development Dept. Education Unit. III. Series.

371 R457--dc21

Este informe fue elaborado por el personal de la Unidad de Educación del Departamento de Desarrollo Sostenible: Claudio de Moura Castro, Asesor Senior sobre Educación; Juan Carlos Navarro, Especialista en Educación; y Laurence Wolff, Consultor. También contribuyó: Martin Carnoy, Profesor de Educación, Universidad de Stanford. Los autores agradecen la colaboración de Marcelo Cabrol (Región 2), Ruthanne Deutsch (Economista, División de Desarrollo Social) y Aimee Verdisco (Consultora).

La estrategia sobre educación primaria y secundaria (GN-2067-3) fue considerada favorablemente por el Directorio Ejecutivo del Banco Interamericano de Desarrollo el 1 de marzo de 2000.

junio de 2000

Esta publicación (Número de referencia EDU-113) puede obtenerse dirigiéndose a:

Unidad de Educación, Publicaciones
Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577

Correo electrónico: sds/edu@iadb.org
Telefax: 202-623-1558
Sitio de Internet: www.iadb.org/sds/edu

Prólogo

En América Latina y el Caribe los niños que asisten a la escuela primaria y secundaria, especialmente aquellos que viven en áreas urbanas pobres y rurales, logran niveles inadecuados de tasas de graduación, conocimientos y habilidades que no les permiten competir en un mundo donde la matemática, el lenguaje y una buena capacidad para la comunicación, así como la flexibilidad, la creatividad y la capacidad para trabajar en forma cooperativa son cada vez más fundamentales para el crecimiento económico y el desarrollo social.

En este contexto, este documento resume la experiencia hasta la fecha y proporciona un conjunto de objetivos y estrategias para guiar al BID en el apoyo a la educación primaria y secundaria durante la próxima década. Se definen las cinco áreas críticas de la reforma—hacer que los maestros sean socios en el proceso de reforma, brindar más y mejores libros de texto y materiales, apoyar en forma selectiva el uso de la tecnología en la educación, descentralizar la administración educativa y tener una mayor rendición de cuentas por parte de los actores principales, así como también fortalecer la educación y desarrollo de la primera infancia. Este documento también resume los nuevos desafíos que enfrenta la educación secundaria en la región—satisfacer las crecientes necesidades cuantitativas y cualitativas además de proveer servicios a una clientela más diversa. Este informe define la información y las herramientas administrativas que se necesitan para alcanzar los objetivos a largo plazo y también confirma la importancia fundamental de comenzar con un proceso consensual de reforma a largo plazo.

Para la preparación de esta estrategia, los autores destilaron la experiencia de muchos años de esfuerzos de reforma educativa en la región y otras partes del mundo. Como resultado, se espera que este documento también resulte útil para aquellos formuladores de política y actores principales de la región que están comprometidos con la reforma y el desarrollo educativos.

Antonio Vives
Gerente a.i.
Departamento de Desarrollo Sostenible

Blank Page

Indice

Resumen

1

¿Por qué se requiere la reforma educativa?

6

Cinco áreas críticas de reforma para
mejorar la calidad y aumentar la equidad

16

El desafío de la educación secundaria

25

La orientación y administración del sistema:
Instrumentos para alcanzar los objetivos de la reforma

30

El arte de llevar a la práctica la reforma educativa

39

Hacia el futuro:

El desarrollo de un plan de acción para el BID

44

Referencias

51

Anexos

57

Blank page

Resumen

EDUCACION Y DESARROLLO EN LA REGION

Este documento resume lo que se conoce acerca de cómo mejorar la educación primaria y secundaria en América Latina y el Caribe y presenta un conjunto de objetivos y estrategias para guiar al BID en su apoyo a la educación primaria y secundaria más allá de la próxima década. Se basa en seis trabajos preparados como base para este estudio, así como en una revisión de las lecciones que se desprenden de las recientes experiencias regionales y nacionales.

La educación inadecuada puede muy bien ser uno de los impedimentos más críticos en el crecimiento económico a largo plazo de la región. A pesar de las mejoras sustanciales, el porcentaje de niños que no completan el ciclo de educación primaria es casi dos veces mayor de lo que podría esperarse dado el nivel de ingresos de la región. Los resultados que obtienen los países latinoamericanos en pruebas internacionales de desempeño escolar están consistentemente por debajo de los países en desarrollo con similar ingreso per cápita. Grandes diferencias en los logros educativos entre los segmentos más pobres y los más opulentos de la sociedad exacerbaban la endémica desigualdad de ingresos en la región.

ACCIONES CRITICAS PARA MEJORAR LA EDUCACION PRIMARIA Y SECUNDARIA

Experiencias en áreas clave de acción

Hay ahora una mayor conciencia de la necesidad de mejorar la calidad y equidad en la educación primaria y secundaria. En la región se está llevando a cabo una gran variedad de reformas e innovaciones en la educación, algunas de las cuales abarcan todo el sistema educativo. El BID está apoyando muchos de estos procesos de re-

forma en áreas tan diversas como la descentralización y el uso de la tecnología en la educación.

Por ejemplo, durante las décadas de los años ochenta y noventa, muchos países latinoamericanos buscaron descentralizar el proceso de adopción de decisiones educacionales, trataron de estimular la autonomía escolar y aumentar la participación de los padres y de la comunidad. Hay evidencia de que estas reformas, especialmente aquellas que se dirigen hacia la autonomía escolar, han tenido un impacto positivo. La experiencia hasta la fecha demuestra que los resultados positivos son aquellos donde existe el consenso entre los interesados clave. También son importantes la estabilización o aumento del gasto educativo y el fortalecimiento de las capacidades locales. De igual manera, se requiere que los ministerios de educación jueguen nuevos papeles a nivel central o estatal. Entre éstos se cuentan: fijar metas, promover la equidad, brindar asistencia técnica, vigilar el progreso y proveer incentivos para la mejora del desempeño.

Hasta la fecha, sólo algunos países han volcado su atención sistemáticamente al tema de la educación de docentes, pero la documentación en cuanto a resultados positivos es inadecuada. Sin embargo, existe consenso en que la reforma de la formación de maestros en la región debe prestar especial atención a la capacitación para dirigir una clase, incluyendo la práctica de clase, así como a profundizar en el contenido de las materias que cursan los futuros maestros. Para mejorar los sistemas de educación también es esencial mejorar las condiciones de trabajo de los maestros, proporcionar nuevos incentivos para el desempeño y aumentar el tiempo que verdaderamente se dedica al aprendizaje en la sala de clase.

La inversión en el aprendizaje a distancia por radio o televisión ya ha tenido un gran impacto positivo en la calidad, equidad y acceso en va-

rios países de la región. Por otra parte, las computadoras y la tecnología relacionada con el Internet no han logrado todavía tener un impacto sobre el proceso de enseñanza/aprendizaje en la educación primaria y secundaria. Para promover el uso de estas nuevas tecnologías, se debe invertir en una amplia variedad de programas piloto que puedan extenderse una vez que se reduzcan los costos de la tecnología de la información y los maestros hayan adquirido el conocimiento necesario de cómo usarla. Al mismo tiempo, los países de la región no pueden descuidar la provisión y el uso de materiales de aprendizaje convencionales como los libros y otros materiales educacionales en el aula y el establecimiento y equipamiento de bibliotecas.

En la región, así como en otras partes del mundo, se ha comprobado que la educación preescolar brinda grandes beneficios, sobre todo para los niños que provienen de familias de bajos ingresos quienes logran un mejor desempeño escolar, permanecen en la escuela primaria por más largo tiempo y, en definitiva, se desempeñan mejor en el mercado de trabajo. Todos los gobiernos de la región están invirtiendo de una u otra forma en la educación preescolar. Se ha comprobado que el uso más eficaz de los recursos públicos está en asistir a los grupos más necesitados y apoyar y fortalecer a los proveedores no formales de servicios.

El desafío de la educación secundaria

Muchos países de la región, especialmente los más avanzados, han empezado a prestar atención a la educación secundaria. Las reformas necesarias, que ya se están implantando en algunos países, incluyen la separación de la preparación vocacional de la educación secundaria formal, el desplazamiento gradual de la educación para el trabajo al nivel post-secundario y, sobre todo, la enseñanza de la teoría aplicada de forma concreta y enfocada a la resolución de problemas. Existe unanimidad de opinión en que es necesario aumentar la matrícula actual de la región, que llega al 55% de la cohorte. Especial importancia recae sobre la conveniencia de aumentar significativamente el acceso de los grupos de bajos ingresos a la educación secundaria. Se recalca igualmente la necesidad de aumentar el aprendizaje, no solamente en término de las aptitudes de

orden mayor en las materias académicas tradicionales, sino también en aspectos como el aumento de la responsabilidad cívica y la comprensión del papel de la tecnología en la sociedad.

El financiamiento y la eficiencia educacional

Durante los próximos veinte años se abre una "ventana de oportunidad financiera" para los países de América Latina y el Caribe dado que la transición demográfica resulta en un menor número de niños en edad escolar y un mayor porcentaje de la población en la fuerza de trabajo. Con las políticas apropiadas, los objetivos de mayor calidad, cantidad y equidad en la educación no necesariamente tienen que ser contradictorios, sino que más bien pueden reforzarse entre sí. Por ejemplo, el mejoramiento de la calidad de la educación en todo el sistema, particularmente pero no exclusivamente a nivel primario, beneficiará en forma abrumadora a los estudiantes de familias pobres, ya que cualquier perfeccionamiento significativo en la calidad resultará en un aumento del progreso estudiantil y del desempeño por parte de dichos estudiantes. A su vez, la reducción en las tasas de repetidores puede dar lugar a una disminución de los costos totales.

El uso de la información para adaptar decisiones políticas

Muchos países en la región ya se han abocado a la labor de mejorar los sistemas estadísticos, que representan un componente esencial para mejorar el proceso de decisión y el diálogo en materia de política. La mayoría de los países también ha comenzado a poner en marcha sistemas de evaluación del desempeño educacional. A fin de asegurar que estas evaluaciones verdaderamente sirvan de instrumento para mejorar el aprendizaje, deberá alentarse el desarrollo institucional y el adiestramiento, al igual que la retroalimentación en la marcha a los interesados. Con el fin de aumentar la información disponible para tomar decisiones, también es importante reforzar la investigación aplicada sobre los métodos educativos de mejor funcionamiento. Igualmente, se requiere un mayor énfasis sobre el desarrollo institucional y la unanimidad de opinión sobre el valor y la importancia de la investigación así

como de un programa de investigación (el cual variará de país a país).

La ejecución de las reformas educacionales

La experiencia ha demostrado que los pasos críticos para asegurar el éxito de las reformas incluyen: el liderazgo, la creación de consenso y continuidad; el mercadeo social adecuado; la retroalimentación sobre los logros en materia de metas y medios que permitan hacer correcciones sobre la marcha; los incentivos que estimulen a los actores e interesados para que actúen de modo que se fortalezca el proceso de reforma; y la provisión de adiestramiento que asegure que los actores principales sean capaces de llevar a cabo las reformas. Un área específica en que se necesitan renovados intentos de investigación y diálogo de políticas es el papel de los sindicatos de profesores, los cuales cumplen una función en las dinámicas de la reforma educativa.

Aunque todos los países de la región necesitan prestar especial atención a la calidad y la equidad, cada país deberá implantar sus propias soluciones según los recursos económicos a su alcance y en el nivel actual de desarrollo educacional. Uno de los problemas principales en algunos países de bajos ingresos y en las regiones más pobres de otros continúa siendo aumentar la matrícula en la educación básica. Por su parte, el aumento de la matrícula en la secundaria dependerá de las tasas de escolaridad y las condiciones y perspectivas socioeconómicas en cada país y el rigor con que identifiquen soluciones costo-eficientes para alcanzar sus objetivos.

EL PAPEL QUE JUEGA EL LIDERAZGO DEL BID EN LA REGION

Prioridades de préstamo

Desde 1965, el BID ha destinado una proporción cercana al 5% de sus préstamos anuales al sector de educación. A raíz de la nueva estrategia de desarrollo del BID derivada del Octavo Aumento General de Recursos de 1994, los préstamos para educación aumentaron en forma significativa entre 1994 y 1997, llegando hasta el 9,5% del total de préstamos.

El principal objetivo del apoyo del BID a la educación primaria y secundaria es mejorar la calidad y la equidad. Donde sea necesario, el BID también apoya el aumento de acceso a la escolaridad, especialmente a nivel secundario. Las exigencias actuales llevan a esperar que los préstamos para educación secundaria sean altos no sólo en términos de cantidades, sino también en números de operaciones. Para lograr estas metas, el BID examinará los temas que se plantean en este trabajo. Sin embargo, el punto focal de la reforma está dentro de cada país. El BID discernirá la situación de cada país, sus instituciones y necesidades así como la variedad de condiciones económicas y educacionales dentro de la región.

Los préstamos del BID estarán dirigidos a mejorar la calidad y equidad según las acciones que se describen precedentemente. Entre estas acciones se encuentra reanudar la importancia de la escuela como esfera activa de administración, innovación y responsabilidad social por medio de una mayor autonomía, intensa participación de la comunidad y, donde sea pertinente, descentralización y participación del gobierno local. El Banco aumentará su apoyo al adiestramiento de profesores antes y durante el período de servicio, pero con la mira en programas innovadores y la extensión de aquellos programas que se consideren costo-efectivos. A los efectos, se establecerán programas de incentivos para atraer a profesores más calificados, se llevarán a cabo trabajos de análisis y se implantarán programas para mejorar los incentivos y la rendición de cuentas a nivel de la escuela. El BID también apoyará una prudente pero intensa aplicación de la tecnología para expandir la cobertura y mejorar la calidad, especialmente a través de los medios de comunicación de masas (radio y televisión) así como por medio de programas piloto en el uso de computadoras y del Internet. El BID concentrará su atención en asegurar un financiamiento sostenible de las combinaciones de insumos que demuestren ser más efectivas en función de los costos. Otros temas de especial importancia para el apoyo del BID son los procesos e incentivos para elevar los logros estudiantiles y los niveles de retención en la escuela, así como los esfuerzos por lograr una mayor

equidad por medio de intervenciones focalizadas, incluyendo el nivel preescolar. El BID también actuará para reforzar sistemas de evaluación, estadísticas, investigación aplicada, retroalimentación a los interesados y el mercadeo social de los objetivos de la reforma.

Si bien el BID se complace en responder a los crecientes pedidos de apoyo a la educación secundaria, no considera la educación primaria como una preocupación transitoria sino como un compromiso permanente. El BID, por lo tanto, llevará a cabo una evaluación del progreso logrado en la educación primaria para identificar proyectos de seguimiento al conjunto actual de préstamos en ejecución. Con relación a la educación secundaria, el BID se encuentra en condiciones de financiar los costos de capital asociados con la expansión del acceso. El apoyo del BID para la educación secundaria prestará atención al diseño de modelos de escuela secundaria que estén a tono con la realidad del siglo XXI, a fin de mejorar la calidad, aumentar la equidad y eficiencia, otorgar financiamiento sustentable y facilitar mejoras en la administración escolar. Dadas las dificultades para asignar más fondos públicos a la educación y considerando que la educación privada tiende a brindar variedad y eficiencia según los costos, el BID considerará el financiamiento de algunos de los costos de la educación privada siempre y cuando se satisfagan las consideraciones de equidad.

Procesos

Las actividades del BID en materia de educación secundaria y primaria estarán encaminadas a asegurar la calidad, las posibilidades de ejecución y la sustentabilidad de sus proyectos. Esto significa, particularmente, apoyar actividades que llevan a la apropiación de las reformas por parte de los actores e interesados en cada país y fomentar los estudios y análisis sectoriales y económicos para obtener conocimientos sobre los temas y opciones de la reforma de la educación y sus relaciones con el contexto socioeconómico más amplio. Igual importancia tendrá el análisis de la capacidad institucional y de sustentación y el diseño de simples pero sólidos instrumentos de control y evaluación. En su diseño de proyectos el BID buscará probar nuevas ideas sobre la base de proyectos piloto a peque-

ña escala, usar un enfoque de proceso antes que uno basado en modelos prefabricados para proyectos de reforma de la educación y aumentar la variedad de los instrumentos de préstamo. El BID también reconsiderará el conjunto de instrumentos financieros que pueden ser desplegados para apoyar la educación, incluyendo el desarrollo de un procedimiento simplificado para financiar proyectos piloto, así como la investigación y participación en programas internacionales, el financiamiento de la educación privada por medio del apoyo a esquemas de préstamos estudiantiles, líneas de crédito para la construcción de escuelas privadas y sistemas de cupones.

Temas emergentes y diseminación de las buenas prácticas

El BID está en una ventajosa posición para recoger, sistematizar y diseminar buenas prácticas en el terreno y para identificar temas emergentes. Junto con otros, así como por sí mismo, el BID apoyará la investigación aplicada, conferencias (incluyendo las de tipo virtual), giras de estudio y programas de adiestramiento. El BID ya ha identificado un número de temas críticos que surgen en la educación primaria y secundaria donde se necesita llevar a cabo investigación aplicada y proyectos piloto. A continuación se mencionan algunos de estos temas: la tecnología instruccional, donde el BID está ayudando a los países a llevar a cabo los proyectos piloto y de desarrollo que satisfagan las necesidades educacionales a largo plazo; el perfeccionamiento docente; las condiciones de trabajo y carreras de los maestros; la capacitación en servicio; pedagogía para la enseñanza en el aula, donde junto con otros el BID ha llevado a cabo una serie de estudios, estadísticas y evaluaciones educacionales (un tema en el que el Banco espera continuar su apoyo a los programas posibilitando a los países latinoamericanos compartir experiencias); la educación cívica, y cómo el apoyo público al sector privado puede extender el alcance de los fondos públicos, aumentar la competencia y asegurar la equidad.

Colaboración

El BID extenderá su cooperación con otras instituciones de apoyo importantes en el área como, por ejemplo, el Banco Mundial, el Banco de De-

sarrollo del Caribe, UNESCO, CEPAL, UNICEF y USAID. La meta es identificar temas comunes y un programa de investigación, compartir información, apoyar conjuntamente conferencias y trabajos analíticos, capitalizando en la relativa fortaleza de cada una de estas organizaciones. El BID también prestará especial atención al diálogo con las ONG que trabajan en colaboración con grupos de expertos nacionales y grupos de interés público, así como con el creciente número de instituciones privadas que operan en los campos de la educación y publicación.

De cara hacia el futuro

En respuesta al interés e inquietudes que expresaron los participantes de la Cumbre de Santiago de 1998 la Administración del Banco reiteró su compromiso de otorgar préstamos para la educación y anticipó una expansión de sus actividades en este sector. Para alcanzar esta meta, el BID llevará a cabo discusiones específicas, país por país, sobre el aumento de la inversión en educación y, en colaboración con expertos de la región, profundizará el conocimiento sobre las actividades que brindan mejores resultados en este sector y las circunstancias en que ésto ocurre.

¿Por qué se requiere la reforma educativa?

LA EDUCACION: CATALIZADOR DEL DESARROLLO

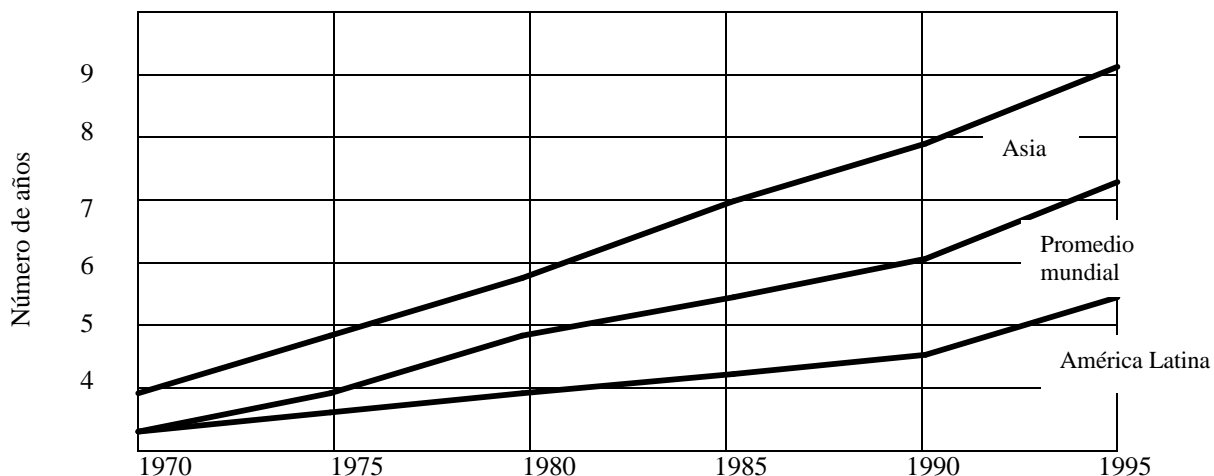
Este informe presenta una reseña de los conocimientos actuales respecto de cómo mejorar la calidad, equidad y eficiencia de la educación primaria y secundaria en América Latina y el Caribe. También examina los temas relacionados con el aumento de la calidad y la equidad, resume los cambios a la fecha y las prioridades para el futuro y establece un conjunto de objetivos y estrategias para guiar al BID en su apoyo a la educación primaria y secundaria durante la próxima década. El informe se basa en seis documentos de respaldo, así como en una amplia revisión de análisis nacionales y regionales recientes, documentos de políticas e investigaciones sobre la educación primaria y secundaria.

El BID comenzó a otorgar préstamos para la educación en 1965. Durante las décadas de los años ochenta y noventa, los préstamos del BID fueron dirigidos mayormente a la educación primaria y secundaria. Simultáneamente, el enfoque de los préstamos ha evolucionado, pasando de apoyar la cobertura y expansión de la educación a interesarse por la mejora de la calidad. Es decir, se transformó de un enfoque que se limitaba casi exclusivamente a la construcción e infraestructura a una preocupación explícita por la administración y la pedagogía y de un control y vigilancia centralizados a un sistema centrado en la escuela, basado en la comunidad y en planteamientos descentralizados. La evolución también se evidencia en un traslado desde la financiación de proyectos al interés por un amplio sistema de financiamiento sustentable. El involucramiento del BID con el sector educativo ha evolucionado también desde métodos verticalistas de preparación y ejecución de programas hasta propuestas más participativas en la entrega de servicios.

Para comenzar, debe decirse que la economía mundial ha pasado por enormes cambios en los últimos 20 años y que éstos han hecho que la calidad de los sistemas educativos adquiera mayor importancia para el desarrollo económico de las naciones. La competencia internacional y las revoluciones en la información y la telecomunicación forman el núcleo de estos cambios. El crecimiento económico bajo las nuevas condiciones requiere infraestructuras nacionales que incluyan, entre otros elementos, una fuerza de trabajo con sólidos conocimientos en lectura, matemáticas y ciencias, capacidad para solucionar problemas así como aptitud para la computación y la comunicación efectiva. La modernización política y económica de América Latina ha dado a las escuelas otra responsabilidad mayor: el desarrollo de una cultura cívica que enfatice la tolerancia, la cooperación y un sentido de comunidad más amplio.

Las debilidades de la educación en la región son bien conocidas. Los jóvenes de la región ingresan a la fuerza de trabajo con menos años de educación con relación al promedio de los trabajadores del Sudeste de Asia y hasta los de otras regiones en desarrollo (Birdsall, 1998; Filmer and Prichett, 1998 y Gráfico 1), y la brecha se ensancha. A pesar de ganancias sustanciales en la reducción del analfabetismo, igualdad de géneros y el acceso a la educación primaria, el porcentaje de niños que no completa la educación primaria es casi el doble del que sería de esperar de acuerdo con el nivel de ingreso de la región (BID, 1996). Al comienzo de la década de los noventa, los trabajadores de América Latina habían cursado, en promedio, 5,2 años de educación, comparado con 7 años en los países con niveles similares de desarrollo económico. Investigaciones usando técnicas de simulación muestran que si el logro educativo de la región fuera equivalente al de los países del Lejano

Gráfico 1
Años de educación de la fuerza laboral



Fuente: Londoño y Székely, 1997.

Oriente, el ingreso per cápita podría aumentar en un 0,5% anualmente.

El aprendizaje en las escuelas, según toda la evidencia disponible, sigue siendo deficiente. La única excepción son algunas instituciones de élite. Los logros decepcionantes de la educación primaria son el problema educativo número uno en la mayoría de los países de América Latina. Los estudiantes latinoamericanos que han tomado parte en proyectos de investigación de logros comparativos obtuvieron consistentemente los últimos puestos entre los países en desarrollo (ver Tablas 1 y 2). Las instituciones educativas de la región están calificadas entre las peores por líderes e inversionistas internacionales (World Economic Forum, 1997). Cerca del 80% de los estudiantes de bajos ingresos en América Latina no pueden entender mensajes escritos después de haber cursado 6 años de educación, aun cuando hayan aprobado el sexto grado (Schiefelbein, 1996).

La región exhibe la mayor desigualdad de ingresos en el mundo, la cual al mismo tiempo refleja y perpetúa disparidades en las oportunidades educacionales para los diferentes grupos

de la población. Un reciente análisis del BID demuestra que en 9 de los 15 países estudiados, la brecha en años de educación entre el 10% de la población de mayores ingresos de 21 años de edad y el 30% de sus contrapartes más pobres fue cuatro veces o más en 1990. En por lo menos cuatro de estos países la brecha se ha incrementado desde 1980 (BID, 1998 y Gráfico 2).

Una buena educación consta no sólo del buen aprendizaje de materias sino también de una instrucción que estimula una mayor conciencia de las reglas básicas de ciudadanía y relaciones sociales, cuya práctica debe iniciarse a nivel escolar. Pero dentro de la región se conoce poco y no se lleva a cabo con energía la tarea de inculcar estos valores a los estudiantes.

Después de más de una década de reformas económicas orientadas hacia el mercado, la región está empeñada en un segundo y tal vez más difícil conjunto de reformas sociales e institucionales. Entre las más importantes están aquellas relacionadas con la educación. De hecho, la educación bien puede ser el asunto social más crítico durante la próxima década y el catalizador más importante para el desarrollo. Es imperante

llevar a cabo una reforma a fondo del sistema de educación primaria y secundaria que, más que el simple aumento de recursos para las ins-

tituciones y prácticas existentes, se caracterice por una transformación de estructuras, incentivos y patrones financieros.

Tabla 1
Resultados de logros en América Latina y el Caribe

Estudio de la IEA sobre alfabetización en lectura, 1989		
<i>Países latinoamericanos y caribeños</i>	<i>Media</i>	<i>Desviación estándar</i>
Trinidad y Tobago	451	79
Venezuela	383	74
<i>Otros países</i>		
Finlandia	569	70
Estados Unidos	547	74
Hong Kong	517	71
Singapur	515	72
España	504	78
Alemania	503	84
Indonesia	394	59

Fuente: W.B. Elley, 1992.

Evaluación internacional de progreso educativo		
Prueba de matemáticas y ciencia, 1991		
<i>País</i>	<i>Media</i>	<i>Desviación Estándar</i>
<i>Prueba de matemáticas</i>		
Corea	73	0.6
Taiwan	73	0.7
España	55	0.8
Estados Unidos	55	1.0
Portugal	48	0.8
São Paulo, Brasil	37	0.8
Fortaleza, Brasil	32	0.6
Maputo y Beira, Mozambique	28	0.3
<i>Prueba de ciencia</i>		
Corea	78	0.5
Taiwan	76	0.4
España	68	0.6
Estados Unidos	67	1.0
Portugal	63	0.8
São Paulo, Brasil	53	0.6
Fortaleza, Brasil	46	0.6

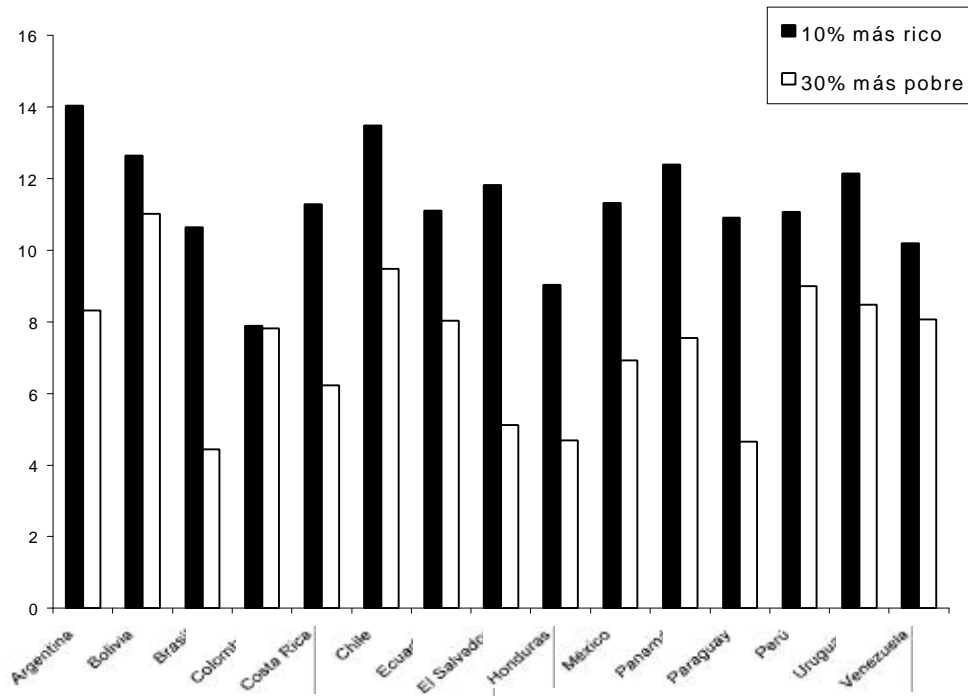
Fuente: Educational Testing Service, 1992.

Tabla 2
Resultados en matemáticas
Tercer estudio internacional de matemática y ciencia

<u>País</u>	<u>Resultados en Mat.</u> <u>8° Grado</u>	<u>10% superior</u> <u>nivel</u>	<u>Mitad superior</u> <u>nivel</u>	<u>Diferencia de resultados</u> <u>entre grados 7 y 8</u>
Singapur	643	45	94	42
Corea	607	34	82	30
Japón	605	32	83	34
Hong Kong	588	27	80	24
Bélgica (Fl)	565	17	73	8
Rep. Checa	564	18	70	40
Eslovaquia	547	12	64	39
Suiza	545	11	65	40
Austria	539	11	61	30
Francia	538	7	63	46
Hungría	537	11	60	35
Eslovenia	541	11	61	43
Federación Rusa	535	10	60	35
Holanda	541	10	63	25
Bulgaria	540	6	58	26
Canadá	527	7	58	33
Irlanda	527	9	57	28
Bélgica (Fr)	526	6	58	19
Austria	530	11	57	32
Tailandia	522	7	54	28
Israel	522	6	56	--
Suecia	519	5	53	41
Alemania	509	6	49	25
Nueva Zelandia	508	6	48	36
Inglaterra	506	7	48	30
Noruega	503	4	46	43
Estados Unidos	500	5	45	24
Dinamarca	502	4	47	37
Escocia	498	5	44	36
Latvia (LSS)	493	3	40	32
España	487	2	36	39
Islandia	487	1	37	27
Grecia	484	3	37	44
Rumania	482	3	36	27
Lituania	477	1	34	49
Chipre	474	2	34	28
Portugal	454	0	19	31
Iran, Rep. Islámica	428	0	9	27
Kuwait	392	0	3	--
Colombia	385	0	4	16
Africa del Sur	384	0	2	7

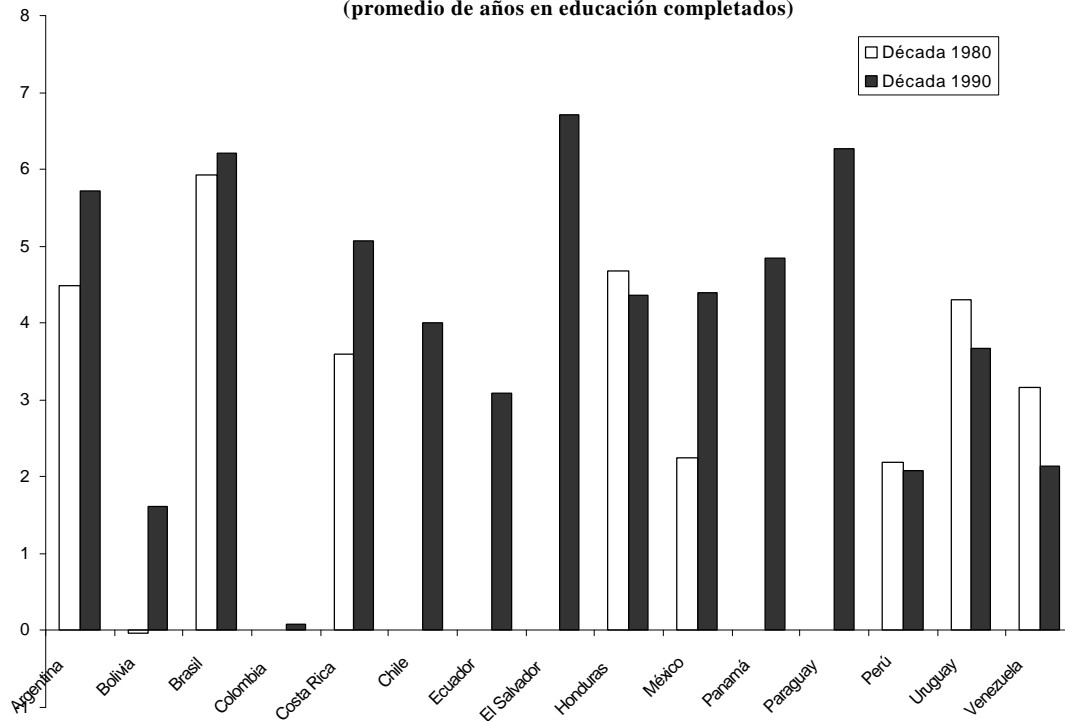
Fuente: Mathematics Achievement in the Middle School Years: IEA's Third International Mathematics and Science Study (TIMSS) (Chestnut Hill, Mass.: Boston College / TIMSS International Study Center, 1996).

Gráfico 2
Logros educativos obtenidos por los más ricos y más pobres de 21 años
de edad en los años noventa (promedio de años de educación completados)



Fuente: Cálculos propios basados en cifras de Birdsall, Berhman y Szekely (1998)

Brechas en la educación entre los más ricos y los más pobres de
21 años de edad en los años 80 y 90
(promedio de años en educación completados)



Nota: Las brechas están calculadas al sustraer el promedio de los años de educación completada por el 30% de los más pobres del promedio obtenido por el 10% de los más ricos. Cálculos propios utilizando cifras de Birdsall, Berhman y Szekely (1998).

Los papeles que juega la educación en la sociedad moderna son variados. En primer lugar, ya no queda duda de que la educación es la clave del desarrollo económico por medio de su impacto sobre la reducción de la pobreza y de las desigualdades de ingresos. Asimismo, la educación es la incubadora natural y la salvaguardia de la ciudadanía contemporánea y de los valores democráticos. Esta realización de la importancia vital de la educación y de las deficiencias acumuladas ha resultado en la movilización de padres, estudiantes, maestros, autoridades gubernamentales, negocios, organizaciones no gubernamentales y los medios de comunicación masivos. Estos sectores están pidiendo a viva voz más recursos, nuevas políticas y mejores decisiones para el sector educativo. La meta es transformarlo en instituciones capaces de responder a los desafíos culturales, sociales y económicos de la economía internacional. La educación no sólo está tomando prioridad presupuestaria, sino que también ocupa un lugar primordial en las mentes, palabras y acciones de líderes empresariales, políticos y de la opinión pública.

Afortunadamente la región está caracterizada ahora por una variedad de experimentos e innovaciones en educación, algunos de ellos sistémicos. Muchas de estas actividades están en sus fases iniciales y cuentan con el apoyo del BID. Hay evidencia de que la inversión pública en la educación está aumentando por encima de los bajos niveles de los años ochenta. Este trabajo incorpora la experiencia hasta la fecha en reformas y áreas tan dispares como la descentralización, evaluación, tecnología educacional y financiamiento.

LOS DOS OBJETIVOS DE LA REFORMA: CALIDAD Y EQUIDAD

Las reformas deben dirigirse directamente hacia la mejora de la calidad de la educación. La palabra "calidad" tiene muchas definiciones. La definición más importante es en términos de "resultados y aprendizaje": la medida en la que los estudiantes logran obtener conocimientos y habilidades que la sociedad desea impartirles. Esta definición no solamente se refiere a habilidades académicas. Por ejemplo, un investigador (Gardner, 1993) ha identificado siete dimensiones de

conocimiento: lingüístico, lógico-matemático, kinestético-corporal, espacial, musical, interpersonal e intrapersonal. En principio, todas estas dimensiones se refuerzan las unas a las otras y juegan un papel importante para asegurar el desarrollo económico y social. Para responder a estos objetivos de "resultados", deberá mejorar la calidad de los "insumos" y "procesos" de la escuela. (Ver Recuadro 1 del Anexo para un mayor análisis y definición de calidad.)

Todas las comparaciones internacionales muestran severos problemas en la calidad de la educación en América Latina. En el Tercer Examen Internacional de Matemáticas y Ciencia (*Third International Mathematics and Science Test—TIMSS*) de la Asociación Internacional para la Evaluación de la Educación (*International Association of Educational Assessment—IEA*) se puso un fuerte énfasis en las habilidades de orden superior. Colombia, que fue el único país latinoamericano que sometió los resultados del examen realizado a estudiantes de octavo grado, obtuvo el segundo resultado más bajo entre los 42 países participantes. Por lo menos diez de los países participantes tienen ingresos *per cápita* iguales o menores que los de Colombia. Venezuela y Trinidad y Tobago participaron en una encuesta de la IEA en 1992 sobre lectura entre niños de octavo grado. Venezuela obtuvo resultados menores que todos los otros países con excepción de Nigeria, Zimbabwe y Botswana. Trinidad y Tobago logró un puntaje mayor que el de esos países y que Tailandia y Filipinas. Brasil participó en un examen internacional de matemáticas en 1992 y calificó por debajo de todos los países participantes excepto Angola (ver en Wolff, 1998, un resumen de los exámenes internacionales). La región también se ha caracterizado por tener las tasas de repetición más altas del mundo, promediando más del 40% en los primeros grados en algunos países.

En la mayoría de los países el problema no parece ser el contenido del curriculum oficial, —el cual en muchos casos, especialmente a nivel primario, se halla al día— sino más bien una enseñanza inadecuada, muy poco tiempo dedicado a la tarea escolar, falta de materiales de enseñanza y una administración e incentivos

Recuadro 1 Género y educación

Al contrario de lo que ocurre en otras regiones en desarrollo, la educación en América Latina es esencialmente equitativa desde el punto de vista del género. Deben mencionarse, sin embargo, ciertas excepciones: 1) mientras que la cobertura en el nivel primario es casi universal y no distingue entre géneros, en los países más pobres, especialmente aquellos con grandes poblaciones indígenas (por ejemplo, Guatemala o Bolivia), la cobertura no es satisfactoria y la matrícula de las niñas permanece rezagada. 2) En educación secundaria y superior las tasas de matrícula generales para mujeres exceden las de los hombres, en el nivel secundario por más de cuatro puntos y en el nivel terciario por más de dos puntos. Primeras aproximaciones a un promedio regional pone la tasa de matrícula femenina en el nivel secundario en 58% y en el nivel terciario en 19%; para los hombres estas cifras son 54% y 17% respectivamente. Las diferencias son todavía más grandes en algunos países del Caribe, donde las brechas exceden 13 puntos en secundaria (como, por ejemplo, en República Dominicana y Trinidad y Tobago) y siete puntos en el nivel superior (por ejemplo, Bahamas). 3) Otros indicadores, como las tasas de promoción, repetición y deserción, también demuestran que la situación es más favorable para las niñas. En muchos países de la región las tasas de promoción de las niñas son más altas que las de los varones y las tasas de repetición y deserción son más bajas.

El progreso hacia la igualdad parece ser notable y rápido. Los niveles más bajos de escolaridad todavía se perciben en las generaciones de mayor edad, demostrando que hasta hace poco tiempo existió un sesgo escolar que favorecía a los varones. La situación que encararon esas generaciones difiere bastante de la que enfrenta la actual: al mismo tiempo que el analfabetismo tiende a concentrarse entre las mujeres de mayor edad, el nivel educativo alcanzado por sus hijas y sus nietas sobrepasa el de sus hijos y nietos. Este progreso, sin embargo, no ha sido uniforme, ya que se ha dado con una celeridad distinta en distintas zonas. La mejoría en las áreas urbanas precede a la de las rurales y las mujeres indígenas son con frecuencia las últimas en beneficiarse de los aumentos y las mejoras en la educación en una sociedad.

El vínculo entre la educación y el trabajo no es lineal. La educación indudablemente mejora la productividad y el bienestar, pero por sí sola no es suficiente para vencer los efectos y distorsiones del mercado laboral. Aunque la matrícula de las mujeres en educación superior sobrepasa a la de los hombres, una vez en el mercado de trabajo, ellas ganan menos y enfrentan tasas de desocupación más altas que las de los hombres. Esta situación refleja, en parte, las carreras que las mujeres tienden a escoger. Muchas ingresan en la docencia u otras profesiones (consideradas "femeninas") que, aunque requieren un nivel superior de educación, ofrecen salarios más bajos. Estas tendencias en la elección de carrera surgen de una variedad de factores, entre los que se incluye el deseo de obtener empleos que permitan mantener otros intereses. Sin embargo, un motivo importante son los estereotipos que típicamente presentan a la mujer en un contexto familiar y a los hombres en el ámbito profesional.

Estos hechos revisten varias implicaciones importantes para el Banco. La labor fundamental del BID en esta materia debe ser promover la equidad de género en todos los aspectos de la política educativa. Sin embargo, en algunos casos esto puede significar promover la educación de las niñas, mientras que en otros puede significar tomar acciones para impulsar la educación de los niños. El Banco también debe continuar sus esfuerzos por atraer más mujeres a los campos técnicos y científicos.

inadecuados. Estos problemas se combinan para prevenir que se logren los objetivos del currículum oficial.

El segundo objetivo clave en la reforma educativa es el de la equidad. En toda la región hay una amplia discrepancia entre los logros educativos de las distintas clases sociales. En un país, por ejemplo, el 60% de los estudiantes de altos ingresos entre los 15 y 19 años han alcanzado, por lo menos, el noveno grado, comparado con sólo el 20% de los jóvenes del grupo económicamente más pobre. En otro país, aproximadamente, el 25% del grupo de altos ingresos de la misma edad ha alcanzado el noveno grado

comparado con aproximadamente el 5% del grupo de bajos ingresos de la misma edad. A pesar de que en América Latina el acceso a la educación primaria es casi universal y la enseñanza secundaria se ha expandido rápidamente, el 20% de sus recursos públicos para educación todavía se destina al 5% de la población estudiantil total que asiste a las universidades.

Dado que las escuelas públicas primarias y secundarias son generalmente de pobre calidad, los estudiantes de bajos niveles socioeconómicos tienen menos posibilidades de triunfar académicamente y están apenas representados en los niveles superiores de la enseñanza. La situación de

los pueblos indígenas y los estudiantes de las áreas rurales y barrios marginales urbanos es especialmente desventajosa. Para ellos se requieren programas focalizados para mejorar la equidad como, por ejemplo, la construcción de escuelas en zonas de bajos ingresos, proporcionar incentivos para atraer buenos maestros a estas zonas y extender subsidios para que los estudiantes puedan permanecer en la escuela. En el caso de los servicios educativos dirigidos a poblaciones indígenas, se requiere consideración especial de la necesidad de fortalecer su identidad cultural, tradiciones y lenguaje, de tal forma que este fortalecimiento y el logro de objetivos educativos se refuercen mutuamente al mismo tiempo que se adapta el proceso educativo a las necesidades propias de estos pueblos.

Con las políticas correctas no hay una contradicción entre los objetivos de calidad, cantidad y equidad. Según Schiefelbein et al. (1998), la región gasta más de \$4.000 millones por año en estudiantes repetidores, la mayoría de los cuales provienen de hogares con bajos niveles socioeconómicos. Una solución a este dilema se puede encontrar en una amplia mejoría de la calidad en el sistema de educación (particular, aunque no exclusivamente, a nivel primario) que beneficia-

rá mayormente a los estudiantes de familias pobres, dado que cualquier mejora significativa en calidad resultará en notorios avances en el progreso y logros, precisamente para esos estudiantes. Los niños pobres abandonan temprano la escuela porque ésta tiene poco que ofrecerles. Para aumentar la retención de estos estudiantes es necesario darles acceso a niveles cada vez más altos de educación de buena calidad. Abundan instancias concretas de este principio general: se ha visto que las inversiones mínimas en libros de texto se pagan por sí solas en términos del aumento del aprendizaje y mejores flujos escolares (Harbinson y Hanushek, 1992); de manera similar, los cursos acelerados para repetidores se pagan por sí mismos al reducirse las repeticiones (Oliveira, 1998). Finalmente, con la reciente declinación de la tasa de natalidad a lo largo de la región, el número de niños en edad escolar se ha estabilizado, la tasa de dependencia ha declinado y la región tiene una "ventana de oportunidad" que durará unos 20 años (véase el Gráfico 3 y Birdsall, 1998) para obtener adecuado financiamiento a fin de lograr sus objetivos de calidad y equidad así como para acrecentar la tasa de escolaridad en la educación secundaria (véase la Tabla 3).

Gráfico 3
Una ventana de oportunidad: Tasa de dependencia declinante

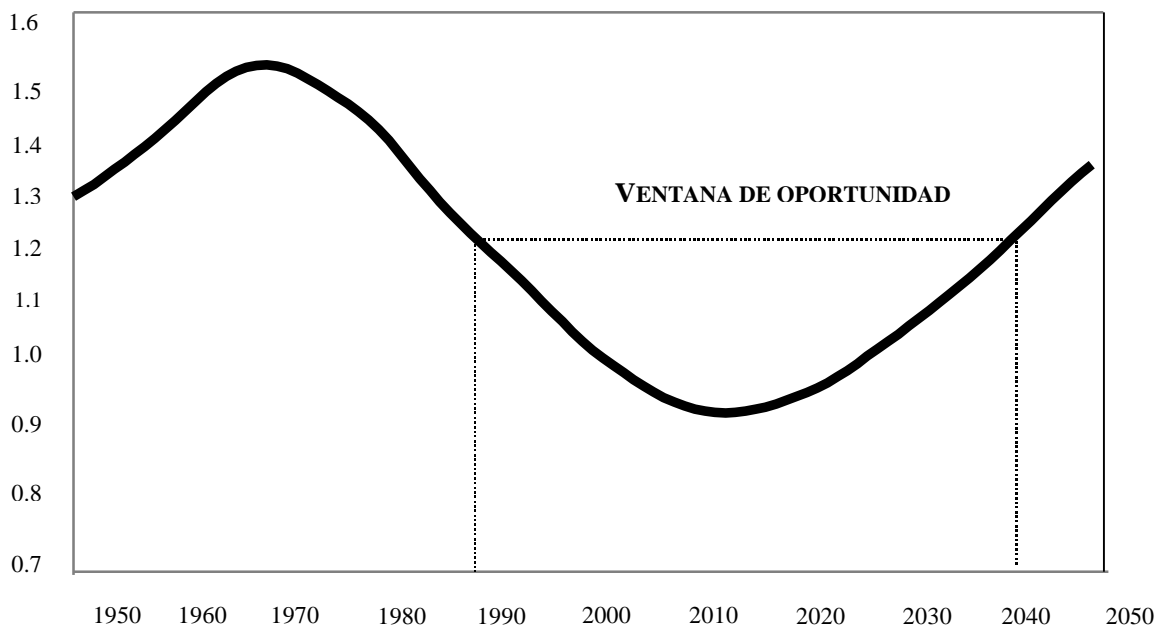


Tabla 3
Tasas de escolaridad en América Latina y el Caribe

País	Porcentaje bruto de escolaridad						Porcentaje neto de escolaridad				
	% Pre-primario del grupo de edad correspondiente	% Primaria del grupo de edad correspondiente		% Secundario del grupo de edad correspondiente		% Terciario del grupo de edad correspondiente		% Primaria del grupo de edad correspondiente		% Secundario del grupo de edad correspondiente	
	1995	1980	1995	1980	1995	1980	1995	1980	1995	1980	1995
Argentina	50	106	108	56	72	22	38	--	--	--	59
Bolivia	--	87	--	37	--	16	--	79	91	16*	29*
Brasil‡	56	98	112	33	45	11	11	80	90	14*	19*
Chile	96	109	99	53	69	12	28	--	86	--	55
Colombia	28	124	114	41	67	9	17	--	85	--	50
Costa Rica	70	105	107	48	50	21	32	89	92	39	43
Cuba	89	106	105	81	80	17	14	95	99	--	59
Ecuador	49	117	109	53	50	35	20	88	92	--	--
El Salvador	31	74	88	25*	32*	13	18	--	79	--	21
Guatemala	32	71	84	18	25	8	8	58	--	13	--
Haití†	--	76	--	14	22	1	--	47	26	3	--
Honduras	14	98	111	30	32	8	10	78	90	--	21
Jamaica	81	103	109	67	66	7	6	96	100	64	64
México	71	120	115	49	58	14	14	--	100	--	46
Nicaragua	20	98	110	43	47	13	9	98	83	23	27
Panamá	76	106	106	61	68	21	30	89	91	46	51
Paraguay	38	106	109	27	38	9	10	89	89	--	33
Perú	36	114	123	59	70	17	31	86	91	--	53
Rep. Dom.	20	118	103	42	41	--	--	73	81	--	22
Trin. Y Tob.	10	99	96	70	72	4	8	90	88	64	64
Uruguay	33	107	11	62	82	17	27	--	95	--	--
Venezuela	43	93	94	21	35	21	29	82	88	14*	20*

Notas: Los números en cursiva indican estadísticas de 1992.

* Se refiere solamente a secundaria mayor: Bolivia - 4 años; Brasil - 3 años; El Salvador - 3 años; Venezuela - 2 años.

† Debido a su bajo porcentaje de escolaridad, Haití podría también considerarse como pre-etapa I.

‡ Estas cifras se refieren a ciertos estados brasileños.

Definiciones: **Porcentaje bruto de escolaridad** es la tasa de la matrícula total, sin referencia de la edad, a la población del grupo de edad que oficialmente corresponde al nivel de la educación demostrada. Los estimados se basan en la clasificación de los niveles de educación de la UNESCO, como siguen. **Preprimaria:** nivel de educación para niños que aún no tienen edad de ingresar al nivel primario. **Primaria** provee los elementos básicos de educación al nivel elemental o primario. **Secundaria** provee educación general o especializada a nivel medio, secundario, instituciones para adiestramiento de maestros y escuelas técnicas o vocacionales; este nivel de educación está basado en por lo menos cuatro años de educación en el nivel primario. **Terciaria** requiere, como condición mínima de admisión, la terminación exitosa de la educación del nivel secundario o la evidencia de haber logrado el equivalente a este nivel y se la provee en las universidades, facultades de educación y escuelas profesionales de niveles más altos. **Porcentaje neto de escolaridad** es la tasa dada del número de niños de edad escolar oficial (como se define en el sistema educativo) matriculados en la escuela en relación con el número de estudiantes de edad escolar oficial en la población.

Fuentes: UNESCO, *World Education Report, 1995*; UNESCO, *Statistical Yearbook, 1997*. World Bank, *World Development Indicators, 1998*.

El resto de este informe desarrolla estos temas más detalladamente y presenta las políticas y estrategias que se requieren durante la próxima década. El capítulo siguiente examina cinco elementos críticos que contribuyen a la calidad y equidad de la educación: maestros, materiales de enseñanza, tecnología instruccional, gestión y nivel preescolar. Dada la creciente importancia y la falta, hasta ahora, de un análisis sistemático de la educación secundaria en la región, en un capítulo separado se examinan temas específicos

de este nivel. Las secciones subsiguientes examinan cómo el financiamiento de la educación y la información pueden ser utilizadas para obtener los objetivos de la reforma educativa. Otra sección examina temas relacionados con la implementación de la reforma educativa. El trabajo termina con un resumen sobre la estrategia del BID a la luz de las necesidades de la región y de las propias capacidades del Banco, su experiencia y su mandato.

Cinco áreas críticas de reforma para mejorar la calidad y aumentar la equidad

Esta sección¹ examina cinco áreas críticas de la reforma que requieren la adopción de acciones para tratar los problemas de baja calidad (especialmente el logro educacional inadecuado) y la equidad: 1) reformar el adiestramiento de los maestros, la forma en que ejercen su profesión y la manera en que son recompensados; 2) reformar la gestión escolar enfatizando la autonomía, la rendición de cuentas y el trabajo en equipo a nivel de escuela; 3) proporcionar materiales de enseñanza adecuados; 4) usar acertadamente la tecnología de la información para mejorar la enseñanza y satisfacer las nuevas demandas del mercado laboral, y 5) focalizar los esfuerzos en el nivel preescolar en especial para los niños de las poblaciones marginadas.² Aun cuando se ha progresado mucho en estas áreas a lo largo de la región, queda todavía bastante por hacer.

MAESTROS: SOCIOS EN LA REFORMA

La pedagogía deja mucho que desear en las aulas latinoamericanas, incluso en los países más ricos. Los niños no aprenden a solucionar problemas, sino a repetir las lecciones, ya sean ejemplos aritméticos o breves ensayos. Este sistema arroja tristes resultados. Por ejemplo, en un aula de quinto grado, son pocos los niños que entienden las fracciones y cómo usarlas en operaciones simples como la suma y la resta. Aunque es cierto que saben leer, su redacción es sumamente simple. La situación en los países más avanzados de la región es un poco mejor, pero no por mucho. Aunque los maestros tratan de interesar a los alumnos haciéndoles preguntas y

estableciendo la interacción de la clase, continúan obteniendo los ejemplos y explicaciones provenientes directamente de la guía del currículum y raras veces emplean ejemplos y explicaciones de otros lugares. El trabajo en equipo y otros enfoques innovativos para la solución de problemas (como, por ejemplo, el uso de compañeros como tutores) recién se están empezando a utilizar. Por lo general, los niños reciben una cantidad limitada de deberes acortándose así efectivamente el día promedio de trabajo escolar y el tiempo que el niño dedica a aprender. La única excepción a esta generalización se encuentra en las escuelas a las que asisten niños cuyos padres han alcanzado un nivel relativamente más alto de educación. Es más, el conocimiento de los maestros acerca de las materias que enseñan no es adecuado, especialmente en la secundaria. En la región se conocen y discuten las nuevas tendencias pedagógicas como el constructivismo, pero, con excepción de un pequeño número de escuelas, muy poco de estas discusiones llega a beneficiar a los alumnos directamente.³

Formación de maestros

La formación de los maestros en la región se caracteriza por los bajos estándares, el aprendizaje deficiente de las materias y la falta de entrenamiento práctico. Ha habido intentos recientes en varios países de la región por elevar los requerimientos educativos mínimos de los

¹ El lector encontrará una extendida presentación sobre estos temas en los documentos de respaldo.

² En un capítulo posterior se discute cómo usar financiamiento e información para lograr estos objetivos.

³ Parece existir un malentendido acerca del concepto de "constructivismo" en muchas facultades de educación latinoamericanas. Se trata de creer que este concepto requiere que cada maestro "invente" su propio enfoque pedagógico en vez de, como es el caso actual, identificar, adaptar y usar las mejores prácticas que han sido empleadas por otros maestros para atender las necesidades de los estudiantes.

maestros del nivel secundario al terciario. Pero, por más que esto ha redundado en maestros mejor preparados, en muchos casos la educación que reciben sigue siendo de baja calidad y sólo se aprecia un aumento en los costos. Al requerir un adiestramiento mínimo de educación terciaria, generalmente se debilita el contenido práctico del adiestramiento docente porque se demora el contacto de los futuros maestros con los alumnos.

La formación de los maestros en los países avanzados integra contenido (en ciencia, matemáticas, estudios sociales, lenguaje) con habilidades pedagógicas flexibles adaptadas a las múltiples maneras de aprender y resolver problemas que tienen los niños. Para los países latinoamericanos, esto significa que la reforma de la formación de los maestros debiera enfatizar la aptitud administrativa en las aulas y la enseñanza de materias y disciplinas del conocimiento, así como aumentar su conocimiento de las asignaturas. De igual importancia es brindarles oportunidades para intervenir personalmente en conocimientos y enfoques prácticos y para ejercitar lo que aprenden en capacidad de alumnos-maestro.

Desafortunadamente, la mayoría de los maestros latinoamericanos, cuya formación pedagógica ha sido deficiente, ya forman parte del sistema. La formación en servicio, según lo demuestran algunos análisis, puede mejorar las destrezas de los maestros (Lockheed y Verspoor, 1991). Sin embargo, este tipo de formación tiende a ser usado para enseñar a los maestros la última moda pedagógica o la última reforma del programa de estudios, no para llevar a cabo una evaluación de las características del buen maestro para así mejorar la enseñanza en las salas de clase. Un problema particularmente desafiante, que a menudo se pasa por alto, es el de capacitar a los maestros que enseñan en áreas rurales remotas donde generalmente hay un solo maestro por escuela. Para abordar este problema, en algunos países (Guatemala, Chile y Ecuador, entre otros), se han formado recientemente "círculos de calidad" y "redes de capacitación" que permiten a los maestros establecer contactos entre sí e intercambiar experiencias. Muchos de estos programas están basados en la experiencia de la Escuela Nueva en Colombia, un programa de

educación rural que, después de varios años de experiencia, ha demostrado su efectividad. Este tipo de formación de maestros en servicio—que está bien enfocada, que se adapta a los diferentes contextos y está orgánicamente vinculada a esfuerzos por mejorar la enseñanza—es muy distinta a la formación en servicio que viene llevándose a cabo hasta ahora en la región y debe distinguirse de ella. La formación en servicio que existe hoy en día, por lo general, no se caracteriza por una vinculación orgánica, por lo que raramente se practica en los salones de clase.

Las condiciones de trabajo y los incentivos

Sin mejorar las condiciones de la enseñanza es inútil mejorar la capacitación de los maestros ya que no podrán poner en práctica de forma eficaz sus adiestramiento. El deterioro en las condiciones de trabajo, la falta de atención al desarrollo profesional, el mal diseño de los incentivos al desempeño excelente, distorsiones en las prácticas de supervisión e instalaciones físicas deterioradas contribuyen a la baja calidad de la docencia, el ausentismo y el poco tiempo que se dedica a la enseñanza en las aulas. Se han dado casos en que los sindicatos de maestros han agravado estos problemas al concentrar sus actividades, casi exclusivamente, en temas salariales, a menudo con motivaciones políticas. Es rara la ocasión en que los sindicatos resaltan las condiciones de trabajo de los maestros, prestan atención al desarrollo profesional o se preocupan por mejorar la enseñanza.

Es fácil comprobar que las condiciones actuales son insatisfactorias. Muchos países de la región están experimentando dificultades crecientes para interesar a los jóvenes en la profesión docente a pesar de los elevados niveles de desempleo que sufren algunos países. El ausentismo de los maestros es también un serio problema en la región. Se ha dado una situación en que el número de días promedio de enseñanza en una escuela rural típica es menos de la mitad de los 200 días del año escolar. Por lo general, cuando se ausenta el maestro los alumnos quedan sin maestro por ese día, ya que son pocos los países que cuentan con procedimientos eficientes para contratar sustitutos. El ausentismo no sólo reduce los días de enseñanza, sino que también el

contacto del profesor con el alumno. Por último, se pierde un número importante de días de enseñanza debido a huelgas. En algunos países, las políticas de pago en el nivel secundario (tales como la remuneración sobre la base de las horas enseñadas) desalienta a los maestros a desarrollar un compromiso o identificación con una institución en particular.

Según varios estudios sobre salarios, los maestros, al igual que otros funcionarios públicos, experimentaron disminuciones significativas en sus salarios durante la década de los ochenta. Sin embargo, al comparar los salarios de los maestros con los de trabajadores en el sector privado en ocupaciones que requieren niveles educativos comparables, y tomando en cuenta el carácter de tiempo parcial del trabajo docente, no parece que existan tendencias claras en la región con respecto a la evolución de los salarios de los maestros (ver BID, 1996, pp. 289-292, para una detallada explicación de este tema). Un estudio de salarios de los maestros bolivianos (Savedoff y Piras, 1998) demostró que éstos eran más altos que los del sector privado pero más bajos que los del sector público sindicalizado. Otra característica de la profesión docente a lo largo de la región es que los postulantes a ella obtuvieron bajas calificaciones en los exámenes de admisión universitaria y otros exámenes de logros. Esta información lleva a las siguientes conclusiones: primero, que deberían aumentarse los salarios de los docentes por lo menos hasta equiparlos con la tasa de crecimiento económico y, segundo, que en ciertos países se necesita un esfuerzo mayor para ajustarlos a la reciente declinación relativa de su competitividad. En el largo plazo, un aumento sustantivo de los salarios docentes puede llevar a un mejor y más comprometido desempeño de los maestros, pero sólo si dichos aumentos van acompañados de mayores responsabilidades y rendición de cuentas, recompensas por un desempeño superior y sanciones por conductas negativas (tales como el ausentismo). Todas estas acciones son particularmente importantes en las escuelas ubicadas en áreas con más severas desventajas socioeconómicas.

Para dar una respuesta coherente de política a estos complejos temas es necesario saber cómo

se toman las decisiones de carrera de los maestros, cuáles son las pautas de incorporación y selección y cuáles son los incentivos y los mercados laborales. Se necesitarán enfoques innovativos en las áreas de incentivos, rendición de cuentas, requisitos para completar la carrera y en los procedimientos de reclutamiento, selección y promoción de maestros. La supervisión tendrá que ser puesta sobre bases más sistemáticas mediante la utilización de información objetiva sobre el desempeño de los estudiantes a fin de ayudar a la escuela y a los maestros a mejorar la pedagogía.

Hay evidencia limitada aunque uniforme que indica que los contextos institucionales y los incentivos pueden marcar una diferencia en la productividad de la enseñanza (Savedoff, 1998; Hanushek y Jorgenson, 1996; y Navarro y De la Cruz, 1998). Los procedimientos de rendición de cuentas dan a los maestros y directores, así como a las comunidades, la posibilidad de ejercer influencia sobre la asistencia de los maestros, el interés que muestran en buscar adiestramiento pertinente (en contraste a los certificados formales de entrenamiento sin valor agregado) y, en general, mejorar su desempeño. En Chile y Uruguay se están ensayando programas de incentivos basados en el desempeño que enfocan principalmente al grupo, no al individuo. También se han puesto en práctica sistemas de vigilancia más eficaces para hacer cumplir los sistemas formales de rendición de cuentas (que se aplican a problemas tales como el ausentismo de maestros).

También deben cambiar las exigencias para la certificación de los maestros, especialmente los de secundaria, quienes deben ser graduados universitarios en disciplinas diferentes a las de la enseñanza. Los graduados que lo deseen pueden posteriormente completar cursos de certificación docente de un año (o menos), suplementados por adiestramientos intensivos de práctica docente y cursos de capacitación en servicio. Como una medida práctica para contrarrestar la escasez de maestros y mejorar la calidad de la enseñanza en ciertas materias, algunos países ya han creado procedimientos flexibles para facilitarles a profesionales de otras disciplinas ejercer la profesión docente.

Más y mejores libros de texto y materiales de enseñanza

Con pocas excepciones, las políticas de educación de los países latinoamericanos incluyen la provisión gratuita de libros a los alumnos de primaria y, en algunos casos excepcionales, a los estudiantes de secundaria. Sin embargo, exceptuando los sistemas educativos de los países más ricos de la región, no todos los estudiantes tienen libros a su alcance y en muchas escuelas los libros se guardan en la oficina. Dado que la distribución de libros no se lleva a cabo regularmente (en muchos países se distribuyen una vez cada tantos años), los directores a menudo tienden a "ahorrar" sus libros, ya sea manteniéndolos en la oficina principal, o haciendo que los estudiantes los devuelvan al término del día escolar. Aunque teóricamente los libros están a disposición de cada alumno, los estudiantes no necesariamente llegan a usarlos regularmente en la escuela ni pueden llevarlos a casa. Esto altera los métodos de enseñanza, la posibilidad de asignar tareas escolares y la regularidad con que los estudiantes leen o resuelven problemas. Por estos motivos, es de esperar que los principales beneficiarios de un aumento en la disponibilidad de libros de texto serán los alumnos de bajos ingresos.

Existen también otros problemas que complican el tema de la disponibilidad de libros de texto. Debido a una errada interpretación de teorías pedagógicas modernas, algunos maestros opinan que ya no deben usarse libros en las aulas. Asimismo, la selección de textos se ha llevado a cabo tradicionalmente de manera centralizada dadas las economías de escala en la producción de material impreso. Esta centralización ha ocasionado costos en términos de la aplicabilidad local de la información y de su adaptabilidad a las condiciones cambiantes del curriculum o de la escuela. Por lo que precede, es conveniente examinar cuidadosamente este tema antes de diseñar los sistemas y procedimientos para la selección de textos.

Las personas que tienen a su cargo el diseño de las políticas educativas han mantenido durante mucho tiempo que, al igual de los libros, los materiales escolares también afectan la calidad de la educación. Los materiales de enseñanza,

tales como papel, tijeras, elementos de manipuleo, lápices de colores (o creyones), materiales para enseñar ciencias y libros (que no sean de texto) enriquecen la enseñanza.

Los estudios de investigación indican claramente que la inversión en materiales de enseñanza rinde una utilidad mayor que el aumento de salarios de los maestros o la reducción del número de estudiantes por maestros; sin embargo, la realidad política de los presupuestos es tal que los recursos asignados a materiales son los primeros en ser recortados cuando se llevan a cabo reducciones del gasto educacional. En el contexto de arreglos presupuestarios e institucionales sustentables, cada país debe poner especial cuidado en proporcionar fondos suficientes para la compra de materiales y libros de texto.

TECNOLOGIA EN LA EDUCACION: ¿UNA SOLUCION NOVEDOSA?

Una publicación reciente del BID (Castro, 1998) resume la actual situación de la tecnología en la educación. Brevemente, es impresionante el récord de América Latina en el uso de la radio y la televisión en educación y el adiestramiento a la distancia. México ha venido operando su Telesecundaria por muchos años, con varios millones de graduados. La Red Globo del Brasil y su antecesora, Telecurso 2000, ofrece un programa tipo *General Education Degree* (GDE) para jóvenes adultos, mediante el cual millones de estudiantes pobres han completado el ciclo de educación secundaria. CENAMEC, en Venezuela, llega a miles de estudiantes mediante un eficaz programa de educación radiofónica. Evaluaciones de los programas interactivos radiodifundidos en Nicaragua, Venezuela y Bolivia, así como evaluaciones previas de Telesecundaria, demuestran que estos programas son muy efectivos según los costos.

Tanto las investigaciones como la experiencia en la región y en otras partes del mundo, llevan a la conclusión de que es importante fortalecer la inversión en el aprendizaje a distancia por radio y televisión. La educación a distancia hace posible extender la educación a poblaciones lejanas, a las que sería costoso llegar por medio de la enseñanza convencional, y facilita el adiestramiento de grupos de personas en destrezas

específicas (como el adiestramiento de maestros en el servicio). En este último caso, un instructor bien calificado puede enseñar desde una localidad central a una gran cantidad de estudiantes o trabajadores en tareas especializadas. Por estos medios, pueden extenderse educación y adiestramiento de una calidad razonable a poblaciones que de otra manera recibirían una educación más débil o no tendrían acceso a la educación.

*El costo-eficiencia de las computadoras y sus tecnologías relacionadas, tales como Internet, todavía no se ha probado a gran escala en la educación primaria y secundaria, a pesar de lo prometedoras que parecen ser.*⁴ La evaluación de experimentos a escala menor ha mostrado que las computadoras pueden afectar la enseñanza en el aula (Levin, Glass y Meister, 1986). Esta tecnología proporciona elementos muy eficaces para intensificar la educación. Algunos ejemplos se detallan a continuación: los programas de ejercicios y prácticas, programas de guía, juegos educativos, LOGO, simulaciones y animaciones usadas para explicar principios científicos y procesadoras de palabras con programas de ortografía y sinónimos incorporados. El advenimiento de Internet proporciona otra forma para obtener información para llevar a cabo investigaciones y estudios.

A pesar de los resultados positivos, el uso de computadoras en América Latina se ve impedido por el alto costo del equipo técnico. El costo actual por estudiante del equipo, los especialistas en computadoras, el personal de mantenimiento y los programas educativos en español y portugués alcanza los US\$40 por apenas dos horas semanales de uso y puede llegar a centenares de dólares por año. Además, si se van a integrar las computadoras a la enseñanza en las salas de clase, los maestros necesitan una sofisticación técnica y pedagógica mucho mayor a la que, en muchos casos, actualmente tienen. El uso de la tecnología en la sala de clases sólo puede servir como instrumento de aprendizaje si los maestros saben usarla y consideran que realmente complementa su labor o ahorra tiempo. Por lo tanto, no es sorprendente que el efecto de la disponibi-

⁴ Este resultado presenta un marcado contraste con el efecto de la tecnología de la información en la educación superior.

lidad de computadoras en las aulas en América Latina (y en los Estados Unidos) sea el de familiarizar a los alumnos con la tecnología en sí (que es lo que la mayoría de los padres espera) sin necesariamente alterar el proceso educativo.

El desafío que presentan las computadoras y el Internet para los educadores de la región está en transformarlos en un instrumento para fortalecer las habilidades de los alumnos. La nueva tecnología debe emplearse para robustecer las habilidades cognitivas de alto orden, la manera de encarar los problemas (de modo más inquisitivo) y de fomentar el enfoque de proyecto y los estilos más cooperativos de trabajo. La experiencia indica que éste es un camino difícil, que requiere mucho tiempo y que tiene que ver más con la reforma escolar que con la tecnología como tal. En consecuencia, la región debería invertir en una amplia variedad de programas piloto que busquen usar la tecnología de la información para elevar la calidad del aprendizaje en las escuelas, especialmente a nivel secundario. Es muy posible que, dentro de cinco años, aumente la eficiencia en función del costo de estas tecnologías en América Latina. De ahí, la importancia de comenzar a desarrollar experimentos controlados utilizando nuevos programas y nuevos enfoques en el adiestramiento de los maestros.

En todo caso, es fundamental no empezar a buscar soluciones por el lado de la tecnología sino, más bien, comenzar por establecer los objetivos y definir los problemas educacionales para después buscar el sistema integrado de enseñanza/aprendizaje más efectivo en función de los costos. Entre estos deben incluirse una variedad de tecnologías que no necesariamente deben ser las más avanzadas. Para tener éxito dentro de la escuela, toda reforma basada en el uso de la tecnología debe formar parte integral del sistema de educación, contar con un fuerte apoyo de las instancias más altas del sistema y la aceptación de los maestros (quienes también deben comprender la tecnología). Asimismo, el uso de la tecnología debe introducirse por etapas para contrarrestar la resistencia e inercia burocráticas. Puede ser apropiado experimentar con empresas comerciales como proveedoras de aprendizaje basado en tecnología, sea dentro o fuera del ambiente escolar.

REFORMAR LA ADMINISTRACION Y EL SISTEMA ESCOLAR PARA CAMBIAR LA ORGANIZACION DE LA EDUCACION

Los sistemas educativos de América Latina se caracterizan por una centralización excesiva y falta de autonomía. Es conveniente tratar separadamente los dos temas, dado que si bien están relacionados no son lo mismo. Descentralización significa transferir el poder de decisión a niveles más bajos del gobierno (del central al provincial, del provincial al municipal, etc.). La autonomía se refiere específicamente a las escuelas, aunque la palabra, al igual que el término descentralización, con frecuencia se usen sin mucha precisión.

Tradicionalmente, los ministerios de educación han mantenido un control estrecho del sistema educativo en la región. Decisiones clave sobre quién enseña, qué se enseña, cómo y cuándo se recompensa a los maestros y cuáles son los objetivos de la administración escolar, no han estado nunca en manos de quienes adoptan decisiones a nivel local. Sin embargo, es justamente en el ámbito local donde se conocen mejor las necesidades de los estudiantes y la comunidad. A este defecto se le suma la falta de capacidad de los ministerios centrales para vigilar el funcionamiento de cada escuela. Los burócratas a cargo no han podido mantenerse enterados de qué estaban aprendiendo los alumnos, ni siquiera si realmente se realizaban las clases. Los inspectores escolares, que supuestamente son quienes vigilan los estándares educativos, controlan generalmente las dimensiones más formales de las prácticas de la educación. En resumen, la intervención de los ministerios centrales (y sus inspectores), que debería haber estado dirigida a operar el sistema para lograr mejoras sostenidas, ha dado lugar a una represión del cambio y las innovaciones.

Consecuentemente, la mayoría de las escuelas en América Latina no operan como instituciones coherentes con un sentido de identidad, estructura y compromiso. Los controles burocráticos han sofocado las iniciativas locales. El director de la escuela, quien según la mayoría de las investigaciones es la fuente fundamental de liderazgo, ha tenido poca autoridad, prestigio o apoyo. Esto ha

llevado a muy poca interacción entre la escuela, la comunidad y los padres.

Haciendo frente a estos temas y problemas a lo largo de las décadas de los ochenta y noventa, muchos países latinoamericanos (Argentina, Chile, Colombia, El Salvador, México, Nicaragua, Perú y Venezuela) han buscado reducir el papel del gobierno central en la educación mediante la descentralización en la adopción de decisiones (administración) y, en menor grado, en el financiamiento educacional. Dondequiera que las condiciones iniciales del sistema educacional son muy centralizadas, es evidente que la descentralización podría ser un instrumento adecuado para la reforma educacional al liberar las iniciativas locales, canalizar fondos adicionales originados en fuentes locales, comprometer a nuevos interesados o desmantelar los grupos de interés surgidos de los excesos del centralismo, lo cual puede ser de valor por sí solo. Además, la descentralización de la educación a menudo forma parte del proceso de descentralización política y administrativa que avanza en la región, y que incluye mayor participación de los ciudadanos y las autoridades locales, quienes pueden responder más directamente a las necesidades de la zona. La descentralización también puede incluir apoyo directo a instituciones y sistemas educativos privados, como es el caso de las escuelas Fe y Alegría, financiadas con recursos públicos en varios países, así como el sistema de cupones en Chile y Colombia.

Pero la descentralización no es una solución mágica. Con frecuencia, las autoridades centrales hacen uso de la descentralización para delegar problemas no resueltos a entidades estatales o provinciales sin transferirles, a la vez, los recursos correspondientes. Por otra parte, la capacidad de las autoridades locales para imponer criterios basados en el mérito es generalmente menor. Esta situación se complica porque también son presa fácil de la corrupción. En muchos casos, las instancias inferiores del gobierno carecen de la preparación necesaria para hacer frente a las responsabilidades que adquieren con la descentralización y necesitan tiempo para adaptarse al nuevo entorno administrativo. La descentralización también puede llevar a un aumento en el tamaño total de la burocracia, sin el correspondiente crecimiento en eficiencia. Por

último, una descentralización eficaz requiere la recentralización y el fortalecimiento del gobierno central en sus funciones de evaluación y establecimiento de normas y políticas.

La administración centralizada requiere un "control" cuidadoso de lo que realmente se está haciendo. De ahí la importancia de las funciones de los supervisores, inspectores o "asesores". Al descentralizar la administración gubernamental, sin embargo, toman mayor importancia los resultados, incluyendo la transparencia, la información sobre matrículas, el aprendizaje, los costos por estudiante, la evaluación de resultados, los sistemas de información, la participación de los interesados y las campañas masivas. Los sistemas de supervisión deben transformarse en asistencia técnica para ayudar a las escuelas a alcanzar las metas acordadas.

En resumen, la descentralización funciona en la medida en que sea parte de un paquete de reformas más amplio y coherente, que contenga las disposiciones necesarias a fin de preparar para sus nuevas funciones, tanto al gobierno central como a los locales. Por contraste, considerando la situación usual en la región, en la que las escuelas carecen de facultades para administrar los temas cotidianos, el estímulo de la autonomía escolar tiende a ser una política apropiada. El objetivo de la autonomía escolar es el aumento de la innovación y la búsqueda de respuestas a las necesidades estudiantiles. Al aumentar el poder de las autoridades locales y escolares para adoptar decisiones financieras, aumentará la participación de los padres en las escuelas de sus hijos, obligando a los maestros y administradores a aumentar la calidad, mejorar la enseñanza y usar los recursos más eficientemente.

Para lograr estos objetivos deben tomarse varias medidas: 1) las escuelas deben recopilar datos y usar esta información para mejorar la administración; 2) los padres deben ejercer control sobre la manera en que los maestros usan las horas de clase; 3) la administración local debe rendir cuentas sobre los costos de los maestros; 4) el gobierno central debe establecer incentivos para mejorar el desempeño, y 5) la selección de maestros debe basarse en el mérito y en ella debe participar la comunidad. Estas reformas ya

han mejorado significativamente los logros estudiantiles y la asistencia escolar, según la experiencia del programa EDUCO de El Salvador y del estado brasileño de Minas Gerais.

La participación de los padres y la comunidad en las decisiones que conciernen a las escuelas de la zona también es un elemento clave que debe acompañar las reformas de la administración escolar. El aprendizaje del niño puede caracterizarse como un proceso de "producción conjunta" en que se combinan la educación que éste recibe tanto en el hogar como en la escuela. Los niños cuyos padres vigilan de cerca su educación, especialmente en primaria, probablemente asisten a clase con más regularidad y tienen más alicientes para rendir en sus tareas. Los padres también pueden aplicar presión colectivamente sobre los directores y maestros para que se esfuercen más (Hannaway y Carnoy, 1993). Una comunidad que se preocupa por sus escuelas y vigila los resultados que éstas obtienen, puede ayudar a reducir el ausentismo de los maestros. El programa EDUCO de El Salvador ha mostrado logros positivos en estos aspectos.

El éxito de la autonomía escolar y de la mayor participación de los padres depende tanto de aspectos financieros como administrativos. Los prerequisites financieros del éxito son: primero, el gasto educativo debe permanecer estable o crecer de modo que las comunidades y escuelas tengan recursos que asignar. Segundo, la autonomía escolar no significa dejar a la escuela librada a su propia suerte, ya que esto no arroja verdaderos beneficios. Los ministerios centrales o estatales deben transformarse en entidades que establecen objetivos, promueven la equidad, vigilan el progreso, evalúan los resultados, proporcionan incentivos a las innovaciones y premian las mejoras. Para lograr este fin, es imprescindible que cuenten con un personal fuerte y competente que no sobrepase los estrictamente necesarios para cumplir estas nuevas funciones. Mediante la aprobación de procedimientos equitativos de distribución de recursos entre los estados y municipalidades, las autoridades centrales deben asegurar que las localidades pobres y las escuelas en zonas de bajos ingresos cuenten con los recursos financieros, humanos y técnicos necesarios para emprender mejoras educativas. También deben estar listos para intervenir

en casos de nepotismo o de escuelas capturadas por grupos locales de poder. Tercero y último, estas reformas deben estar ligadas a esfuerzos sistemáticos para aumentar las expectativas y medir el desempeño de las escuelas y los estudiantes.

**DESARROLLO DE
LA PRIMERA INFANCIA:
COMO AYUDAR A LOS NIÑOS A
PROSPERAR DESDE UN PRINCIPIO**

El desarrollo y la educación de los niños en la primera infancia es una inversión pública de alto rendimiento, si se la conduce apropiadamente. La inversión en la educación de niños en la primera infancia reduce el costo de la educación primaria de los niños de bajos ingresos quienes normalmente, al ingresar al primer grado, carecen de la preparación necesaria para aprender y además padecen de desventajas físicas. Al mejorar las aptitudes de los niños de bajos ingresos, estos programas aumentan expectativas de aprendizaje en las escuelas y producen mejoras generales significativas en la enseñanza y en el desempeño estudiantil. Focalizar la inversión en el desarrollo de los niños en la primera infancia también reduce la desigualdad, mejora la salud e incluso puede tener un impacto a largo plazo al aumentar la posibilidad de obtener empleo y reducir la delincuencia. Inicialmente los temas principales son la nutrición y la salud, pero a medida que el niño crece y se aproxima a la edad escolar, aumenta la importancia de los objetivos educacionales y de socialización. El BID está preparando un análisis de los temas y estrategias para apoyar el desarrollo de los niños en la primera infancia (Morán, 1998; ver también Myers, 1997). El aprendizaje empieza al momento en que el niño nace. Este trabajo que está en desarrollo versa sobre los últimos temas, especialmente sobre el año o dos (edad preescolar) que preceden la entrada a la escuela primaria.

La proporción de niños latinoamericanos que asisten a establecimientos preescolares varía ampliamente según el país. Por ejemplo, en 1995 en la Argentina, Costa Rica y México se matricularon más de la mitad de los niños entre 4 y 5 años de edad en institutos preescolares, en comparación con el 20% o menos en El Salvador,

Ecuador y Honduras. La variación en el porcentaje de escuelas públicas y escuelas privadas es igualmente amplia. También existe un sesgo considerable en la oferta preescolar en la región. Los niños pobres que residen en zonas rurales e indígenas carecen de acceso adecuado a la preescolaridad; su matrícula muchas veces llega a menos de la mitad de la de los niños de grupos más privilegiados.

Las personas que tienen a su cargo las políticas educacionales a menudo se preguntan si es mejor invertir en el desarrollo de la primera infancia o en mejorar la calidad de la educación primaria. También persiste el debate sobre si es el sector público el que debiera invertir más en las entidades preescolares. Es de notar, sin embargo, que la inversión sólida en las instituciones preescolares es un medio para mejorar la educación primaria. Como notamos más arriba, la educación preescolar tiene un alto rendimiento en términos de ayudar a los niños de bajos ingresos para que obtengan más éxito, permanezcan en la escuela y, por último, se desempeñen mejor en el mercado de trabajo. Las inversiones en la enseñanza preescolar son un elemento crítico en el mejoramiento de la calidad de la educación primaria y pueden eficientemente disminuir el costo por unidad de rendimiento de los primeros años de la educación primaria. Al focalizar los esfuerzos, el aumento de las inversiones en el nivel preescolar puede mantener los gastos a un mínimo y el beneficio puede ser particularmente alto.⁵

La mayoría de los niños latinoamericanos de ingresos medios y altos ya participan en algún tipo de programa de educación preescolar. Por eso, el objetivo principal de una política pública debería ser invertir recursos públicos adicionales en programas que beneficien a los niños de menores ingresos y a los alumnos en situación de riesgo que residen en barrios urbanos pobres y en zonas rurales.

⁵ Por ejemplo, al proporcionar un año completo de educación preescolar al 25% de los niños más pobres al mismo costo que el de la escuela primaria, los costos totales de seis años de primaria podrán aumentar en no más del 4%.

En muchos países, una fracción significativa de la matrícula, especialmente la de niños pobres, ocurre en centros privados informales de cuidado infantil que no están sometidos a regulaciones y que operan con personal poco calificado durante sólo unos meses al año. Es decir, el sistema preescolar al cual tienen acceso los niños pobres es frecuentemente informal y de baja calidad y hasta puede tener un impacto negativo en el desarrollo social e intelectual del niño. El apoyo público, entonces, debería incluir adiestramiento y subsidios para mejorar la calidad de los servicios no públicos de manera que éstos presten especial atención al desarrollo del niño, no sólo su cuidado. Los programas de cuidado de niños para familias pobres de la región, como Wawa Wasi en Perú y Hogares de Cuidado en Venezuela, pueden perfeccionarse por medio de la introducción de componentes pedagógicos, sin perder su eficacia en función de los costos. Esta alternativa evitaría la creación de escuelas más costosas ligadas al sistema público. En Bolivia se ha desarrollado un programa novedoso para mejorar la calidad de la educación preescolar. El Programa PIDI consiste en brindar educación y entrenamiento mediante la radiodifusión para las personas que tienen a su cargo el

cuidado de los niños en hogares y centros comunitarios.

La educación preescolar no debe convertirse en una extensión formal del sistema primario. Esto redundaría en costos excesivamente altos y enfoques pedagógicos erróneos, siguiendo el fácil camino de construir, contratar e inaugurar escuelas obteniendo un alto rédito político pero con poca mejoría en la educación de los niños. De hecho, una educación preescolar formalizada que no esté focalizada puede muy bien restar efectividad a los penosos esfuerzos para mejorar la calidad de la educación primaria. En suma, los gobiernos debieran limitar la cobertura al grupo que el presupuesto pueda sufragar sin comprometer los estándares centrales de calidad. Los niños debieran ser escogidos según un cuidadoso sistema de orientación donde tendrían prioridad aquellos niños con un elevado riesgo de fracasar en el sistema educativo actual. Igualmente, el gobierno debiera fortalecer el contenido educacional de los programas de bajo costo, suministrados por el sector privado y las ONG. En la medida en que haya disponibilidad de fondos adicionales, el apoyo público puede extenderse a niños en menores condiciones de riesgo.

El desafío de la educación secundaria

LA ESTRUCTURA DE LA EDUCACION SECUNDARIA: SUS FUNCIONES Y LA HETEROGENEIDAD ESTUDIANTIL

Hasta hace poco, la educación secundaria ha sido la categoría "olvidada" de la educación en la región. Este ha sido el resultado de la falta de visibilidad política y de la debilidad de los grupos directamente interesados por la educación secundaria. La educación superior siempre ha contado con el apoyo de diversos grupos de interés y un conspicuo activismo político. Por su parte, la educación primaria ha sido el foco de atención primordial de los bancos multilaterales a partir de la década de los ochenta, lo cual ha dado lugar a importantes reformas y mejoras. El número de estudiantes que logran completar el ciclo primario está aumentando rápidamente, ocasionando presiones en la matrícula para los niveles superiores. Sin embargo, a pesar de la gran necesidad de expandir y reformar la educación secundaria, se ha carecido de financiamiento así como del trabajo analítico necesario para justificar la reforma. Como se ha escrito poco sobre la materia hasta el momento, esta parte del documento abarca explícitamente la educación secundaria, nivel para el cual se prepararon además dos trabajos de apoyo.

Las escuelas secundarias de la región enfrentan dilemas relacionados con las múltiples y complejas funciones que cumplen: la tarea de preparar a los alumnos para la educación superior, la formación de ciudadanos sólidos y la transmisión de las aptitudes que se requieren para participar en el mercado laboral. Las décadas de abandono han complicado los problemas como, por ejemplo, el creciente número de estudiantes que ingresa al nivel secundario con antecedentes sociales distintos de aquellos que participaban anteriormente en un sistema relativa-

mente elitista. El resultado es que, en la mayoría de los países de la región, la estructura tradicional, el curriculum y el enfoque de la educación secundaria son obsoletos. No se cuenta con una educación académica sólida que sea compatible con las necesidades de la sociedad moderna ni se está preparando adecuadamente a todos los estudiantes para entrar al mercado laboral. El número de materias es excesivo, lo cual hace difícil profundizar en ellas y desarrollar habilidades.

Según se ha documentado en informes nacionales y regionales, las tasas de escolaridad en la educación secundaria, en términos de acceso y equidad, son mucho más bajas que las de los países que compiten con los de la región (ver Tabla 4); un gran número de niños ya mayores y de jóvenes adultos continúan matriculados por haber repetido grados inferiores. Como es de esperar, los alumnos pobres, especialmente quienes residen en zonas rurales, están muy poco representados. En términos de costos y eficiencia, el gasto promedio por estudiante en la región es de \$400 por estudiante, monto que es inferior al de los países con los cuales la región compete. Además, la proporción de estudiantes por maestro, que promedia en 16 alumnos, no es alta. En términos de calidad, el aprendizaje en el nivel secundario en la región no alcanza los estándares internacionales por varios motivos, entre ellos: 1) los docentes tienen un conocimiento limitado de las materias y un sistema didáctico exiguo y, a menudo, carecen de la motivación necesaria para ejercer sus responsabilidades; 2) el programa es enciclopédico y anticuado; 3) los materiales de enseñanza son escasos e inadecuados; 4) las escuelas raramente tienen un sentido de misión e identidad, y 5) los directores de escuela carecen de autoridad y reconocimiento. Muchos de estos problemas son similares a los de la educación primaria.

Tabla 4
Evolución histórica de los préstamos de educación del BID*

Año	Primaria	Secundaria	Superior	Tec/Voc.	Nivel Múltiple	Total de préstamos en educación (mill. US\$)	Total préstamos del BID (mill. US\$)	% Préstamos en educación / Total préstamos del BID	Total préstamos BID sectores sociales (mill. US\$)	% Educación / Sectores sociales
1965			8.0			8.0	175.2	4.6	11.4	70.2
1966			29.1			29.1	396.0	7.3	139.6	20.8
1967			61.9	4.0		65.9	481.8	13.7	124.8	52.8
1968			9.4			9.4	402.7	2.3	56.3	16.7
1969			9.5	16.9		26.4	644.5	4.1	99.7	26.5
1970			6.7	4.5		11.2	626.1	1.8	84.7	13.2
1971			56.4	10.9		67.3	628.0	10.7	127	53.0
1972			13.4	15.3		28.7	772.7	3.7	133.9	21.4
1973			32.5	25.3		57.8	870.4	6.6	152.5	37.9
1974			9.0	10.0		19.0	1102.1	1.7	129.3	14.7
1975			50.0	20.8		70.8	1360.2	5.2	214.8	33.0
1976			12.8	6.6		19.4	1462.9	1.3	238.8	8.1
1977	9.6		14.6	20.4		44.6	1809.6	2.5	349	12.8
1978	54.9		30.0	15.5		100.4	1823.3	5.5	243.4	41.2
1979			13.9	13.3		27.2	2177.2	1.2	249.4	10.9
1980			32.5	21.0		53.5	2114.6	2.5	337	15.9
1981			7.5	7.2		14.7	2437.8	0.6	282.9	5.2
1982	28.0		147.8	25.4		201.2	2688.9	7.5	767.1	26.2
1983	71.0		2.0	78.5	15.5	167.0	3000.6	5.6	486.2	34.3
1984	25.4					25.4	3500.7	0.7	605.5	4.2
1985	19.9		37.5	34.6		92.0	2985.4	3.1	413.7	22.2
1986	55.8		12.0	50.4		118.2	2974.8	4.0	930.1	12.7
1987	12.1		63.2			75.3	2286.6	3.3	637.2	11.8
1988						0.0	1611.3	0.0	484.1	0.0
1989	90.4		4.7	20.0		115.1	2552.9	4.5	637.3	18.1
1990				14.4		14.4	3803.3	0.4	1680.7	0.9
1991	57.3					57.3	5330.3	1.1	2971.4	1.9
1992	39.6		56.0	40.0		135.6	5994.6	2.3	3295	4.1
1993	177.8			43.0		220.8	5963.2	3.7	2599.1	8.5
1994	473.0		175.1		321.0	969.1	5231.5	18.5	3681.4	26.3
1995	69.6				37.3	106.9	7223.3	1.5	4994.9	2.1
1996		140.0		3.3	100.0	243.3	6740.6	3.6	5137.3	4.7
1997	6.6	421.0		82.5	103.0	613.0	6024.0	10.2	3414.72	18.0
1998	144.1					144.1	2233.7	6.5	1772.5	8.1
TOTAL	1335.1	561.0	895.5	583.8	576.8	3952.1	89430.8	4.4	37482.72	10.5

Fuente: Base de datos STAIRS del BID.

* En estas cifras se incluyen las inversiones en la educación preprimaria. Aun cuando ninguna cifra precisa sea presentada en el documento de préstamo correspondiente, las inversiones del Banco en la educación preprimaria excedieron los \$26 millones. Además, a fines de 1996 las inversiones del Banco en proyectos relacionados con adiestramiento (préstamos no educativos) excedieron los \$2 billones

Muchos países de la región, como Chile, Argentina, Colombia y Uruguay, han empezado a prestar atención a la educación secundaria y han emprendido programas de reforma. Lo propio se ha llevado a cabo en El Salvador, Costa Rica, República Dominicana, México y otros países donde se han implantado programas para expandir y mejorar la educación secundaria en los niveles bajos (sexto a noveno grado). En Brasil, la reforma de la educación secundaria es una prioridad nacional para los próximos cuatro años. Este es el momento propicio para revisar temas y establecer prioridades.

Un asunto acaloradamente debatido es la relación entre lo académico, lo técnico/vocacional, lo matemático/científico, las artes liberales y la educación general/aplicada. Existe una infinita variedad de opiniones sobre este tema a nivel internacional. En Estados Unidos y Canadá existe un solo tipo de escuela secundaria donde se ofrecen programas académicos con múltiples niveles de demanda, agrupación de estudiantes en cursos según sus habilidades y programas técnico/vocacionales. En Francia, la educación posterior al nivel primario está dividida en diferentes modalidades según temas. Las escuelas ofrecen concentración en ciencias/matemáticas, artes y humanidades, comercio, o educación técnica. Las escuelas vocacionales operan aparte de este sistema académico. En Alemania, dos tercios de la cohorte de cada escuela secundaria toma parte del sistema de aprendices el cual ha sido altamente elogiado. Los países de América Latina han optado generalmente por la dicotomía académica/vocacional; sin embargo, varios países también han adoptado el modelo francés de separar las escuelas académicas según temas. Como si no fuera suficiente esta gran variedad de modelos, algunos países industrializados están en el proceso de repensar estos enfoques y modelos.

Al examinar esos temas y tendencias regionales y mundiales, podemos identificar los siguientes importantes y novedosos enfoques con respecto a la estructura y objetivos de la educación:

- *Se aprecia cada vez más una separación progresiva entre la preparación vocacional y la académica, siendo las mayores excepciones las áreas de negocios y adiestra-*

miento para trabajos de oficina, que tienen una afinidad natural con los estudios académicos. Las escuelas académicas deben despojarse de programas técnicos y vocacionales que, a su vez, han de encontrar bases institucionales propias.

- *Los cursos técnicos en general están siendo transferidos al nivel post-secundario. Esta solución resuelve al menos el problema crónico de las escuelas secundarias que se hallan divididas entre la preparación para la educación superior y el adiestramiento vocacional. Esta dicotomía hace que, a menudo, las instituciones sean incapaces de ejecutar bien ninguna de estas funciones.*
- *Varios países grandes están optando por agrupar a los estudiantes de acuerdo a sus habilidades con el fin no de proporcionar un sistema de adiestramiento vocacional sino de ofrecer una preparación académica con énfasis en una amplia gama de ocupaciones. Ejemplos de estos sistemas son los "polimodales" de la Argentina y México que se parecen a los *baccalaureats* franceses.*
- *Las pocas escuelas técnicas secundarias que han tenido resultados positivos están estrechamente ligadas a la industria. Estas escuelas son caras, ofrecen una educación de alta calidad y el adiestramiento tiende a ser especializado en una rama industrial (electrónica, lechería, vinería, cerámica, mecánica de precisión). Algunas de las mejores escuelas dentro de esta categoría ofrecen una amplia variedad de servicios a los sectores industriales a los cuales sirven, incluyendo a veces proyectos de investigación y desarrollo (IyD).*
- *En todos los casos, es necesario aumentar la educación aplicada; ésta debe ser más concreta y estar más enfocada a solucionar problemas, en vez de constituir únicamente una memorización de hechos y teorías. Una tendencia reciente es transformar a la educación académica en una educación más práctica y concreta pero no vocacional. Tanto en el caso de la educación académica como en el de la vocacional, se necesita fortalecer el puente teórico-práctico, ya que los estu-*

diantes en los programas académicos necesitan tener conocimientos de las aplicaciones prácticas y los alumnos en los programas vocacionales necesitan cimientos teóricos más sólidos.

Más allá de estas propuestas, permanece el complejo dilema de la alternativa entre ofrecer el mismo programa de estudios a todos los estudiantes por igual o agrupar a los estudiantes según habilidad y ofrecerles cursos más fáciles o programas más prácticos a algunos alumnos y programas académicos más exigentes a los demás. Aún no hay un planteamiento simple y claro frente a esta difícil cuestión.

SATISFACCION DE NECESIDADES CUANTITATIVAS Y DESAFIOS CUALITATIVOS

Además de las preguntas estructurales antes mencionadas, la educación secundaria enfrenta temas igualmente difíciles de cantidad y calidad. La tasa de escolarización actual en la región (55% de la cohorte) deberá aumentar significativamente a fin de elevar el nivel educacional total de la población en general para competir en los mercados internacionales y reducir la inequidad en la región. En los países de menor ingreso, debe recalcarse la importancia de ampliar el acceso para completar los primeros años de la educación secundaria, especialmente en las áreas rurales. Para los países de mayor ingreso el énfasis estará en atender a las poblaciones que aún no tienen acceso a los primeros años de la educación secundaria y en la expansión general de los últimos años de la misma. Como se anota antes, el nivel de aumento de la matrícula en cada país dependerá de sus condiciones y perspectivas socioeconómicas, así como del rigor con que los países identifiquen soluciones eficaces en función de los costos. Muchos de los países de la región ya se han volcado en programas de expansión de la escuela secundaria.

De acuerdo a un estudio de simulación, un aumento en la tasa de escolarización del 55% al 75% de la cohorte exigiría invertir más de US\$10 mil millones en la construcción de escuelas secundarias durante los próximos 10 a 12 años. Esta cantidad no es excesiva si se toma en cuenta el crecimiento económico reciente en

América Latina. De hecho, si el crecimiento económico continúa al ritmo del período 1990-1996 de 3,2% anual, podrían financiarse mejoras en la calidad de la educación secundaria siempre que se sigan las políticas adecuadas.

Para mejorar la equidad de sus sistemas de educación, los países de la región necesitarán poner en la práctica políticas proactivas dirigidas hacia los pobres y menos privilegiados. Estas políticas podrían incluir: construcción focalizada de escuelas en barrios urbanos marginales y zonas rurales desatendidas; aumentos presupuestales, que incluyan incentivos para maestros en escuelas rurales y barrios pobres desatendidos; incentivos financieros y de otro tipo para maestros y directores a fin de motivarles a que trabajen en áreas menos privilegiadas; educación a distancia para grupos de difícil alcance (habitantes de zonas rurales y jóvenes adultos) y, en algunos casos, apoyo financiero directo a estudiantes de escasos recursos para compensar el costo inmediato que implica dejar de trabajar para estudiar (por ejemplo, subsidios para sufragar la compra de los libros de texto). La mayoría de los países están dirigiendo sus esfuerzos hacia la construcción de escuelas y algunos (México, El Salvador, Brasil) usan la educación a distancia para atender a las poblaciones de difícil acceso. Pero son muy pocos los países que ofrecen incentivos, monetarios y otros, a los maestros calificados para que se desempeñen en escuelas ubicadas en barrios pobres, tanto urbanos como rurales.

El progreso cualitativo de la educación secundaria es similar al de la primaria, pero hay algunas diferencias. Así como en la educación primaria, es fundamental aumentar el aprendizaje, especialmente el desarrollo de aptitudes de orden superior en matemáticas, comunicaciones y lenguaje. Además, no puede ignorarse la función cada vez más importante que juegan las habilidades y capacidades diferentes a las académicas. Por este motivo debe enfatizarse la capacitación para la solución de problemas en forma cooperativa y para el trabajo en equipo; la responsabilidad cívica en una sociedad democrática; la creatividad e innovación; la comprensión del papel de la tecnología en la sociedad moderna; la concientización ambiental y el conocimiento de lenguas extranjeras. Hace falta el análisis pa-

ra identificar la mejor forma de alcanzar estas metas. Generalmente, el problema de aprendizaje en la educación secundaria no es un problema de curriculum inadecuado sino más bien de falta de "sincronización" entre el curriculum "que se ha puesto en práctica" y el curriculum oficial, los libros de textos y el adiestramiento docente, especialmente en las áreas académicas más tradicionales como matemáticas, ciencia y lenguaje. La solución a esta falta de sincronización no debería ser una "reforma" del curriculum, sino más bien, la actualización de la pedagogía y de los materiales de enseñanza.

Las personas calificadas para desempeñarse como maestros de enseñanza secundaria cuentan con amplias oportunidades de empleo en otros sectores. Por este motivo es sumamente importante establecer incentivos para atraer personas altamente calificadas a la docencia. Por ejemplo, la alta demanda de trabajadores con conocimientos de computación hará particularmente difícil el reclutamiento de profesores de matemáticas. Pero puede ser contraproducente el aumento de salarios sin aumentar a su vez las responsabilidades profesionales y la rendición de cuentas de los docentes a este nivel. Las instituciones y facultades de adiestramiento docente deben recibir atención especial ya que son esenciales para el futuro económico de cada país. Las instituciones de adiestramiento docente para la enseñanza secundaria deben poner un énfasis mayor en el conocimiento de la materia y asegurar que todos los maestros tengan conocimientos prácticos de tecnología.

Para mejorar la educación debe aumentarse el tiempo que se dedica a la enseñanza en las aulas. En la mayoría de los países de América Latina⁶, el día escolar dura entre 3 y 4,5 horas. En general, las escuelas públicas ofrecen entre 500 y 800 horas de instrucción por año, mientras que en los países industrializados los alumnos pasan

un promedio de 1200 horas por año en clase (OEA, 1998). Adicionalmente, en muchos países se pierden regularmente entre 10 y 40 días debido a huelgas (UDB, 1996), a los que se suman las horas que se pierden en la sala de clase por motivos administrativos y de rutina. Algunos países (Chile, el estado de Paraná en el Brasil y Uruguay) están procurando aumentar las horas de contacto entre el maestro y los estudiantes a fin de aproximar las horas anuales de enseñanza a las de los países desarrollados. Como se discutirá más adelante, este objetivo puede lograrse económicamente.

Uno de los objetivos fundamentales de la reforma de la enseñanza secundaria es incentivar a los directores de escuelas públicas por medio de una remuneración adecuada y la autoridad necesaria para ejercer sus funciones. Igualmente importante es el pago en base al desempeño y el intercambio de información y experiencias. En la Argentina y en el estado brasileño de Paraná se están llevando a cabo reformas de este tipo. Los salarios de los directores, quienes son seleccionados sobre una base competitiva y cuyo desempeño esté sujeto a revisión periódica, se han aumentado significativamente. Los incentivos financieros y administrativos deben ser suficiente como para impulsar a los docentes a que enseñen a tiempo completo formando parte del equipo docente, no como proveedores itinerantes de lecciones (maestros-taxi). La infraestructura escolar es también un incentivo importante para el maestro. Las instalaciones físicas deben proporcionar un ambiente adecuado para la preparación de lecciones y la interacción. Para reducir el aislamiento de los maestros que ahora se advierte, será oportuno abrir las aulas a la observación por parte de colegas y asesores. Aunque importante, la participación activa de los padres no es una solución ideal, especialmente cuando los padres tienen un nivel bajo de educación o los estudiantes son jóvenes adultos.

⁶ El tiempo que se dedica a la enseñanza en las aulas en los países de habla inglesa del Caribe parece ser suficiente.

La orientación y administración del sistema: Instrumentos para alcanzar los objetivos de la reforma

En muchos países, las declinantes tasas de natalidad y dependencia van a aligerar la presión sobre el uso de fondos públicos para expandir los niveles más bajos de la educación y permitir que los gobiernos presten mayor atención a mejorar la calidad de la educación primaria. No obstante, los aumentos en el financiamiento deben ser eficientes en función de los costos y deben incluir incentivos para mejorar el desempeño. Al mismo tiempo, los sistemas de información deben trazarse de modo que sea posible medir el impacto del aumento en el financiamiento para cambiar la combinación de fondos si fuera necesario.

FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACION Y EFICIENCIA: MAS RECURSOS, MEJOR UTILIZADOS

La administración del financiamiento educativo

Las restricciones financieras que enfrenta la región condicionan la reforma educacional y limitan la experimentación o las iniciativas desatinadas. Al comienzo de los años ochenta, justo cuando debían transformar la base industrial y mejorar la infraestructura educacional, la mayoría de los países de la región tuvieron que enfrentar la crisis de la deuda externa. Aunque el sistema educativo no declinó durante ese período, la expansión se logró a expensas de un estancamiento (o en algunos casos una reducción) de la calidad. Con la reanudación del crecimiento económico en los años noventa, continuaron las presiones para mantener el gasto público a un nivel relativamente bajo. No obstante, América Latina y el Caribe tienen una ventana

de oportunidad financiera para efectuar inversiones durante los próximos veinte años, en la medida en que la transición demográfica resulte en números más reducidos de niños en edad escolar y en un mayor porcentaje de la población en la fuerza laboral (véase Gráfico 3 y Birdsall, 1998). La tasa de dependencia va a disminuir del 1,3% en 1990 al 1% para el año 2010. Se espera que la población en edad escolar no crezca más del 8% durante el período de 1995 a 2005. Aunque los países que fueron más severamente afectados por la crisis de la deuda hacia fines de la década de los noventa aún no han recuperado los niveles del gasto público per cápita alcanzados hace veinte años, la mayoría de ellos claramente está haciendo sustanciales esfuerzos para reestablecer niveles mínimos de financiamiento adecuados.

En promedio, el gasto público total en educación en la región es de un 4,5% del PIB, de acuerdo como podría esperarse para este porcentaje. Sin embargo, esta cifra oculta amplias variaciones entre los países de la región: en los países de habla inglesa del Caribe el gasto público está muy por encima de las normas internacionales, mientras que en muchos otros países en Centro y Sudamérica se encuentra muy por debajo de ellas. Además, una porción significativamente mayor de esos fondos va a la educación superior y sólo el 1,1% del PIB se destina a la educación primaria (ver Tabla 5). Profundas distorsiones y problemas persisten en la región en cuanto al financiamiento de la educación. Un aumento sustancial de los fondos para educación, que se haga bajo las reglas actuales sobre uso y distribución presupuestarios, corre el riesgo de ser mal asignado (ver Gráfico 4).

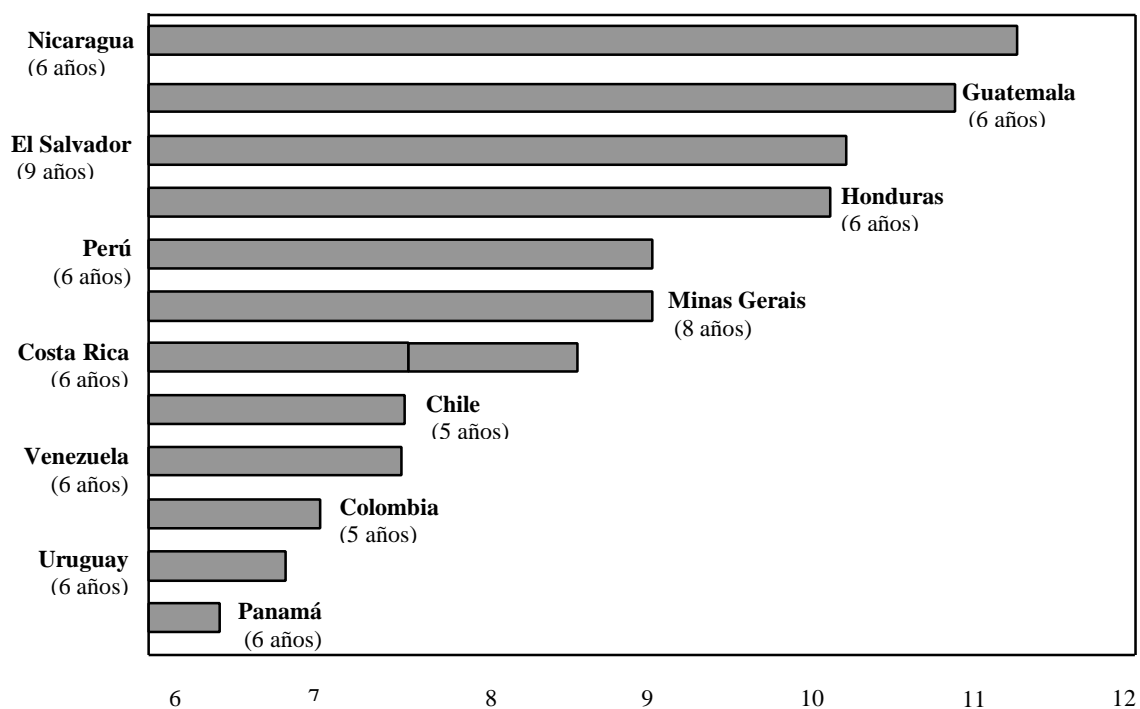
Tabla 5
Comparaciones de los recursos y gastos de educación

País	Gastos públicos en educación		Gastos por estudiante						Porcentaje estudiante/maestro en primaria	Duración de la educación primaria
	% del PNB		% del PNB per cápita primario	% del PNB per cápita secundario	% del PNB per cápita terciario		Estudiantes por maestro	Años		
AMERICA LATINA Y EL CARIBE										
	1980	1995	1980	1994	1980	1995	1980	1995	1995	1995
Argentina	2.7	4.5	6.5	16.2	--	12.0	10.4	17.0	--	7
Bolivia	4.4	6.6	13.7	--	--	18.0	--	67.0	--	8
Brasil	3.6	--	8.7	--	11.0	--	0.1	--	23	8
Chile	4.6	2.9	9.6	8.5	--	9.0	--	21.0	27	8
Colombia	1.9	3.5	5.2	10.5	--	11.0	41.1	29.0	25	5
Costa Rica	7.8	4.5	13.1	10.6	--	19.0	76.1	44.0	31	6
Cuba	7.2	--	10.4	--	--	--	28.5	--	14	6
Ecuador	5.6	3.4	5.6	3.9	--	15.0	22.3	34.0	26	6
El Salvador	3.9	2.2	12.4	--	--	5.0	103.5	8.0	28	9
Guatemala	--	1.7	4.9	6.2	--	5.0	--	33.0	34	6
Haití	1.5	--	5.9	--	--	--	65.3	--	--	6
Honduras	3.2	3.9	10.9	--	--	22.0	72.1	59.0	35	6
Jamaica	7.0	8.2	14.0	14.7	--	25.0	166.6	193.0	37	6
México	4.7	5.3	4.3	7.8	--	20.0	--	61.0	29	6
Nicaragua	3.4	--	7.8	13.1	--	--	85.9	--	38	6
Panamá	4.8	5.2	12.0	11.7	--	13.0	29.1	47.0	--	6
Paraguay	1.5	2.9	--	7.9	--	11.0	--	52.0	24	6
Perú	3.1	--	7.2	--	--	--	5.1	--	28	6
Rep. Dominicana	2.2	1.9	3.1	2.9	--	5.0	--	5.0	35	8
Trinidad y Tobago	4.0	4.5	9.2	--	--	17.0	55.1	77.0	25	7
Uruguay	2.3	2.8	9.3	8.3	--	8.0	--	28.4	20	6
Venezuela	4.4	5.2	3.0	--	--	--	56.8	--	23	9
UNION EUROPEA										
Alemania	--	4.7	--	--	--	--	--	35.0	18	4
Austria	5.6	5.5	16.1	18.8	--	25.0	37.9	32.0	12	4
Bélgica	6.1	5.7	17.8	--	--	25.0	34.8	35.0	12	6
Dinamarca	6.9	8.3	38.4	--	--	--	--	55.0	10	6
España	--	5.0	--	14.1	--	21.0	--	18.0	18	5
Finlandia	5.3	7.6	20.7	24.0	--	30.0	27.8	46.0	--	6
Francia	5.0	5.9	12.0	15.9	--	26.0	21.8	24.0	19	5
Holanda	7.6	5.3	13.8	--	--	20.0	53.7	44.0	19	6
Irlanda	--	6.3	11.5	14.9	--	23.0	38.8	38.0	23	6
Italia	--	4.9	--	19.9	--	26.0	--	23.0	11	5
Portugal	3.8	5.4	13.5	17.2	--	20.0	--	25.0	12	6
Reino Unido	5.6	5.5	16.0	--	--	22.0	79.7	44.0	19	6
Suecia	9.0	8.0	43.0	45.2	--	--	25.6	76.0	11	6
ASIA ORIENTAL Y AREA DEL PACIFICO (algunos países)										
Australia	5.5	5.6	--	--	--	29.6	30.0	--	16	6
China	2.5	2.3	3.8	5.6	--	14.0	--	81.0	24	5
Corea, Rep.	3.7	3.7	10.4	14.7	--	12.0	7.1	6.0	32	6
Japón	5.8	3.8	14.8	--	--	19.0	21.1	16.0	18	6
Malasia	6.0	5.3	12.0	10.9	--	22.0	148.6	77.0	20	6
N. Zelandia	5.8	6.7	15.0	16.9	--	23.0	33.3	39.0	18	6
Tailandia	3.4	4.2	8.8	--	--	11.0	--	25.0	20	6
AMERICA DEL NORTE										
Canadá	6.9	7.3	--	--	--	--	27.9	36.0	16	6
Estados Unidos	6.7	5.3	27.1	--	--	24.0	48.3	23.0	16	6

Nota: Los datos internacionales sobre educación fueron compilados por la División de Estadísticas de UNESCO en cooperación con las comisiones nacionales para la UNESCO y los servicios nacionales de estadística. Los datos en el cuadro fueron compilados usando bases electrónicas de datos que corresponden a varios cuadros del Anuario Estadístico 1996. Más adelante, los datos de 1995 corresponden al próximo Informe sobre Educación Mundial 1998. Aún no están disponibles en las series periódicas pero están impresos en los Indicadores de Desarrollo Mundial 1998 del Banco Mundial.

Definiciones: **Gasto público en educación** es el porcentaje del PNB contabilizado por el gasto público en la educación pública más los subsidios para la educación privada de los niveles primario, secundario y terciario. **Gasto en materiales de enseñanza** es el porcentaje de gasto público en materiales de enseñanza (textos, libros y otros materiales) con respecto al gasto público total en educación primaria y secundaria. **Tasa de relación estudiante/maestro en la primaria** es el número de alumnos matriculados en la escuela primaria dividido por el número de maestros en la escuela primaria (independientemente de su asignación docente). **Duración de la educación primaria** es un número mínimo de grados (años) que se espera que un niño asista a la escuela primaria.

Gráfico 4
Temas de eficiencia:
Años promedio requeridos para graduarse del nivel primario
(duración oficial del ciclo primario entre paréntesis)



Una evaluación reciente de los préstamos del BID para proyectos educativos encontró escasa presencia, en la mayoría de ellos, de evaluaciones sistémicas del financiamiento educacional, lo cual puso en duda la sustentabilidad de los proyectos y la solidez de las políticas propuestas. Por ejemplo, el presupuesto de la mayoría de los sistemas educativos asigna los aumentos de los fondos públicos a los salarios de los docentes, dejando con recursos insuficientes otros insumos claves como los libros de texto y los materiales escolares (Arcia, Alvarez y Scobie, 1997). Similarmente, cuando hay dificultades financieras, la financiación de materiales escolares es el primer rubro que se recorta. Dada esta situación, los préstamos de organizaciones internacionales para libros de texto, mantenimiento o materiales escolares pueden reforzar prácticas equivocadas e insustentables.

En algunos casos, hay burocracias abultadas a nivel ministerial y existe un alto número de personal no docente y de limpieza. En ciertos estados del Noreste del Brasil, menos de una cuarta

parte de los recursos financieros se destinaban a las salas de clase y algunas escuelas tenían más personal no docente que docente.

Es necesario poner en práctica cuatro reformas del financiamiento que son de importancia crítica. La primera es que los administradores presupuestarios deben tener un mejor conocimiento de cuánto dinero se gasta y de los detalles de esos gastos. Muchos ministerios y secretarías de educación desconocen los detalles de los gastos educacionales a lo largo del tiempo y por categoría y nivel. Establecer el nivel del gasto total se complica en los países en que éste está controlado, parcial o totalmente, por las provincias, estados o municipalidades. Sin datos adecuados y sin un análisis cuidadoso, temas como éste van a permanecer sujetos a políticas casuales y, a menudo, a decisiones desacertadas.

Como se mencionó anteriormente, también reviste singular importancia cambiar la manera en que los maestros reciben su remuneración. A menudo, los salarios iniciales son excesivamente

bajos, por lo que se dificulta la atracción de los mejores candidatos a la docencia. Además, el avance profesional se basa exclusivamente en la antigüedad, no en el mérito. Por último, los maestros pueden jubilarse a una edad relativamente temprana que está muy por debajo de la de otras ocupaciones.

Una tercera reforma fundamental tiene que ver con la equidad. Es menester que la equidad se tome en cuenta directamente cuando se adoptan decisiones financieras. El reducido peso político de las zonas rurales o desfavorecidas significa que suelen recibir recursos financieros relativamente menores que otras zonas. Esto puede observarse en factores tales como el nivel de pericia de los maestros y el acceso a la educación preescolar. Por ejemplo, el 40% de los maestros de primaria que sirven a esos grupos carecen de un adiestramiento adecuado para cumplir sus funciones, mientras que en las escuelas donde la mayoría de los estudiantes provienen de hogares con ingresos relativamente superiores, todos los maestros cuentan con el adiestramiento adecuado. En algunos países, sólo el 10% de los niños pobres que viven en zonas rurales tiene acceso al sistema preescolar, mientras que en el sector urbano no pobre, este porcentaje alcanza el 45%. Las clases media y alta de la sociedad, quienes cuentan con una mayor influencia política están abandonando la educación pública, contribuyendo así al ensanchamiento de la brecha en la calidad relativa de la educación que reciben los niños menos privilegiados. En varios países, más del 30% del presupuesto educativo se destina a subvencionar la educación superior que beneficia mayormente a las clases media y alta.

La cuarta reforma requerida es la de expresar de manera exacta y eficaz los recursos privados disponibles para la educación para reemplazar el sistema de subsidio en base de la oferta con subsidios a la demanda (sin dejar de lado los objetivos de equidad). El gasto privado de educación es un componente importante del total de gastos educacionales en la mayoría de los países de América Latina. Incluso dentro del sistema público de educación existen aportes privados que hace la familia del alumno al comprar uniformes, materiales escolares, libros, transporte y contribuciones "voluntarias" a través de las organizaciones de padres. En secundaria, también

se puede mencionar el aporte que reciben los estudiantes de áreas rurales y pequeñas localidades de los parientes y amigos de pueblos o ciudades mayores al alojarse con ellos durante el año escolar. Estos aportes pueden alentarse y apoyarse mediante un sistema de subsidios y administración de las escuelas por las ONG (sin fines de lucro) con la condición de que se mantengan consideraciones de equidad en mente.

También puede reforzarse la educación privada, especialmente a nivel secundario, a fin de aliviar los gastos públicos. Esto, por supuesto, se llevaría a cabo con la condición de que la educación pública de buena calidad pueda estar también al alcance de los menos privilegiados. En Chile y Colombia existen sistemas de cupones, por medio de los cuales los estudiantes pobres puedan asistir a escuelas privadas. Una manera de fomentar estas prácticas es mejorando el acceso de las instituciones privadas a los mercados de crédito para obtener financiamiento para la construcción de escuelas. Con el mismo fin, el gobierno puede limitar la construcción de escuelas públicas en las localidades de clase media y alta. Existe evidencia (Jiménez, 1995 sobre la República Dominicana; Swope 1998 sobre Fe y Alegría) de que el costo por estudiante de la educación privada es menor que el de la educación pública y que, a la vez, los alumnos de escuelas privadas obtienen mayores logros, independientemente de los ingresos familiares. Aparentemente, este último resultado se debe a tres factores: la mayor atención que los directores de las escuelas prestan a los resultados obtenidos por sus alumnos, una proporción más alta de profesores por estudiante, y mayores gastos en materiales de aprendizaje. Sin embargo, estas conclusiones han sido impugnadas por una investigación que se llevó a cabo recientemente en Chile (Carnoy, 1998). El autor descubrió que en la medida en que las escuelas privadas reciben subsidios públicos, pierden sus ventajas relativas en cuanto al costo, continúan seleccionando sólo a aquellos estudiantes de quienes se esperan logros académicos más altos y rinden resultados especialmente ciertos en el caso de los estudiantes más pobres. Por más que muchos estudios intentan controlar el nivel socioeconómico de los estudiantes para que éste no afecte el resultado de la investigación, pueden, igualmente, medir inadecuadamente los sesgos de selección

de las escuelas privadas. Por último, en esta discusión debe distinguirse la labor de instituciones tales como Fe y Alegría, una organización sin fines de lucro afiliada a la Iglesia católica financiada en más del 90% con recursos públicos. Queda bastante claro que, con una adecuada vigilancia y reglamentación, el apoyo de instancias no gubernamentales y el apoyo a la educación privada pueden complementar los fondos públicos. En cualquier caso, las escuelas privadas deben estar sujetas a sistemas apropiados de incentivos y de rendición de cuentas a fin de aumentar las oportunidades de lograr objetivos más amplios en equidad, eficiencia y diversidad.

En suma, sea desde el punto de vista de la calidad, la equidad o la eficiencia, hoy en día se reconoce que el financiamiento de la educación está estrechamente vinculado con las pautas en el uso de recursos. Una organización adecuada del financiamiento podría liberar significativos recursos para sufragar los costes en áreas que actualmente carecen de recursos suficientes. Al mismo tiempo, una mejora en la organización del financiamiento llevaría a un uso más eficaz de los recursos disponibles, cualquiera que sea el monto.

EFICACIA EN FUNCION DE LOS COSTOS EN LA EDUCACION PRIMARIA Y SECUNDARIA

El monto total de recursos invertidos por el BID en educación en más de tres décadas de préstamos educativos en la región es menor que el monto de recursos perdidos en un solo año a causa de los altos índices de repetición en las escuelas primarias (ver en el Gráfico 4 un resumen de los años promedio requeridos para completar la educación primaria). En algunos países, se ha puesto en marcha un esfuerzo muy importante para reducir la repetición; la respuesta más común al problema es imponer la promoción automática de grado. Si bien ésta puede considerarse como un paso adelante, especialmente cuando se la compara con la “cultura de la repetición” que prevalece en muchos países de la región, es imperativo que sea acompañada por amplias reformas organizativas y pedagógicas en el ámbito escolar. De no ser así, las consecuencias pueden ser negativas, como ocurrió en el estado de São Paulo, Brasil, en 1990, cuando se

estableció la promoción automática de primero a segundo grado. Esta reforma no fue acompañada de programas de adiestramiento docente ni de un apoyo intenso para los estudiantes más atrasados. En consecuencia, disminuyeron las repeticiones entre el primer y segundo grado para aumentar los grados posteriores, registrándose una muy leve disminución en los índices globales de repetición.

En un estudio reciente (Schiefelbein y otros, 1998) se le pidió a un grupo de expertos que estimara la eficacia en función de los costos de varias intervenciones de escuelas primarias en la región. Una de las conclusiones principales de este ejercicio es que las decisiones en materia de educación a menudo se adoptan en América Latina sin una consideración adecuada de la eficacia en función de los costos. A menudo se emprenden grandes y costosas intervenciones en las cuales con un gasto menor pudo haberse obtenido un impacto mayor. Los que toman decisiones en materia educativa en la región deben justificar sus decisiones más explícitamente. El estudio sugiere que en los países de América Latina se deben cuestionar seriamente algunas intervenciones sumamente onerosas que tienen poco impacto en el aprendizaje. Algunas de éstas son el uso de computadoras a gran escala (en vez de proyectos piloto), reducción en la proporción entre maestros y estudiantes sin los cambios correspondientes en pedagogía y aumento en los salarios de los maestros sin proporcionarles los insumos complementarios ni adaptar los sistemas de incentivos. El análisis también identifica algunas intervenciones de menor costo pero eficaces que podrían ser consideradas⁷, así como las intervenciones de costo mediano y alto impacto que se presentan en este trabajo.

Debido a que las mejoras en la cantidad y calidad de la enseñanza secundaria son costosas, deben buscarse combinaciones de gastos más eficientes en materia de costos de modo de al-

⁷ Por ejemplo, asignar a los mejores maestros al primer grado; no cambiar de maestros durante el año escolar; exigir el cumplimiento de las regulaciones sobre la duración del año escolar; emprender campañas masivas de comunicación dirigidas a los padres para que lean a sus niños; llevar a cabo muestras de pruebas tomadas por los niños y distribuir los resultados.

canzar ambas metas de calidad y cantidad. Este asunto no ha sido adecuadamente analizado o explicado.

La proporción de alumnos por maestro es indudablemente el elemento más importante que afecta los costos unitarios. Los datos indican que la proporción de alumnos por maestro en la educación secundaria latinoamericana no es alta (el promedio regional es de 16:1). Sin embargo, persiste la tendencia a reducir esta proporción casi subrepticamente—sin políticas explícitas ni guías. Los estudios internacionales que examinan el impacto del tamaño de la clase en el aprendizaje muestran resultados ambiguos. La proporción de alumnos por maestro en las escuelas secundarias de Corea es de 40:1; sin embargo, los alumnos coreanos obtienen los resultados más altos en las pruebas internacionales. La reducción del tamaño de la clase tendría mucho más sentido si se combinara con un adiestramiento intensivo de los docentes para cambiar los enfoques pedagógicos y con el apoyo de habilidades docentes de orden mayor.

En la educación secundaria la proporción de alumnos por maestro se basa en una combinación del tamaño de clase por número de alumnos, número de horas por estudiante por semana y número de horas de enseñanza por semana. Por ejemplo, si los estudiantes asisten a clases durante 30 horas por semana, los maestros enseñan 20 horas por semana y el tamaño de la clase es de 25:1, la proporción alumnos/maestro es 16:1. Además, pueden tener impacto en la proporción de alumnos por maestro el tamaño promedio de la escuela, la condición de la infraestructura, las restricciones en relación a las materias por áreas que se les permite enseñar a los docentes y las políticas relacionadas con el número máximo y mínimo de horas de enseñanza en escuelas únicas o múltiples.

Mientras que en casi todos los países de América Latina (menos en los países caribeños de habla inglesa) se debe aumentar el número de horas de instrucción en la escuela secundaria, la construcción de infraestructura escolar no es la única opción para evitar el doble turno. Las alternativas de menor costo incluyen: aumentar la duración del año escolar, descontinuar las huelgas prolongadas y dar a los estudiantes más ta-

reas, lo cual según muchos estudios tiene un impacto positivo en el rendimiento del alumno. Los turnos únicos cortos en instalaciones completas son una opción, pero puede haber otras formas disponibles cuyos costos son más accesibles.

Las políticas que reducen la repetición y los índices de deserción generarán mayores ahorros en los costos recurrentes. Además, como se vio anteriormente, la educación a distancia es un método más eficaz que la educación secundaria tradicional para poner la educación al alcance de los menos privilegiados, especialmente para quienes residen en zonas rurales y para los estudiantes adultos. Finalmente, como se anotó antes, el apoyo público a la educación privada puede surtir ahorros si se toma en cuenta la promoción de la equidad.

EL USO DE LA INFORMACION EN LA TOMA DE DECISIONES

Indicadores y flujos de estudiantes

A pesar del progreso experimentado en algunos países, persisten problemas severos tanto en el aspecto técnico (falta de datos, inconsistencias en las definiciones) como en el institucional (bajo rendimiento, poca semejanza entre los países y a veces entre los estados y provincias dentro de la misma nación) (McMeekin, 1998). Un problema característico es la medición incorrecta del flujo estudiantil, que produce unas cifras sobreestimadas de deserción y subestimadas de repetición. Hace más de diez años, Schiefelbein resaltó este problema en ciertos países de América Latina. Fletcher y Costa Ribeiro demostraron que el porcentaje de deserción entre el primer y segundo grado en el Brasil era menor al 2%, mientras que las cifras "oficiales" estimaban una proporción del 50%. Los flujos de estudiantes tienden a variar apreciablemente de acuerdo con los ciclos educacionales (primaria, secundaria), las zonas (urbana, semi-urbana, rural), el género y la región. Hasta hace poco, estas variables no habían sido estudiadas con el fin de usarlas para apoyar la toma de decisiones en materia de política. Mejores estadísticas, usadas debidamente, pueden tener un fuerte impacto en la escolaridad al afectar las decisiones que toman las autoridades escolares. Por ejemplo, en muchos países, los resultados del análisis de las

tasas de repetición han llevado a reorientar las políticas para educación primaria y ocasionado un mayor esfuerzo para comprender este fenómeno.

Muchos países latinoamericanos están haciendo esfuerzos mayores a fin de mejorar los sistemas estadísticos, los cuales son un componente esencial para mejorar el diseño de los proyectos, la adopción de decisiones y del diálogo de políticas. Gracias al advenimiento de la computadora y el Internet, la información puede ser recopilada y analizada rápidamente, poniéndose a la disposición del usuario de una manera oportuna y accesible. Seis países latinoamericanos están participando en un proyecto de indicadores auspiciado por la OCDE y UNESCO, el cual establece una nueva y confiable serie de indicadores críticos de insumos, productos, procesos, administración y costos (ver OCDE, 1998). Brasil y Chile están a la vanguardia del desarrollo y disseminación de indicadores educativos.

Los indicadores que deben reunirse son: la proporción de libros de textos por estudiante en clase, el número de libros por biblioteca, el número de días y horas efectivas de instrucción y la proporción de niños que asisten a los institutos preescolares. A nivel secundario deben establecerse sistemas que eliminen el doble conteo de docentes que trabajan en dos o más escuelas. Deben tomarse además, medidas sistemáticas sobre los costos de intervenciones que mejoran la calidad. Ahora también es posible evaluar sistemáticamente la pedagogía de clase (mediante la observación estructurada de muestras representativas de las escuelas) y hasta del estado de las relaciones entre la escuela y la comunidad.

Estándares y evaluación del desempeño

Hasta hace poco tiempo atrás, la mayoría de los países de la región (excepto los de habla inglesa del Caribe) tenían "estándares" pero no contaban con los medios para determinar el nivel de aprendizaje que alcanzaban los estudiantes. Para superar esta limitación, casi todos los países latinoamericanos han establecido sistemas de evaluación de la enseñanza que consisten en pruebas a una muestra representativa o a la población entera de estudiantes de cierto nivel de escolaridad de una nación, estado, provincia o

municipalidad. Aunque son pocos los países de la región que han participado en pruebas cotejables internacionales, existe una mayor conciencia de la importancia de las pruebas internacionales de comparación, las cuales, lejos de ser simplemente "una mala noticia", proporcionan un punto de referencia para establecer metas nacionales de aprendizaje para el desarrollo de las aptitudes de orden mayor. Ante este hecho, quince países de América Latina se reunieron en 1995 a fin de desarrollar conjuntamente una prueba regional para cuarto grado en matemáticas y lenguaje mediante el programa de la UNESCO/OREALC de Medición de Calidad de la Educación, con el aporte parcial del BID.

Las autoridades públicas están estableciendo un consenso a fin de progresar en el establecimiento de metas educativas y determinar si los niños, instituciones y sistemas escolares las están cumpliendo. El establecimiento de sistemas de evaluación representa un paso crítico para alcanzar las metas y los estándares educacionales. En América Latina, tanto los maestros como los sindicatos han asumido una posición pasiva y, en algunos casos, se han opuesto a las evaluaciones. Sin embargo, los maestros y sus organizaciones deberían adoptar una postura más profesional hacia el trabajo, poner al día los procedimientos en la sala de clase y participar más plenamente en la evaluación del curriculum. De todas formas, la generalización de las evaluaciones en la región puede acarrear riesgos, incluyendo la diseminación y el uso inadecuados, errores de tipo técnico y metodológico, malas interpretaciones y posiblemente repercusiones negativas de las pruebas en la enseñanza.

Si se utilizan adecuadamente, las evaluaciones pueden influir de manera positiva en muchos elementos del sistema de educación, incluyendo las políticas nacionales; los programas de reforma de la educación; el curriculum; las decisiones de los padres, estudiantes y maestros; las políticas regionales y locales, y la pedagogía y los programas a nivel escolar. Las evaluaciones pueden ayudar a los países de América Latina a sincronizar los curriculum propuestos con los actuales, los libros de texto, la preparación docente, la pedagogía de clase y el aprendizaje. Los ajustes que resulten harán posible el establecimiento de mejores pero obtenibles estándares

de educación, la mejora del adiestramiento docente y de la pedagogía así como la seguridad de que el curriculum revisado será puesto a la práctica. Asimismo, las evaluaciones pueden usarse para canalizar recursos adicionales a las escuelas más necesitadas de la región, particularmente aquellas en áreas rurales y barrios urbanos pobres. Por ejemplo, en Chile el "Programa de 900 escuelas" está dirigido explícitamente al mejoramiento de las escuelas que tienen el peor desempeño. A fin de proveer información útil a las escuelas, los padres y maestros requerirán entre otras cosas, determinar el "valor agregado" de la escolaridad, al identificar escuelas "eficientes" que tuvieron un resultado mejor que el esperado, dadas las condiciones socioeconómicas de los estudiantes, o al medir los adelantos en los resultados de las pruebas de la escuela durante períodos sucesivos.

Para asegurar que las evaluaciones serán un instrumento eficaz para medir las mejoras en el aprendizaje, será importante fomentar la creación de entidades competentes no gubernamentales capaces de llevar a cabo dichas pruebas. También se deberá adiestrar y remunerar adecuadamente a los especialistas en pruebas del curriculum y en metodologías de sondeo y técnicas analíticas. Por último, será necesaria la participación en esfuerzos regionales e internacionales; la examinación de medidas en otras áreas de aprendizaje tales como la educación cívica y, como se expone más abajo, llevar a cabo estudios de investigación aplicada para identificar las causas del alto o bajo logro en el desempeño. Además los países más pobres y pequeños que carecen de experiencia y recursos deberán apuntar sólo a un número reducido de pruebas (por ejemplo, sólo en matemáticas y lenguaje) en pocos grados. También deben tomar bajo consideración la posibilidad de obrar en conjunto (por ejemplo, los países de América Central) y aprovechar los programas internacionales y obtener la asistencia técnica de países vecinos que cuentan con más experiencia.

Investigación aplicada: ¿Qué es lo que funciona?

Para 1998, eran pocas las evaluaciones de experimentos latinoamericanos en educación con logros positivos que habían sido diseminadas

ampliamente. Entre éstas se encuentran los siguientes casos: Matemáticas por Radio en Nicaragua (Jamison et al., 1981); TV Educativa en El Salvador (Hornik, 1973); Programa de Educación del Nordeste en Brasil (Harbison y Hanushek, 1992); Escuela Nueva en Colombia (McEwan, 1995; Psacharopoulos et al., 1995; Rojas del Castillo, 1998); P-900 en Chile (Gutman, 1993); Escuelas Fe y Alegría (Swope et al., 1998); EDUCO en El Salvador (Ministerio de Educación, 1996); y las Escuelas Primarias Aceleradas en Brasil (Oliveira, 1998). Los relativamente pocos estudios de investigación de buena calidad que han sido diseminados adecuadamente han tenido un impacto extraordinario.

Aunque existen docenas de estudios de investigación y buenas prácticas cuya metodología puede considerarse razonablemente buena, muy poca de esta información ha sido utilizada en el diseño y ejecución de políticas educativas. Es además cierto que gran parte de la investigación llevada a cabo en la región consiste en experimentos desacertados, deficientemente controlados y a pequeña escala, con pocas oportunidades de poder ser duplicados. Afortunadamente, esta situación está cambiando en forma significativa. Hoy en día, se anticipa que el aumento en el número de evaluaciones nacionales del rendimiento escolar que proporcionan objetivos mensurables para calcular el impacto de las intervenciones, lleve a un mayor número de investigaciones aplicadas.

Para promover la investigación aplicada, deben fortalecerse en la región los centros de educación superior especializados en enseñanza e investigación. Entre éstos se incluyen los centros regionales sobresalientes en pruebas y mediciones, así como los departamentos de economía, sociología y ciencias políticas que actualmente efectúan la mayor parte de la investigación cualitativa sobre temas de interés para el desarrollo de políticas educativas.

Será también fundamental crear consenso entre los interesados acerca de la investigación y establecer un programa para la investigación, el cual variará según las prioridades de cada país. Los investigadores, gestores de políticas y el público informado deben llegar a un acuerdo acerca de los objetivos de la investigación y es-

tar dispuestos a dar a conocer los resultados, inclusive si éstos resultan ambiguos o negativos. Los recientes esfuerzos cooperativos de investigación llevados a cabo en El Salvador, Nicaragua (Reimers y McGinn, 1997) y el Nordeste del Brasil (Ministerio de Educación,1997) representan modelos de buenas prácticas que pueden duplicarse.

Aunque parezca presuntuoso identificar en este documento una agenda específica de investigación, vienen a la mente tres claras prioridades. En primer lugar, las evaluaciones nacionales emprendidas en casi cada uno de los países latinoamericanos ofrecen una rica fuente de datos para medir las actividades que tienen mayor impacto sobre el aprendizaje. En segundo lugar, se necesita realizar investigación aplicada sobre el impacto de la tecnología de instrucción en el aprendizaje. Tercero, el BID y el Banco Mundial

han iniciado estudios sobre una amplia variedad de temas relacionados con la pedagogía en el aula, y las actitudes, eficacia, carreras profesionales y condiciones de trabajo de los maestros. Otros temas importantes que ameritan ser estudiados son la medición de la eficacia en función de los costos en una amplia variedad de intervenciones en la escuela primaria y secundaria; la búsqueda de un mejor entendimiento de las relaciones entre habilidades críticas que se necesitan en el mercado laboral presente y futuro y la educación brindada por las escuelas; y el análisis sobre la eficiencia de los nuevos objetivos de la educación, tales como la responsabilidad cívica y la participación, la conciencia ambiental, los buenos hábitos de salud, y la prevención de la violencia. Otra prioridad que debe considerarse es el "metanálisis" de la investigación ya completa pero deficientemente diseminada.

El arte de llevar a la práctica la reforma educativa

UNA PRIORIDAD, CONDICIONES INICIALES DIFERENTES

Desarrollar una estrategia para mejorar la educación primaria y secundaria en cada país requiere decidir qué problemas necesitan ser solucionados con mayor urgencia, y hasta qué grado otros temas pueden ser abordados simultáneamente. En cada país, debe darse prioridad a aquellas reformas que se adecuan a los principales problemas que enfrenta el país. Estos problemas y sus soluciones variarán de acuerdo con los recursos económicos del país y su nivel de desarrollo educacional. Por ejemplo, el PNUD (PNUD, 1997) elaboró recientemente un índice de "educación", compuesto por un índice de alfabetización de adultos y un índice combinado de tasas de escolarización de la educación primaria, secundaria y de educación superior basados en datos de 1994. Según este índice, los países latinoamericanos y caribeños de "mayor" desarrollo educacional relativo son Chile, Argentina, Uruguay, Perú, Guyana, Costa Rica y Trinidad y Tobago; los países de desarrollo educativo "medio" son Brasil, México, Colombia, Panamá, Venezuela, Ecuador, Paraguay y Jamaica; y los países con "menor" desarrollo relativo son Bolivia, Nicaragua, Honduras, Guatemala, El Salvador, República Dominicana, Haití y Belice. También existen diferentes grados de desarrollo relativo en el interior de los países grandes. En Brasil, por ejemplo, el promedio de años de escolaridad varía entre 4,1 en el nordeste y 6,2 en el sudeste.

En algunos países de menores ingresos, y en las regiones más pobres de otros, el acceso al ciclo primario completo o a los niveles más bajos de secundaria es aún limitado. Para estos países y subregiones, el aumento de la matrícula inicial es un tema que aún merece importancia. En varios países de la región la prioridad mayor consiste en mejorar las condiciones educativas de modo que todos los niños puedan completar el ciclo primario. Frecuentemente se da el caso en que la mayoría de los niños entra a la escuela, pero un alto porcentaje repite los grados inferiores y usualmente abandona los estudios después de tres o cuatro años. Tanto los maestros como los estudiantes tienen una elevada tasa de ausentismo, lo que reduce el tiempo de instrucción en el aula que reciben los niños durante el año es-

colar. Además de estos problemas, el acceso a los libros y otros materiales escolares es limitado, tanto para los niños como para los maestros. Es más, la calidad de la enseñanza es generalmente pobre ya que se ve limitada por la calidad de la educación del docente y las pocas oportunidades que se le presentan para obtener adiestramiento en el servicio. Muchas escuelas en las zonas rurales cuentan con un solo maestro para enseñar todas las materias y todos los grados. Otras escuelas carecen del último año o de los dos últimos años del ciclo de educación primaria. La mayoría de los maestros no están capacitados para enseñar varios grados a la vez, incluso cuando existen alternativas, tales como la Escuela Nueva y la radio interactiva, que pueden mejorar muchísimo la calidad de la educación aun en las regiones más aisladas. Es muy importante revalorizar la escuela rural para transformarla en una buena escuela, en lugar de considerarla condenada a impartir una educación de segunda, hay que reconocer su peculiaridad y brindarle los instrumentos que le permitan ser tan efectiva como las escuelas urbanas, tal como se ha conseguido ya en varios casos concretos en la región.

En la Argentina, Chile, Costa Rica, Cuba, Jamaica, México, Trinidad y Tobago y Uruguay, el 85% o más de la cohorte completa el quinto grado. Para estos países y para las áreas urbanas de bajos ingresos de otros países, el problema principal no es el acceso o la culminación del ciclo primario sino el proceso de aprendizaje. Aun en estos países, la educación primaria en las provincias o los estados más pobres, se caracteriza por una infraestructura física en mal estado, la falta de libros y el hecho de que los alumnos no puedan llevarlos a sus casas. Asimismo, el ausentismo de maestros y estudiantes continúa siendo un problema y las escuelas están muchas veces mal administradas. Aunque los niños aprenden bajo estas circunstancias, el nivel de aprendizaje es mucho menor de lo que se hubiera esperado si las escuelas operaran bajo mejores condiciones.

En los países de menores ingresos, la reforma prioritaria es la expansión del acceso en los grados inferiores del nivel secundario, especialmente en las áreas rurales; en los países con mayores ingresos, la tarea más importante será

Llegar a las poblaciones que aún no tienen acceso a la educación secundaria inferior y expandir los servicios educativos en los grados más altos de la educación secundaria. Todos los países tendrán que considerar sus posibilidades financieras al fijar prioridades de cobertura y calidad. Los niveles de aumento de la matrícula en la educación secundaria de cada país dependerán de sus condiciones y perspectivas socioeconómicas, y del rigor con que los países identifiquen soluciones eficaces en función de los costos para alcanzar las metas cualitativas y cuantitativas.

En todos los países de la región aún existen desafíos fundamentales. En la práctica, esto significa que para poder alcanzar las metas de cobertura y calidad simultáneamente, los países de bajos ingresos y los que, como Brasil, comenzaron más tarde el proceso de la reforma, deben establecer buenas estructuras de supervisión por medio de procedimientos de financiación innovativos, sistemas de incentivos y adiestramiento a corto plazo en "buenas prácticas". El elemento más difícil de las reformas de la política educativa es equilibrar las prioridades cuantitativas inmediatas con las acciones que tratan de anticipar los problemas que aparecerán en la próxima etapa. El desafío es reconocer los problemas más urgentes y, al mismo tiempo, explorar medios para evitar las dificultades experimentadas por otros países cuyo sistema educativo ha logrado niveles de funcionamiento más adecuados.

LA DINAMICA DEL PROCESO DE REFORMA

La reforma de la educación es un proceso difícil donde sea que se intente. Los sistemas educativos han sido organizados históricamente en formas particulares, con intereses creados construidos alrededor de las estructuras organizativas existentes. Qué se enseña y cómo se enseña depende de la tradición. Los sistemas de pruebas y el curriculum se han convertido en íconos culturales. En muchos países, estados y municipalidades, el sistema educacional es la fuente más importante de empleos y de ingresos para los cuadros profesionales locales. Estas estructuras son extremadamente difíciles de cambiar porque en sí constituyen tanto una forma de vida como la manera de ganársela.

En América Latina existe poca tradición de una administración a nivel local bien educada, relativamente eficiente, con bases sustentadas en el mérito y que funcione con normas profesionales internalizadas. Las reformas educacionales no sólo deben cambiar la forma en que se imparte la educación, sino fomentar simultáneamente la capacidad de llevar a la práctica los cambios.

Idealmente, una vez emprendidas, las reformas deberían crear su propia dinámica y debilitar los obstáculos tradicionales. Este caso se da cuando las reformas liberan talento e innovación que estaban anteriormente constreñidos por obstáculos institucionales o políticas que ahogaban las iniciativas locales. También se da el caso cuando se desarrollan nuevas estructuras que funcionan para aumentar el esfuerzo. Por ejemplo, descentralizar el control de las finanzas educativas y la supervisión desde el ente central a las comunidades puede mejorar mucho la asistencia de maestros y alumnos y arrojar mejores resultados que el procedimiento tradicional de supervisión del maestro. Exámenes evaluativos que muestren cómo las escuelas se están desempeñando pueden estimular a los profesores y directores a tratar mucho más que antes de mejorar el desempeño del alumno. Pero la manera en que estas reformas bien concebidas funcionan a nivel local depende en gran medida de los factores que se detallan a continuación:

- *Para empezar, las reformas requieren de dirección y consenso.* Considerando que los estados de América Latina tienden a ser débiles e incapaces de ejecutar políticas que dependen de miles de actores dispersos (maestros y administradores), los líderes deben alentar el consenso y forjar coaliciones entre burócratas y empresarios, sindicatos y la opinión pública, directores y maestros, así como entre padres y estudiantes, ya que las reformas no deberían ser trazadas en los ministerios centrales o provinciales ni por decretos que vienen desde arriba. El proceso de reforma debe ser transparente e incluir a maestros, padres, grupos de empresarios, sindicatos y administradores a lo largo de

todas las reformas.⁸

- *El mercadeo social es un medio de obtener la colaboración de la sociedad civil y, en particular, la de los padres.* El mercadeo social ha sido utilizado extensivamente en el sector salud pero, con pocas excepciones, inadecuadamente en la educación. Al contrario de lo que se cree generalmente, el mercadeo social no es intuitivo—no significa pronunciar más discursos ni conseguir mayor exposición en los medios de comunicación. El mercadeo social se ha transformado en un terreno bastante complejo y especializado, que incluye actividades que van desde el diálogo político informado entre los miembros de la élite del país hasta el proceso básico que empieza con la interrogante referente a qué tema resonará en la clientela objetivo de las reformas y en los interesados principales. Es un campo profesional de expertos y, por eso, en el proceso de la reforma educativa se tienen que destinar fondos para diseñar y ejecutar actividades de mercadeo social de manera efectiva.
- *Las reformas requieren de transparencia, continuidad y evaluación que permitan realizar correcciones a mitad de curso.* Las reformas no deben identificarse con las políticas de una administración que asume el gobierno por un tiempo relativamente corto, sino con el compromiso de todos los legisladores, partidos y grupos políticos. La transparencia deriva de la interacción de la investigación de políticas aplicadas con los procesos de reforma e información confiables y coherentes sobre el curso de la reforma. El consenso basado en la investigación puede indicar si los objetivos de la reforma se han llevado a cabo y qué ajustes

⁸ El proyecto de PREAL/Diálogo Interamericano también ha demostrado que en las reformas domésticas no gubernamentales los empresarios con alguna ayuda extranjera pueden proveer el liderazgo faltante, análisis de políticas y dirección estratégica a los procesos de reforma. El trabajo, que está siendo ejecutado en Guatemala y por Patricio Aylwin en Ecuador, está centrado alrededor del diálogo sobre políticas como instrumento primario y podría aplicarse a ejercicios similares.

deben efectuarse en las estrategias.⁹

- *Los controles, los sistemas de rendición de cuentas y los incentivos deben estimular a los actores e interesados a comportarse de manera que fortalezcan el proceso de la reforma.* El punto inicial de tales incentivos es incluir a los interesados principales en los procesos de decisión, desarrollando en ellos un sentido de apropiación de la reforma. Pero también se debe incluir un análisis institucional y la identificación de las variables que se deben alterar para lograr el cambio del comportamiento institucional. ¿Qué posibilidad hay de que algunos grupos resistan las reformas? ¿Existen instituciones dispuestas a llevar las reformas a la práctica? ¿Cuál es la estructura de los incentivos que permitirá que las reformas sean duraderas y vigorosas?
- *Los actores deben tener la capacidad de instituir las reformas.* Muchos programas de reformas dan por supuesto que la enseñanza y el aprendizaje mejorarán simplemente a raíz de la descentralización del control sobre el proceso de decisión, cuyo resultado será

⁹ La interacción de investigación de política aplicada con estrategias que permitan la participación de los interesados pueden dar muy buenos frutos (ver por ejemplo el trabajo de Reimers y McGinn sobre las experiencias del HIID en esta materia, 1997).

Recuadro 2
Países del CARICOM

Muchas de las observaciones, conclusiones y recomendaciones en este documento se aplican también a los países caribeños de habla inglesa (CARICOM). Sin embargo, estos países tienen una tradición muy diferente a la de los otros países de la región y, hasta cierto punto, un conjunto diferente de problemas. Por ejemplo, las escuelas públicas en los países del CARICOM tienden a ser de mejor calidad que las escuelas privadas; la escolaridad tiende a empezar a los cinco años, mientras que en la mayoría de los países de América Latina se empieza a los siete años. Además, los países del CARICOM tienen una larga tradición de valorar la evaluación del aprendizaje y los logros educativos al final de cada ciclo de educación. El número de horas de escolaridad es generalmente más alto que el de los países de América Latina y los libros de textos están fácilmente disponibles. También, existe evidencia de que los países del CARICOM pueden obtener mejores resultados en pruebas internacionales que los de países de América Latina: en el examen internacional de lectura de IEA realizado en 1989, los estudiantes de Trinidad y Tobago obtuvieron mejores resultados que los de Venezuela. Por otra parte, el ausentismo es un problema mayor en los países del CARICOM y el nivel de logros de las mujeres es más alto que el de los varones. Las tasas de escolaridad en la educación secundaria en los países del CARICOM son más altas, pero en la educación superior son más bajas que en América Latina. La educación secundaria está muy diferenciada entre escuelas académicas, técnicas y otros tipos de escuelas. En general los países del CARICOM invierten más en educación como porcentaje del PIB comparado con los de América Latina. Pero aún con estas diferencias los países del CARICOM confrontan problemas de bajo rendimiento, especialmente entre los varones. Estos países buscan poner énfasis en las comunicaciones y habilidades prácticas en matemáticas, reducir la excesiva diversificación de la escuela secundaria, expandir el adiestramiento post-secundario diferenciado y estimular los gastos privados en educación. También buscan diversificar y expandir sus economías para reducir el alto desempleo que conlleva a la emigración generalizada, y que es a menudo la de los egresados más talentosos.

crear un mejor currículum, enviar libros a las escuelas, o facilitar el adiestramiento en servicio para los maestros. Esto sucederá sólo muy rara vez sin que se mejore, a su vez, la capacidad de los maestros y administradores de todos los niveles a fin de ofrecer servicios educativos con más efectividad. Para crear capacidad es necesario desarrollar sistemas de información, contar con mecanismos de disseminación y proporcionar adiestramiento a los actores principales a fin de mejorar el aprendizaje y la enseñanza.

Una área específica que requiere esfuerzos en investigación de política y diálogo es el papel de los sindicatos de maestros, un elemento clave en la dinámica de la reforma educacional. Tradicionalmente, los sindicatos se han opuesto a la reforma educativa aunque no siempre de forma eficaz (Murillo, 1997). Por lo general, los sindicatos de maestros en los países de la región no han logrado que el público se identifique con su posición, en parte porque muy pocas veces han abogado en favor de reformas que aumenten el rendimiento escolar de los niños o mejoren la eficacia de las escuelas.

Por otra parte, los gobiernos y administradores locales han hecho poco por reconocer las difi-

cultades bajo las cuales los maestros desempeñan su labor. En la mayoría de los países de la región, un requerimiento importante de las reformas tiene que ser superar una larga historia de relaciones conflictivas entre los ministerios de educación y los sindicatos de maestros, las cuales han creado una espesa valla de mutua desconfianza. Los maestros necesitan sentir que los administradores los valoran. En Minas Gerais y en Chile se ha obtenido el apoyo de los sindicatos a la reforma educativa mediante un mejoramiento de las condiciones de trabajo y salario del maestro.

Hasta muy recientemente, las organizaciones internacionales de préstamo no le habían otorgado la atención debida a la capacidad institucional y a los problemas de implementación. Ahora reconocen que el proceso de reforma y el desarrollo del capital humano disponible para llevarla a cabo son necesidades críticas, así como el éxito de un negocio depende tanto de los individuos que lo manejan y sus capacidades como de la atracción de los productos que ofrecen. Aunque un proceso esencialmente político y social (como es la creación de un consenso orientado hacia la reforma) no puede ser manejado desde lejos, las organizaciones tales como el BID pueden ayudar en la creación de un consen-

so para la reforma y pueden dar asistencia técnica para el fortalecimiento de la capacidad de implementación de los sistemas educacionales. Asimismo tienen la responsabilidad de jugar un rol activo en la diseminación tanto de buenas

prácticas emergentes en la región y el resto del mundo como de sus propias políticas y trabajos de investigación, contribuyendo así a un proceso de formación política bien informado.

Hacia el futuro: El desarrollo de un plan de acción para el BID

APRENDER DEL PASADO: EL PROGRAMA DE PRESTAMOS PARA EDUCACION DEL BID

Desde 1965, año en que el Banco extendió su primer préstamo educativo, éste ha comprometido un promedio de cerca del 5% de sus préstamos anuales hacia el sector de educación. En los años noventa los préstamos para educación han aumentado significativamente hasta llegar a un 9,5% en el período de 1994-97. El aumento fue debido, en gran parte, al nuevo plan estratégico de desarrollo del Banco, expresado en el "Informe sobre el Octavo Aumento General de Recursos" de 1994, que provee un mandato específico para mejorar el apoyo a los sectores sociales (Comas, 1995).

A lo largo del tiempo, y particularmente desde 1994, la naturaleza de los préstamos para la educación ha cambiado a la vez que el BID ha comenzado a entender con mayor profundidad la naturaleza del proceso educativo y ha promovido la reforma sistemática. El apoyo a la infraestructura ha disminuido y una cantidad mayor del apoyo se ha dirigido a la renovación y expansión de escuelas individuales en lugar de construcciones nuevas. Un monto cada vez mayor ha sido encauzado hacia equipos y materiales. Dentro de este rubro, el énfasis ha cambiado de equipos de laboratorio de ciencia y tecnología a libros de texto y, más recientemente, a medios de comunicación y computación. También ha aumentado el apoyo al desarrollo institucional, al mejoramiento de sistemas de información y al adiestramiento de profesores y administradores. La reforma del curriculum está ahora regularmente ligada a componentes tales como la producción de libros y actividades de adiestramiento docente. La mejora de la calidad, más que la expansión en sí, ha sido el enfoque de los préstamos recientes del BID, aunque esto no

debe interpretarse como un indicio de falta de interés de parte del Banco en promover la construcción y rehabilitación de la infraestructura educativa donde se justifique, así como también ayudar a que los programas de mantenimiento físico sean adecuados y sostenibles.

En términos de niveles, los préstamos del Banco (véase Tabla 4), por lo menos hasta 1976, se destinaban a la educación superior y luego al adiestramiento técnico/vocacional y a la ciencia y tecnología. En 1976 se otorgó a Colombia el primer préstamo de apoyo a la educación primaria. Desde entonces el BID expandió rápidamente sus préstamos a la educación primaria. De hecho, de 1978 a 1993, más del 80% de los préstamos de educación fueron dirigidos hacia la educación primaria, al mismo tiempo que se hacía cada vez más claro que la región estaba bien por detrás de sus competidores en la provisión de una educación básica adecuada.

Desde 1994 el apoyo a la educación secundaria y la técnica/vocacional ha ido en aumento. En 1997 la educación secundaria y la técnica/vocacional recibieron más del 80% de los nuevos préstamos educativos del BID. Los préstamos para la educación superior así como para la ciencia y tecnología disminuyeron después de 1989. Sin embargo, con preparación y estrategias en esas dos áreas, podría esperarse un resurgimiento de dichos préstamos en los próximos años.

ESTRATEGIAS Y PRIORIDADES DE LOS PRESTAMOS DEL BID

El BID está comprometido con el desarrollo de la educación en la región. Esto ha sido demostrado con obras más que con promesas. Dada su conocida importancia, se espera que el BID provea apoyo a todos los niveles de la educación:

primaria, secundaria y educación superior y técnica, así como al desarrollo infantil y la ciencia y la tecnología. El Banco apoyará a todos los sectores de la educación, aunque no retornará a etapas anteriores en las que la mayoría de los préstamos se canalizaban hacia el nivel superior. Como consecuencia de las necesidades cuantitativas, se espera que los préstamos a la educación secundaria sean altos en términos de cantidad, si no en el número de operaciones.

Sin importar el tamaño de sus programas de préstamos en el sector, el objetivo principal del apoyo del BID a la educación primaria y secundaria será para mejorar la calidad y la equidad. El Banco además apoyará la expansión del acceso a la escuela donde sea necesario, especialmente a nivel secundario.

Para lograr estas metas, el BID apoyará las reformas descritas en este documento. Sin embargo, un banco multilateral no puede imponer la reforma en los países. El centro de la reforma tiene que estar dentro del mismo país. La voluntad política, el liderazgo y el clima institucional adecuado deben estar presentes a fin de que la reforma tome cuerpo. El papel de los bancos es estar alerta y brindar apoyo cuando las condiciones sean propicias. Los proyectos deberán ser diseñados para responder a las necesidades de cada país, en vez de seguir modelos predeterminados. El Banco entenderá el momento por el que pasa el país, sus instituciones y sus necesidades así como la variedad de condiciones económicas y educacionales de la región.

En todos sus esfuerzos en la educación primaria y secundaria, el BID buscará asegurar la calidad, implementabilidad y sustentabilidad de sus proyectos. La "Estrategia para apoyar la reforma en la provisión de servicios sociales" del BID detalla la naturaleza de estos enfoques. En particular, el Banco estimulará un sentido de apropiación de la reforma educativa en clientes, beneficiarios y propietarios interesados; llevará a cabo análisis sectoriales y económicos a fin de conocer los temas y opciones de la reforma de la educación y sus relaciones en el contexto socioeconómico; analizará la capacidad institucional y la sustentabilidad, y creará instrumentos de monitoreo y evaluación simples pero sólidos. En el diseño de proyectos, el Banco buscará expe-

rimentar nuevas ideas de pequeña escala (proyectos piloto) usará un enfoque de proceso en vez de recetas preestablecidas para los proyectos de la reforma de la educación y utilizará una amplia gama de instrumentos de préstamos.

Algunos países pueden enfrentar proyectos de reforma muy ambiciosos porque cuentan con el compromiso de los interesados, marcado liderazgo y fortaleza institucional. Sin embargo, otros países no pueden llevar a cabo proyectos de desarrollo que sean demasiado complejos o que interfieran con poderosos intereses creados debido a su inestabilidad política, aguda pobreza o debilidad institucional. El personal del Banco evaluará cada situación concreta y diseñará el mejor proyecto y el más realista, considerando el gran potencial para el cambio creado por los fondos movilizados en un préstamo además de las dificultades de su implementación. En algunos casos, será necesario reconocer que el momento no es propicio para un préstamo del BID o que los objetivos, especialmente aquellos relacionados con la reforma, deben ser modestos.

Hasta donde sea relevante en cada contexto específico, las operaciones del Banco en la educación primaria y secundaria serán guiadas por las observaciones y recomendaciones de este trabajo. Las recomendaciones clave para proyectos futuros se detallan a continuación.

El Banco apoyará la revitalización de la escuela como una esfera activa de administración, innovación y responsabilidad social mediante una autonomía creciente, intensa participación comunitaria y, cuando sea pertinente, descentralización e involucramiento del gobierno local. Esto formará parte de un esfuerzo integral dirigido a establecer un nuevo papel de las autoridades centrales en términos de supervisión, provisión de incentivos, aumento de expectativas relacionadas con los esfuerzos de la escuela y el desempeño de los alumnos.

En vista de su importancia, el Banco aumentará considerablemente su apoyo financiero al adiestramiento de los maestros, que puede realizarse antes y durante el período de servicio. Esto podría incluir, inter alia, apoyar los programas innovativos y la extensión de aquellos juzgados como costo-efectivos, equipar adecua-

damente las instituciones de adiestramiento docente y establecer programas de incentivos para atraer al sistema educativo maestros altamente calificados. El BID también apoyará el fortalecimiento del papel y el desempeño de los maestros mediante enfoques innovativos de reclutamiento, adiestramiento, apoyo y recompensa a profesores competentes y haciéndolos verdaderos partícipes del proceso de la reforma. El Banco apoyará la formación inicial docente efectiva y la capacitación en servicio que sea innovadora en su diseño y esté ligada, orgánicamente, a las innovaciones pedagógicas y de administración sostenibles a lo largo del tiempo. El BID apoyará trabajos analíticos y programas que promuevan los incentivos para los docentes y sistemas de rendición de cuentas de su desempeño a nivel escolar.

El Banco promoverá una prudente pero intensa aplicación del potencial de la tecnología a fin de expandir la cobertura y mejorar la calidad de la educación. Los esfuerzos estarán dirigidos a multiplicar y adaptar el exitoso uso de la radio y la televisión a fin de perfeccionar la calidad y ampliar la cobertura, identificar y evaluar nuevos objetivos de los programas de comunicación de masas. El BID también apoyará una amplia variedad de programas piloto y de expansión en el uso de computadoras y del Internet, especialmente en la educación secundaria, enfocándose en el desarrollo de los programas de entrenamiento en "software", en anticipación del momento en que los costos disminuirán y permitirán su amplia aplicación.

El Banco enfocará el financiamiento sostenible de la mezcla de insumos y procesos con más eficiencia de costo para elevar los logros de los estudiantes y su retención en la escuela y promoverá la utilización de mecanismos de financiamiento para fomentar de manera costo-efectiva la conducta deseada por parte de las figuras clave en la educación. El BID enfatizará el apoyo a los países en sus intentos de mejorar la productividad de los gastos de educación en vez de contribuir, simplemente, con recursos adicionales *per se* aun cuando esas adiciones, sin duda, serán otorgadas cuando estén justificadas por la situación particular del país. En particular, los préstamos para materiales educativos llevarán procedimientos que aseguren que éstos serán

entregados regularmente a los alumnos y serán usados diariamente. De igual manera, los préstamos requerirán el desarrollo de los procesos del presupuesto dentro de los ministerios de educación que mantengan el flujo constante de recursos para la adquisición y distribución de materiales de enseñanza en el futuro.

El Banco dirigirá su apoyo a la educación primaria y secundaria con un énfasis sostenido y claro en la equidad. El objetivo será asegurar que los estudiantes de bajos recursos tengan la posibilidad de asistir a establecimientos escolares de buena calidad. A nivel primario, esto incluirá una amplia variedad de acciones: dar énfasis a la construcción de escuelas en barriadas urbanas pobres y áreas rurales, apoyar programas compensatorios, sobre todo en el nivel pre-escolar, dirigidos a los menos privilegiados socialmente y a los niños indígenas, establecer programas de incentivos para maestros a fin de que trabajen en áreas difíciles, etc. Las acciones que promuevan la equidad en la educación podrían incluir subsidios directos a los estudiantes más pobres, énfasis en la construcción de escuelas en las áreas más necesitadas, incentivos para los maestros y programas de comunicación masiva dirigidos a estudiantes de mayor edad y a quienes residen en zonas aisladas. En todos los niveles educativos, el Banco impulsará políticas compensatorias de género tanto en áreas rurales pobres donde las tasas de escolaridad de las niñas son más bajas que las de los niños, como en áreas más avanzadas donde las matrículas de los niños son más bajas, particularmente a niveles superiores de educación.

El Banco apoyará mejores evaluaciones, estadísticas, investigación aplicada, retroalimentación para los interesados, así como los proyectos piloto, la experimentación y la innovación. Esto incluirá tomar mayor conciencia de los atascamientos en el flujo estudiantil y realizar el monitoreo del desempeño en términos comparativos, no sólo de los estudiantes de una clase en particular sino de todos los estudiantes y todas las escuelas de un país y, más aún, de un conjunto de países. El Banco también promoverá una política orientada a la investigación de temas educativos, como un ingrediente importante para el fortalecimiento de la capacidad de todas las partes involucradas en la recolección de da-

tos necesarios así como su adecuado procesamiento, con el propósito de obtener un diálogo de políticas bien informado.

El Banco apoyará la educación primaria y secundaria para obtener un amplio apoyo social a las reformas tanto de parte de los interesados tradicionales como de los que no lo son: estudiantes, padres, maestros y autoridades educativas y también de las ONG, empresas privadas, los medios de comunicación masiva y otros. Los esfuerzos deliberados que se hagan en el diálogo de política informada, nutridos por investigaciones educacionales de alto nivel y la disseminación de buenas prácticas regionales e internacionales, acompañarán a las reformas educacionales en su diseño, implementación y etapas de evaluación.

Aunque el Banco se complace en responder al aumento de solicitudes de apoyo dirigido a la educación secundaria, mantiene su compromiso a largo plazo con la educación primaria. Mientras algunos países han podido aumentar significativamente el desempeño de sus escuelas primarias, los problemas de la educación a este nivel están lejos de haber sido resueltos y, por consiguiente, es necesario continuar prestándoles atención. El énfasis estará en proveer educación de calidad para todos los niños y para todos los que terminan el sexto grado y, eventualmente, los que completan nueve años de educación básica con conocimientos y habilidades funcionales. Si bien las inversiones de capital en gran escala para la construcción de escuelas primarias ya no son necesarias en la mayoría de los países, aún se requiere de inversiones para elementos como la educación preescolar, materiales de aprendizaje y adiestramiento. En consecuencia, el Banco revisará proactivamente los avances logrados en la educación primaria y tratará de desarrollar préstamos de seguimiento al conjunto de préstamos actualmente en ejecución.

Con relación a la educación secundaria, el Banco está tomando las medidas necesarias para financiar los costos de capital asociados con la creciente demanda de acceso. Sin embargo, es importante tener en cuenta que aunque el BID provea los fondos de capital para la construcción de instalaciones físicas y el suministro de equipo, el entrenamiento y muchos otros elementos

costosos, sin el compromiso de los países a proporcionar recursos adicionales para cubrir los gastos recurrentes, las mejoras no se materializarán y los préstamos no serán productivos. Para los países de bajos recursos el enfoque del BID estará dirigido a ampliar el acceso a los primeros años de la escuela secundaria; para los países de mayor ingreso, el enfoque estará dirigido a otorgar acceso a los primeros años de la secundaria a las poblaciones menos favorecidas y a la expansión general de los últimos años de la educación secundaria.

El apoyo del Banco para aumentar el acceso a la educación secundaria estará siempre acompañado por la atención al diseño de modelos de escuelas secundarias aptas para cumplir las exigencias del siglo 21, hacia mejoras de calidad, aumento de eficiencia y equidad y mejor control administrativo escolar. Redefinir el modelo de la educación secundaria podría incluir el establecimiento de un nuevo currículum común central que recalque los objetivos de aprendizaje de orden superior, nuevos enfoques para la educación vocacional y técnica y nuevos currículos en áreas como la concientización tecnológica y el desarrollo de programas de extensión para jóvenes adultos que desean obtener la equivalencia de la educación secundaria.

Se debe poner atención a la combinación de insumos de mayor costo-eficiencia para obtener las metas en la educación secundaria que incluirá medidas de política relacionadas con el número de alumnos por maestro, la construcción de escuelas de bajo costo y de tamaño óptimo, maneras eficaces en función de los costos para aumentar el tiempo empleado en las tareas y el uso de fondos privados con la condición de que se cumplan los objetivos de equidad. Las estrategias para atraer a profesores mejor calificados y reformar el adiestramiento docente son de particular importancia en la educación secundaria.

Dadas las dificultades que pueden presentarse para asignar crecientes fondos públicos para la educación, hay buenas razones para apalancar fondos públicos mediante el apoyo a la educación privada. Los subsidios podrían permitir al sector privado servir a las clientelas necesitadas, posiblemente con mayor eficacia y con costos unitarios más bajos que el sector público. Even-

tualmente surgirán complejos asuntos de carácter regulatorio con la expansión del sector privado en todos los niveles, como se observa en el cuadro sobre educación superior privada y proveedores de educación preescolar privada; dichos asuntos aún están lejos de ser esclarecidos y se espera que se les preste mayor atención tanto en el ámbito de la investigación como en el político, como consecuencia de la presión pública a favor del control de calidad y de una información más completa sobre las opciones que están disponibles para los estudiantes y las familias. Por esta razón, el Banco estudiará la posibilidad de proveer fondos para algunos costos de la educación privada, en el entendido de que se satisfagan las condiciones de equidad y los asuntos regulatorios sean debidamente resueltos; esto puede requerir de algunos cambios en sus instrumentos financieros.

EL LIDERAZGO DEL BANCO EN LA REGION

Al tiempo que la reforma educativa se transforma en una prioridad de los gobiernos y de la sociedad por igual, y las innovaciones proliferan, el BID está en una posición única para asumir el papel de adquirir, sistematizar y diseminar buenas prácticas en el terreno. En este contexto, el Banco puede diseminar ampliamente los ejemplos de los éxitos y los fracasos para beneficio de cada nuevo intento para enfrentar el desafío de mejorar el aprendizaje, el acceso equitativo y los logros educacionales en la región. Están surgiendo muchas soluciones nuevas para antiguos problemas de educación en toda la región. Estos empeños pueden servir como modelos para otros países que enfrentan problemas educativos similares. Hay mucho que aprender de los otros, pero también cada situación requiere analizar lo que funcionará en un lugar y tiempo determinado.

Para ejercer el papel de liderazgo regional en la educación primaria y secundaria se requiere, entre otros elementos, identificar criterios y temas emergentes, buscar su entendimiento y luego lograr consenso sobre estos temas, uniéndose y promoviendo el intercambio con otras organizaciones de desarrollo y con los países, y encontrando fuentes de financiamiento. En particular, ya sea actuando por sí solo o con otros, el

Banco apoyará la investigación aplicada, las conferencias, tanto presenciales como virtuales, los viajes de estudio y los programas de adiestramiento.

El Banco ha identificado un número de temas emergentes de importancia crítica para la educación primaria y secundaria. Algunos de estos temas están siendo estudiados, mientras que el BID busca socios y fondos para otros. Cuatro temas emergentes que son de particular importancia son aquellos relacionados con la tecnología en la educación, los maestros, las evaluaciones y estadísticas, y la educación privada.

Con relación a la tecnología, la región necesita emprender proyectos piloto y de desarrollo para hacer frente a las necesidades educacionales a largo plazo con un fuerte enfoque en el adiestramiento docente y en la elaboración de programas para computadoras ("software"). Con esto en mente, el Banco ha identificado la educación en la escuela secundaria en ciencias y matemáticas como un área crítica que necesita perfeccionamiento. El BID ha iniciado un trabajo de planeamiento en un proyecto piloto regional para mejorar el aprendizaje de matemáticas y ciencias en las escuelas secundarias públicas, empleando un enfoque de aprendizaje por varios medios (por ejemplo, computación, Internet, CD, radio, televisión, impresión y adiestramiento docente cara a cara, etc.). El objetivo es empezar con cerca de 50 escuelas en cada uno de los cuatro países partícipes para identificar sus necesidades específicas de aprendizaje en ciencias y matemáticas, asimismo identificar los materiales de aprendizaje más apropiados, establecer la mejor combinación de sistemas y medios para el aprendizaje y empezar un adiestramiento de profesores en servicio. Se espera que el proyecto piloto y de desarrollo sea financiado mediante una combinación de cooperación técnica y fondos de proyectos. El resultado será ubicar a la región en una posición en la que pueda tomar las ventajas educacionales de la rápida disminución que se anticipa en el costo del poder de la computación y de la conectividad.

Con relación a los maestros, el Banco conjuntamente con el Banco Mundial y el Diálogo Interamericano, ha efectuado una serie de estudios examinando medios de atraer a maestros más

calificados, un estudio de caso de programas exitosos de entrenamiento; carreras docentes, seguimiento y supervisión de maestros, el papel potencial que juegan los sindicatos de maestros para mejorar la calidad y los salarios de los maestros. La labor debe continuar a fin de definir buenas prácticas, y la mejor forma de disseminar los resultados a los legisladores y a los dirigentes, para convertir lo que hoy son ideas en programas financiables.

Con respecto a las estadísticas y evaluaciones educacionales, el Banco ha apoyado al "Laboratorio Latinoamericano de Medición de la Calidad de la Educación" de UNESCO/OREALC que ha permitido que quince países de América Latina compartan sus experiencias sobre los resultados obtenidos en la prueba común de lectura y matemáticas que tomaron alumnos de tercero y cuarto grados de los países participantes. Mientras terminará pronto el apoyo para este programa particular, la necesidad de cooperación y de un trabajo constante, continuarán. Para los países de América Latina, será particularmente importante continuar compartiendo información y experiencia sobre este tópico tan complejo a fin de asegurar que los resultados y otros instrumentos de medición realmente sirvan para mejorar la educación. Un elemento necesario específico para el futuro es el de realizar una investigación aplicada para explotar ricas fuentes de datos sobre los esfuerzos de evaluación a nivel nacional y regional, así como la construcción de centros de excelencia en el campo de la investigación aplicada educativa y de la evaluación. Otra actividad fundamental para el futuro es desarrollar estadísticas comparativas, usando un simple sistema de evaluación de "libretas de notas" a fin de observar el progreso en la educación primaria y secundaria para que se pueda crear un sistema estadístico nacional e internacional con datos existentes y futuros. Será de particular importancia observar el progreso para la reducción de la repetición.¹⁰

¹⁰ Los estudios regionales más recientes sobre la repetición datan de 1989. Una prioridad urgente es la de poner al día estos estudios para determinar hasta donde la región ha progresado en reducir la repetición.

En algunos casos, los subsidios parciales permiten al sector privado abastecer a las clientelas necesitadas con mayor eficiencia y menores costos que el sector público. Por este motivo el Banco estudiará la posibilidad de financiar algunos costos en todos los niveles de la educación privada, con la condición de que la equidad sea tomada en consideración. Será necesario llevar a cabo trabajos analíticos para identificar y evaluar las diferentes maneras en que el sector público puede apoyar a la educación privada de modo de extender el alcance de los fondos públicos, aumentar la competencia y asegurar la equidad, así como para desarrollar nuevos instrumentos financieros para el Banco.

Entre las materias que deben estudiarse más detalladamente se incluyen medir la eficacia en función de los costos de una amplia variedad de intervenciones de escuelas primarias y secundarias; buscar una mejor comprensión de la relación entre las habilidades críticas necesarias en el mercado presente y futuro y el aprendizaje que proveen las escuelas, y examinar objetivos de la escuela tales como la responsabilidad cívica y la participación, sensibilidad ambiental, buenos hábitos de salud y prevención de violencia, que han sido raramente estudiados en el pasado. Tiene que ser considerado como otra prioridad dar a conocer el "metanálisis" de investigación ya completada aunque escasamente diseminada.

Dadas las necesidades y la disponibilidad limitada de recursos, el Banco continuará extendiendo su cooperación con otros actores clave en el área, especialmente el Banco Mundial, UNESCO, CEPAL, UNICEF y USAID, mediante la identificación de temas comunes y de una agenda de investigación, compartiendo información, apoyando conferencias y trabajos analíticos y capitalizando en la relativa fortaleza de cada una de estas organizaciones. El Banco se esforzará por unirse al diálogo abierto con las ONG que trabajan con temas educativos, incluyendo grupos tales como el Diálogo Interamericano, el Centro para Investigación de Desarrollo y Educación (CIDE) y grupos de interés público en educación a nivel nacional así como el creciente número de instituciones privadas que operan en educación y en publicaciones.

Los préstamos para educación se han convertido en operaciones complejas, con componentes mucho más vulnerables que los préstamos de infraestructura. Existe una percepción cada vez más fuerte, tanto dentro como fuera del Banco, de que los instrumentos financieros actualmente disponibles son inadecuados para tratar con la nueva generación de préstamos en educación (lo mismo podría decirse de los préstamos para el sector social en general). El ciclo de preparación es demasiado largo. No hay procedimientos cortos para préstamos pequeños, que son muy importantes en algunas áreas. Por lo tanto, se requieren nuevos instrumentos de financiamiento que puedan ser desplegados para apoyar a la educación. Una posibilidad bajo consideración es el desarrollo de un procedimiento simplificado ("la Tarjeta de Crédito Interamericana") para financiar proyectos piloto, de investigación y participación en programas internacionales. Otras posibilidades incluyen el financiamiento a la educación privada mediante el apoyo a esquemas de préstamo estudiantil (principalmente para la educación superior, aunque no solamente para ella), líneas de crédito para la construcción de escuelas privadas y sistemas de cupones.

De acuerdo con el Plan de Acción suscrito por los Presidentes reunidos en la Cumbre de las Américas en Santiago de Chile en abril de 1998, "...se insta al BID a que colabore con los países miembros para incrementar a más del doble durante los próximos tres años, el aporte de nuevos préstamos para la educación primaria y secundaria en comparación con los aportes de los últimos tres años." El Banco está comprometido con este objetivo, el cual solamente podrá alcanzarse en la medida en que los países que solicitan préstamos al Banco se comprometan también a tal nivel de financiamiento externo, en la medida en que el BID tenga adecuados recursos de personal y procedimientos eficientes, y en la medida en que los proyectos en ejecución se implementen en forma eficiente y efectiva. El BID también tendrá que tomar una actitud más proactiva en búsqueda de operaciones significativas. Para avanzar en el cumplimiento del compromiso del Banco, la administración presentará en breve plazo un plan de acción para los próximos años que describa los pasos necesarios para lograr la meta de préstamos así como otros objetivos enunciados en esta estrategia.

Referencias

- Amadeo, Eduardo, Jose Marcio Camargo, Antonio Emilio S. Marques y Candido Gomes. 1994. Fiscal Crisis and Asymmetries in the Education System in Brazil. En *Coping with Crisis: Austerity, Adjustment, and Human Resources*, eds. J. Samoff. París: OIT-UNESCO
- Arcia, Gustavo, Carola Alvarez y Tanya Scobie. 1998. El financiamiento de la educación y la reforma educativa: Un marco para la sustentabilidad. En *Financiamiento de la Educación en América Latina*. Santiago, Chile: PREAL-UNESCO.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 1994. *Report on the Eighth General Increase in the Resources of the Inter-American Development Bank (AB-1704)*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____. 1996. *Economic and Social Progress in Latin America: Making Social Services Work*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____, Oficina de Evaluación. 1996. *Listening to Stakeholders of Primary Schools*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Banco Mundial. 1998. *World Development Indicators*. Washington, D.C.: Banco Mundial
- _____. 1994. *El Salvador Community Education Strategy: Decentralized School Management*. Departamento de País II, División sobre Operaciones de Recursos Humanos. Oficina Regional para Latinoamérica y el Caribe. 8 de diciembre.
- Birdsall, Nancy. 1998. *Education, the People's Asset*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bock, Kathrin, Timmerman, Dieter. 1995. Education, Youth, and the Labor Market in Germany. Universität Bielefeld, Fakultät für Pädagogik. Mimeo.
- Braslavsky, Cecilia. 1995. Transformaciones en curso en el sistema educativo argentino. En *Educación, equidad y competitividad económica en las Américas: Un proyecto del Diálogo Interamericano, Vol. II*, eds. J. Puryear y J. J. Brunner. Washington, D.C.: Organización de Estados Americanos.
- Carnoy, Martin y Claudio de Moura Castro. 1997. ¿Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de educación en América Latina? En *La reforma educativa en América Latina*, eds. C. de Moura Castro y M. Carnoy. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Carnoy, Martin y Henry Levin. 1975. Evaluation of Educational Media: Some Issues. *Instructional Science*, Vol. 4: 385-406.
- Carnoy, Martin y Patrick J. McEwan. 1997. Is Private Education More Cost-Effective than Public? The Case of Chile. Stanford University School of Education. Mimeo.
- Carnoy, Martin. 1996a. Joint Production of Education. En *International Encyclopedia of the Economics of Education, Second Edition*, ed. M. Carnoy. Cambridge, Reino Unido: Elsevier Science.

- Carnoy, Martin y Carlos Alberto Torres. 1994. Educational Change and Structural Adjustment: A Case Study of Costa Rica. En *Coping With Crisis: Austerity, Adjustment, and Human Resources*, ed. Joel Samoff. París: OIT/UNESCO.
- CEPAL. 1995. *Calidad y equidad de la educación media en Chile*. Santiago.
- Cole, Michael y Sheila R. Cole. 1996. *The Development of Children*. W.H. Freeman & Co.
- Comas, Xavier. 1995. *Strategic and Policy Issues for a Bank Education Strategy*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Comité Técnico Asesor del Diálogo Nacional sobre la Modernización de la Educación Chilena. 1994. *Los desafíos de la educación chilena frente al Siglo XXI*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- Cox, Cristian. 1997. *La reforma de la educación chilena: Contexto, contenidos, implementación*. Washington, D.C.: Diálogo Interamericano, Programa para formentar la reforma de la educación en América Latina (PREAL).
- Crouch, Luis. 1995. *Financing Secondary Expansion in Latin America: An Estimation of Magnitudes Required, and Private and Decentralized Options*. Carolina del Norte: Research Triangle Institute.
- Cuban, Larry. 1986. *Teachers and Machines: The Classroom Use of Technology since 1920*. Nueva York: Teachers College Press.
- Darling-Hammond, Linda. 1997. *The Right to Learn*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Deutsch, Ruthane y Aimee Verdisco. 1997. Lessons to be Learned from the IDB Portfolio of Primary and Secondary Education Loans in Execution. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. Mimeo.
- Diálogo Interamericano. 1998. *The Future at Stake, Report of the Task Force on Education, Equity, and Economic Competitiveness in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.
- Dreeben, Robert. 1968. *On What is Learned in School*. Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company.
- Elmore, Richard, *et al.* 1998. How Schools Construct Accountability. Cambridge, MA: Consortium for Policy Research in Education, Escuela de Educación de Postgrado, Universidad de Harvard. Mimeo.
- Elmore, Richard. 1997. *Investment in Teacher Learning*. Philadelphia, PA: Consortium for Policy Research in Education.
- Espínola, Viola. 1993. The Educational Reform of the Military Regime in Chile: The System's Response to Competition, Choice and Market Relations. Reino Unido: Disertación Doctoral. Universidad de Gales.
- Filmer, D. y Lant Pritchett. 1998. Educational Attainment Profiles of the Poor (and Rich): DHS Evidence from Around the Globe. Mimeo.

- Gershberg, Alec I. 1997. *Decentralization and Recentralization: Lessons from the Social Sectors in Mexico and Nicaragua*. Documento de trabajo. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. Mimeo.
- Golladay, Frederick, et al. 1996. *A Human Capital Strategy for Competing in World Markets. En Towards the Twenty First Century: A Long-Term Development strategy for the Middle East and North Africa*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Gobierno de Brasil, Ministerio de Educación. 1997. *Avaliação do Ensino Medio e Acesso ao Ensino Superior*. Brasilia.
- _____. 1998. *Diretrizes Nacionais Para a Organização Curricular de Ensino Medio*. Brasilia.
- Hannaway, Jane y Martin Carnoy. 1993. *Decentralization and School Improvement*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Hanushek, Eric A. 1986. The Economics of Schooling: Production and Efficiency in Public Schools. *Journal of Economic Literature*, Vol. 24. No. 3.
- Hanushek, Eric A. y Dale W. Jorgenson. 1996. *Improving America's Schools: The Role of Incentives*. National Research Council. Washington, D.C.: National Academy Press.
- Harbison, Ralph y Eric A. Hanushek. 1992. *Educational Performance of the Poor: Lessons from Rural Northeast Brazil*. Nueva York: Oxford University Press para el Banco Mundial.
- Jamison, D., B. Searle, S. P. Heyneman y K. Galda. 1981. *Improving Elementary Mathematics Education in Nicaragua: An Experimental Study of the Impact of Textbooks and Radio on Achievement*. Documento de discusión No. 81-5. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Jimenez, Emmanuel y Marlaine E. Lockheed. 1995. *Public and Private Secondary Education in Developing Countries, A Comparative Study*. Banco Mundial. Documento de Discusión #309. Washington, D.C.
- Levin, Henry, G. Glass y G. Meister. 1987. Cost-Effectiveness Analysis of Computer-Assisted Instruction. *Evaluation Review*, Vol. 11, no. 1 (Febrero).
- Lockheed, Marlaine, Adriaan Verspoor et.al. 1991. *Improving the Quality of Primary Education* Nueva York: Oxford University Press para el Banco Mundial.
- MacEwan, Patrick. 1995. *Primary School Reform for Rural Development: An Evaluation of Colombian New Schools*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- McMeekin, R.W. 1998. *Education Statistics in Latin America and the Caribbean*. Serie de estudios técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible (No. EDU-104). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ministerio de Educación. 1997. *Evaluación del Programa EDUCO: Impacto de la participación de los padres de familia*. Ministerio de Educación, República de El Salvador-Banco Mundial. San Salvador: Mimeo.
- Morán, Ricardo. 1998. *ECCD Strategy: An Outline of Messages. Leveling the Field for the Children of Poverty: Early Childcare and Development and the IDB*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. Mimeo.

- Murillo, Victoria. 1996. *Latin American Unions and the Reform of Social Service Delivery Systems: Institutional Constraints and Policy Choice*. Informe de Trabajo. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Murnane, Richard y Frank Levy. 1996. *Teaching the New Basic Skills*. Nueva York: Free Press.
- Murnane, Richard J., Judith D. Singer, John B. Willet, James, J. Kemple y Randall, J. Olsen. 1991. *Who Will Teach? Policies that Matter*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Myers, Robert G. 1992a. *The Twelve Who Survive*. Londres: Rutledge.
- _____. 1992b. *Investing in Early Childhood Development Programs: Toward a Definition of a Banco Mundial Strategy*. Washington, D.C.: Banco Mundial, Oficina Regional para Latinoamérica y el Caribe, Departamento Técnico, División de Recursos Humanos.
- _____. 1996. *Preschool Education in Latin America: State of Practice*. Washington, D.C.: Inter-American Dialogue, Program to Promote Educational Reform in Latin America and the Caribbean (PREAL), Julio.
- Navarro, Juan Carlos y Rafael De La Cruz. 1998. Escuelas federales, estatales y sin fines de lucro en Venezuela. En *La organización marca la diferencia: Educación y salud en América Latina*, ed. W. Savedoff. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Navarro, Juan Carlos. 1998. Descentralización, gasto y política social. En *Descentralización en perspectiva*, Rafael De La Cruz, ed. Caracas: IESA.
- Oliveira, Joao Batista Araujo. 1998. *A Pedagogia do Sucesso*. Sao Paulo: Instituto Ayrton Senna.
- OREALC. 1994. *Medición de la calidad de la educación. Resultados*. Santiago de Chile: UNESCO-OREALC.
- Prawda, Juan. 1993. Educational Decentralization in Latin America: Lessons Learned. *International Journal of Educational Development*, 13, no, 3.
- Psacharopoulos, George, Carlos Rojas y Eduardo Velez. 1993. Achievement Evaluation of Colombia Escuela Nueva: Is Multi-grade the Answer? *Comparative Education Review*. 37.
- Rama, Germán. 1992. *¿Aprenden los estudiantes en el Ciclo Básico de Educación Media?* Montevideo: CEPAL.
- Reimers, Fernando y Noel McGinn. 1997. *Informed Dialogue: Using Research to Shape Education Policy Around the World*. Estados Unidos: Praeger.
- Rounds Parry, Taryn. 1994. The Impact of Decentralization and Competition on the Quality of Education: An Assessment of Educational Reforms in Chile. Universidad de Georgia. Documento sin publicar.
- Savedoff, William (ed.). 1998. *La organización marca la diferencia: Educación y salud en América Latina*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Savedoff, William y Claudia Piras. 1998. *How Much do Teachers Earn?* Documento de trabajo. Banco Interamericano de Desarrollo.

- Schieffelbein, Ernesto. 1996. School-related Economic Incentives in Latin America: Reducing Drop-out and Repetition and Combating Child Labor. Innocenti Occasional Papers. Child Right Series No.12. Santiago: CIDE.
- _____. 1998. *Education in the Americas: Quality and Equity in the Globalization Process*. Washington, D.C.: Organización de Estados Americanos.
- Schieffelbein, Ernesto, Laurence Wolff y Paulina Schiefelbein. 1998. Cost-Effectiveness of Education Policies in Latin America: A Survey of Expert Opinion. Serie de estudios técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible (EDU-109). Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Shulman, Lee. 1997. Enseñanza, formación de maestros y reforma educativa. En *La reforma educativa en America Latina*, eds. C. Castro y M. Carnoy. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Swope, John, Marcela Latorre y Francisca Celedón. 1998. Fe y Alegría. Un sistema eficiente de educación primaria en América Latina. Documento No.1 Santiago: CIDE.
- UNESCO. 1995. *World Education Report, 1995*. París: UNESCO.
- _____. 1996. Nicaragua's School Autonomy Reform: A First Look. Washington, D.C.: Mimeo.
- _____. 1996. *Statistical Yearbook, 1996*.
- _____. 1997. *Statistical Yearbook, 1997*.
- _____. 1997. *World Education Report, 1997*. París: UNESCO
- _____. 1998. *World Education Report, 1998*. París: UNESCO. Próximo a publicarse.
- Vexler, Idel, et al. 1997. La educación secundaria de adolescentes en el Perú. Lima: Foro Educativo.
- Winkler, Donald y Taryn Rounds. 1996. Municipal and Private Sector Response to Decentralization and School Choice. *Economics of Education Review*, Vol. 15, no. 2.
- Wolff, Laurence, Ernesto Schiefelbein y Jorge Valenzuela. 1994. *Improving the Quality of Primary Education in Latin America and the Caribbean: Towards the 21st. Century*. Banco Mundial. Documento de discusión No. 257. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Wolff, Laurence. 1998. *Educational Assessments in Latin America: Current Progress and Future Challenges*. Serie de documentos ocasionales. Washington, D.C.: Diálogo Interamericano.
- World Economic Forum. 1997. The Global Competitiveness Report, 1997. World Economic Report.

Anexos

Trabajos de antecedentes para el documento de estrategia

Cost-effectiveness of Education Policies in Latin America: a Survey of Expert Opinion, por E. Schiefelbein, L. Wolff y P. Schiefelbein. Serie de estudios técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible, EDU-109, diciembre 1998. (Encuesta que crea un índice de eficacia en función de los costos de las políticas de educación primaria en la región.)

Education Reform in Latin America and the Caribbean, por J. C. Navarro, M. Carnoy y C. de Moura Castro. (Análisis de temas relacionados con la administración, financiamiento y vigilancia en la educación primaria y secundaria.)

The Evolution of IDB Lending in Education, por Aimee Verdisco. (Informe sobre el nivel, contenido y objetivos de los préstamos del BID para la educación.)

The School Cycle: Pre-school and Primary Education, por J. C. Navarro, M. Carnoy y C. de Moura Castro. (Estudio de los temas relacionados con la calidad y las aportaciones a la educación preescolar y primaria.)

Secondary Education in Latin America and the Caribbean: The Challenge of Growth and Reform, por L. Wolff y C. de Moura Castro. Serie de estudios técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible, EDU-111, enero 2000. (Análisis del acceso, equidad, calidad y eficiencia en la educación secundaria.)

Secondary Schools and the Transition to Work in Latin America and the Caribbean, por C. de Moura Castro y M. Carnoy. Serie de estudios técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible, EDU-112, febrero 2000. (Análisis del currículum, organización y modelos de educación secundaria en cuanto se relacionan con el mercado laboral.)

RECUADRO 1:
¿Qué significa la calidad en la educación?

El concepto de "calidad" en la educación tiene varias definiciones que a veces pueden aparecer contradictorias. La mejor definición de calidad educativa es "la medida en que los alumnos adquieren las aptitudes y conocimientos necesarios para salir adelante en la sociedad moderna en que viven". Dado que esto es difícil de medir, existen otras definiciones según la característica de la educación que se desea resaltar, algunas de las cuales se consideran a continuación.

1. Calidad del producto: La definición fundamental de calidad en la educación es la medida en que los alumnos obtienen los conocimientos y aptitudes que la sociedad desea que adquieran. Estos conocimientos y aptitudes no son simplemente académicos. Howard Gardner ha identificado siete dimensiones, a saber: lingüísticas, lógicomatemáticas, kinestético-físicas, espaciales, musicales, interpersonales e intrapersonales. En el Siglo XXI, la tecnología requerirá que los trabajadores sepan resolver problemas, sean más flexibles en cuanto a las funciones que son capaces de jugar, sepan usar computadoras, tengan el don de la comunicación y sean capaces de trabajar en equipo. Dados estos requisitos, un sistema escolar primario y secundario de calidad es uno en que existe una buena relación entre lo que los alumnos aprenden y los conocimientos y aptitudes necesarios para salir adelante en una sociedad moderna. Desde este punto de vista, la calidad del producto se puede medir en las escuelas mismas o en el mercado laboral. En éste último la calidad se puede medir por medio de pruebas de conocimientos y de cálculos de la productividad de éste. No obstante, esto se lleva a cabo muy pocas veces debido a su complejidad y altos costos. En las escuelas, la calidad de la educación puede medirse por medio de pruebas de logros en las que se evalúa la medida en la cual se han logrado las metas del programa nacional de estudios. Dadas las metas actuales de los currículum, la baja calidad puede definirse, en parte, como el "aprendizaje memorístico o aislado", mientras que la alta calidad es la adquisición de "aptitudes de orden superior".

Significado para América Latina: Los sistemas de educación de América Latina y el Caribe (LAC) no educan al ciudadano para que pueda transformarse en el trabajador del Siglo XXI; tampoco están impartiendo las aptitudes adecuadas en matemáticas y lectura. Según investigaciones llevadas a cabo por la IEA, los logros de los sistemas educativos latinoamericanos están bien por debajo de los países desarrollados y de los países del Lejano y Medio Oriente. América Latina solamente obtiene resultados mejores que los obtenidos en África. Los logros de los países angloparlantes del Caribe son mejores que los del resto de la región.

2. La calidad según el valor agregado: La calidad puede definirse con relación al valor agregado. Según esta definición, un sistema de alta calidad es aquel que al final del ciclo puede demostrar que los estudiantes han adquirido conocimientos que no tenían al comienzo del ciclo. Esta definición puede llevar al resultado de que las escuelas rurales, cuyos alumnos son hijos de campesinos analfabetos, arrojen mejores resultados y, por ende, sean de "más alta calidad" que las escuelas ubicadas en zonas urbanas de clase media, aún cuando los resultados absolutos de la escuela rural en cuanto al puntaje obtenido en pruebas o la tasa de retención, sean relativamente bajos. La calidad como valor agregado puede medirse en forma estadística y mediante el análisis por series cronológicas. En varios países se ha reconocido este fenómeno en forma explícita. Para superarlo se han empleado varias tácticas que incluyen el suministro de recursos adicionales a escuelas en situación de riesgo, sistemas de reconocimiento o premios para escuelas cuyos alumnos obtienen puntajes mejores de los esperados (Francia), y premios a escuelas que mejoran sus puntajes.

Significado para América Latina: Este concepto no es suficientemente conocido en América Latina y el Caribe, sea por los líderes políticos como por el público en general. Unicamente en Chile se ha tomado conciencia de que debe proporcionarse asistencia especial a las escuelas con bajo desempeño y se han comenzado a establecer incentivos para mejorar la educación según su valor agregado.

3. La calidad según los estándares superiores de rendimiento en exámenes y promociones: La calidad también puede definirse como el establecimiento de "estándares superiores de rendimiento en los exámenes y promociones". Esta definición es útil si se la acompaña del compromiso de que todos los niños podrán alcanzar esos niveles, pero es contraproducente si faltan los recursos necesarios para producir estos resultados y la mayoría de los estudiantes no alcanzan niveles superiores. En los Estados Unidos, por ejemplo, se pasó por un período en que las expectativas de alto rendimiento sin el establecimiento de estándares llevó a una situación caótica que ahora está siendo resuelta en el ámbito de cada estado por medio de la especificación de normas de rendimiento, especialmente a nivel secundario.

Significado para América Latina: Existen indicaciones de que algunos maestros usan el concepto de "estándares superiores" como motivo para aplazar a los alumnos de primer grado que no han aprendido a leer al culminar el curso. Esta tendencia no toma en consideración que los estilos de aprendizaje de cada niño son diferentes, ni los antecedentes de pobreza familiar y, por lo tanto, es contraproducente. Por más que el plan nacional de estudios a nivel superior sea claro y tenga objetivos modernos, los maestros no siempre los siguen, lo que da lugar a un aprendizaje exiguo. Para establecer estándares se requieren expectativas prácticas en cuanto al currículum y el compromiso de poner los recursos físicos necesarios al alcance de los maestros para que la mayoría de los estudiantes puedan lograr resultados superiores. En Brasil, se han empezado a implantar medidas que llevan al sistema educativo en esta dirección.

4. La calidad según la cantidad de recursos suministrados: La calidad a menudo se define en relación con los recursos (físicos y otros) al alcance de los maestros y los alumnos. Entre éstos se cuentan los edificios escolares, los libros de texto y los sistemas de computadoras, así como el número de maestros y los niveles de formación profesional que han alcanzado. Así, una escuela de alta calidad es una que tiene buenas instalaciones físicas (aulas, bibliotecas, gimnasios, etc.), equipos y materiales pedagógicos apropiados y maestros con un alto nivel de adiestramiento. De esto se desprende que si estos recursos son de buena calidad, los logros obtenidos en cuanto al aprendizaje y las tasas de retención de los alumnos serán también de alta calidad. Existen varios estudios de investigación tendientes a medir esta relación.

Significado para América Latina: Los recursos con que cuentan las escuelas latinoamericanas (gastos por estudiante, calificación de los maestros) son generalmente inadecuados en las zonas rurales y en los barrios urbanos pobres. Se da una situación extrema en el nordeste del Brasil donde varios estudios han demostrado que los recursos que tienen el mayor impacto sobre los logros estudiantiles son la disponibilidad de libros de texto, el nivel de adiestramiento y conocimientos de los docentes, el tiempo que se dedica a cada tarea y el suministro de meriendas a los alumnos en las escuelas. Al contrario de lo que se opina generalmente, estos análisis no han llegado a la conclusión de que una reducción en la relación alumnos-maestro sea un factor importante en el rendimiento escolar. Otro resultado de estas investigaciones es que las aptitudes de los maestros (según los años de adiestramiento formal) tienen un impacto muy débil sobre los logros de los alumnos. Es probable que esto se deba a que el número de años de adiestramiento formal del docente no necesariamente significa que tenga una alta aptitud pedagógica.

5. Calidad en los procesos escolares: La calidad también puede ser considerada en relación con los procesos escolares. La alta calidad se refleja en la administración de las escuelas, en las prácticas pedagógicas modernas y bien articuladas, en la flexibilidad para revisar o cambiar los procesos cuando sea necesario y en la disponibilidad de maestros dedicados al trabajo en equipo. Son estos los elementos que a menudo hacen falta para asegurar la calidad del aprendizaje y las altas tasas de retención de alumnos. Los procesos escolares pueden evaluarse principalmente por medio de la observación sistemática (investigación cualitativa). Este elemento está adquiriendo un interés creciente por parte de los investigadores en esta materia.

Significado para América Latina: La escuela típica en la región cuenta con un director quien fue seleccionado por una instancia central sobre la base de criterios burocráticos. Los maestros a menudo tienen más de un empleo y rara vez permanecen en la escuela una vez finalizado su período de instrucción. Además, los maestros trabajan de manera aislada y no reciben una supervisión adecuada debido a la mentalidad de "servicio civil". Afortunadamente, existen intentos en la región por cambiar los procesos escolares vigentes. Entre éstos se cuentan la Escuela Nueva en Colombia, EDUCO en El Salvador, participación comunitaria en el sistema escolar de Minas Gerais en Brasil y en las escuelas secundaria en Nicaragua, círculos de aprendizaje para maestros en Uruguay y otros.

6. Otras medidas de la calidad del producto—niveles de alfabetización y escolaridad de la población en general, tasas de terminación y tasas de repetición: Los niveles de escolaridad sirven para medir el nivel de los conocimientos con que cuenta la población. Esta medida supone, por ejemplo, una equivalencia aproximada de los niveles de educación secundaria en todos los países. Teniendo en cuenta que es difícil obtener índices de los niños que abandonan la escuela y dado que no existen pruebas bien estructuradas de logros que se puedan comparar internacionalmente, el número de alumnos que completa cada nivel educativo (tasas de terminación) se usa a menudo como indicador del logro académico. Las tasas de repetición también pueden considerarse como un indicador de la baja calidad de la educación ya que es obvio que algo no anda bien si el 50% de los alumnos pierde el año.

Significado para América Latina: Los niveles de escolaridad de la población latinoamericana son considerablemente más bajos que los de los países de Asia oriental y la brecha entre los dos grupos de países va en aumento. Las tasas de terminación actuales en la región son bajas si se las compara a las de los países con los cuales la región compite en los mercados internacionales. La repetición, especialmente en la educación básica, es la más alta del mundo, lo cual conlleva al uso ineficaz de fondos. Además, la información oficial sobre repetición está muy por debajo de las tasas actuales. Hasta el momento, los pasos que se han dado para subsanar esta situación han sido muy reducidos.

Otras publicaciones de la Unidad de Educación

Higher Education in Latin America and the Caribbean. A Strategy Paper. Diciembre 1997, N° EDU-101. (disponible en inglés, español y portugués)

Institutional Reform in Mexican Higher Education: Conflict and Renewal in Three Public Universities, por Rollin Kent. Febrero 1998, N° EDU-102. (en inglés solamente)

Education Statistics in Latin America and the Caribbean, por R.W. McMeekin. Enero 1998, N° EDU-104. (disponible en inglés y español)

The Stubborn Trainers vs. the Neoliberal Economists: Will Training Survive the Battle?, por Claudio de Moura Castro. Junio 1998, N° EDU-106. (en inglés solamente)

Trinta anos de FINEP: Banco ou mecenas, fomento ou balcão?, por Maria Helena de Magalhães Castro y Eva Stal. Agosto 1998, N° EDU-107. (en portugués solamente)

Cost-Effectiveness of Education Policies in Latin America: A Survey of Expert Opinion, por Ernesto Schiefelbein, Laurence Wolff y Paulina Schiefelbein. Diciembre 1998, N° EDU-109. (en inglés solamente)

Secondary Education in Latin America and the Caribbean: The Challenge of Growth and Reform, por Laurence Wolff y Claudio de Moura Castro. Enero, 2000, N° EDU-111. (en inglés solamente)

Las escuelas de secundaria en América Latina y el Caribe y la transición al mundo del trabajo, por Claudio de Moura Castro, Martin Carnoy and Laurence Wolff. Febrero, 2000, N° EDU-112. (disponible en español e inglés)

La educación superior en América Latina - Testimonios de un seminario de rectores, Salvador Malo and Samuel Morley, editores. (en español solamente)

A revolução silenciosa: Autonomia financeira da USP e UNICAMP, por María Helena Magalhães Castro. Diciembre 1996, N° SOC96-102. (en portugués solamente)

Cerrando la brecha, por Román Mayorga. Enero 1997, N° SOC97-101. (disponible en español e inglés)

Inversión en la calidad de la educación pública en el Perú y su efecto sobre la fuerza de trabajo y la pobreza, por Jaime Saavedra. Marzo 1997, SOC97-104. (en español solamente)

La reforma educativa en América Latina - Actas de un seminario, Claudio de Moura Castro y Martin Carnoy, editores. Agosto 1997, SOC97-102. (en español solamente)

Education in the Information Age, Claudio de Moura Castro, editor. (disponible en inglés y español)
Puede obtenerse a través de la librería del BID, teléfono (202) 623-1753, e-mail: idb-books@iadb.org.

Para mayor información, contactarse con la Unidad de Educación:

Tel.: (202) 623-2087

Fax: (202) 623-1558

E-mail: sds/edu@iadb.org

Website: <http://www.iadb.org/sds/edu>