

PERSPECTIVAS

SOBRE

LA REFORMA EDUCATIVA



**América Central en el contexto de
políticas de educación en las Américas**

Editores: Juan Carlos Navarro, Katherine Taylor, Andrés Bernasconi y Lewis Tyler

PERSPECTIVAS SOBRE LA REFORMA EDUCATIVA

AMÉRICA CENTRAL EN EL CONTEXTO DE
POLÍTICAS DE EDUCACIÓN EN LAS AMÉRICAS

Juan Carlos Navarro
Katherine Taylor
Andrés Bernasconi
Lewis Tyler

Editores



Una publicación conjunta de

La Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
Banco Interamericano de Desarrollo
Instituto de Harvard para el Desarrollo Internacional

Las ideas y opiniones expresadas por los autores en cada uno de los capítulos de este libro son de su exclusiva responsabilidad, y no reflejan necesariamente ni los puntos de vista de los editores ni las políticas de las instituciones patrocinantes de esta publicación.

Contenido

v Prefacio

xv Introducción

I. Perspectivas sobre las políticas educativas en las Américas

- 1 La reforma educativa en América Latina: Temas, componentes e instrumentos
Juan Carlos Navarro, Martín Carnoy y Claudio de Moura Castro
- 47 La igualdad de oportunidades educativas como prioridad de políticas en América Latina
Fernando Reimers
- 81 Política educativa y equidad: Lecciones de un tercio de siglo de reformas educativas en Estados Unidos
Gary Orfield
- 125 Dimensiones de cambio en los sistemas educativos de América Latina
Luis Osin
- 143 Calidad de la educación enfocada en los géneros: Hacia una pedagogía global
Caroline E. Parker
- 165 El sector privado y la educación: La experiencia en países desarrollados de la OCDE
Jeffrey Puryear
- 175 Participación de los padres en la educación: Hacia una taxonomía para América Latina
María Martiniello
- 211 Políticas e incentivos que contribuyen al mejoramiento del desempeño y motivación docente
Claudia Uribe
- 235 Factores de promoción de la calidad en sistemas de evaluación de la educación superior en América Latina
Lewis Tyler y Andrés Bernasconi

II. Temas de reforma educativa en América Central

- 259 La educación secundaria en América Central, Panamá y República Dominicana: Políticas esenciales para el crecimiento y la reforma
Laurence Wolff
- 295 Financiamiento de la educación y la reforma educativa: Tendencias e implicaciones
Gustavo Arcia
- 311 El costo-efectividad de las políticas de educación primaria en América Central, Panamá y República Dominicana: Un estudio basado en la opinión de expertos
Laurence Wolff, Ernesto Schiefelbein y Paulina Schiefelbein
- 345 La educación y la reforma de la educación en América Central
Juan Arrién
- 367 Participación de la comunidad y capital social en las escuelas
Héctor Lindo Fuentes
- 385 Una metodología para descentralizar la capacitación de maestros: Evaluación preliminar de los círculos de calidad de maestros
Fernando Rubio e Hipólito Hernández
- 399 El desarrollo de metodologías para el estudio de programas de educación de maestros: Los casos de Sri Lanka y México
María Teresa Tatto

Prefacio

El educado se diferencia del que no tiene educación de la misma forma en que el vivo se diferencia del muerto. —Aristóteles

Presentación

ES DIFÍCIL EXAGERAR la importancia que tiene la educación, por cuanto una buena educación no sólo afecta las posibilidades del individuo, sino también las de su familia, empresa, país e incluso región. Esta relación directa entre insumos educativos y resultados productivos se está tornando cada vez más estrecha al tiempo que la globalización y el avance de la tecnología aceleran el paso del cambio. Testimonio de ello es el creciente número de personas en todo el mundo que exhiben un apetito voraz por más y mejor educación. Los adultos no sólo esperan que sus hijos reciban una mejor educación, sino que están ellos mismos demandando más educación para sí. En un mundo de economías en rápido cambio, el “aprendizaje continuo” es más que un eslogan: es quizás la única ruta confiable hacia una futura prosperidad.

Los líderes de América Central, Panamá y República Dominicana, reunidos en 1998 en la *Cumbre de las Américas*, reconociendo el papel vital y cambiante de la educación se comprometieron a proveer educación primaria de calidad para todos los niños. Ellos se han propuesto también asegurar una educación secundaria de calidad para al menos el 75 por ciento de los jóvenes de la región, y declararon su empeño en proveer oportunidades a personas de todas las edades de beneficiarse de programas de educación permanente. Poco después, la *Conferencia sobre Reforma Educativa en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*, tuvo lugar en San Salvador. Este evento se organizó sobre la base del estímulo representado por los compromisos de la Cumbre, y reunió a un distinguido grupo de delegados internacionales con el objeto de centrar el foco en los muchos desafíos y oportunidades que enfrentan la región y sus sistemas educativos. El presente libro recoge en un volumen los valiosos resultados de dicha conferencia. El libro no sólo contiene útiles análisis y percepciones relevantes para los encargados de políticas públicas; sino que representa además un llamado a la acción. Aunque reconocemos que la educación no es el único tema que enfrenta la región, creemos que es un tema que debe estar al centro de las preocupaciones de los encargados de políticas.

Un juego cambiante

La globalización está aumentando el valor de la educación. De la mano con las potenciales oportunidades que ofrece, la nueva economía global—donde quiera que opere—exige

también personas cada vez más diestras, emprendedoras y creativas. El conocimiento se ha convertido en un activo de vital importancia, y como consecuencia, las ventajas competitivas tienen que ver hoy tanto con el capital humano y social, como con el capital físico en el pasado. Los trabajadores educados no son sólo más productivos sino que también más flexibles. Esta flexibilidad es importante: en el mundo moderno de los negocios, la ventaja competitiva se basa en la capacidad de reaccionar con celeridad a condiciones de mercado rápidamente cambiantes. Una fuerza de trabajo bien educada tiene también mayor capacidad de usar nuevas tecnologías, maximizando la rentabilidad de las inversiones en capital físico y actuando como un poderoso imán para la inversión extranjera directa (IED), la cual a su vez ayuda a promover la transferencia tecnológica y conduce a una mayor creación de empleos.

Así como la educación confiere un conjunto de beneficios significativos que se refuerzan recíprocamente, una fuerza laboral carente de educación o pobremente educada tiene un valor escaso o decreciente. Los trabajadores que tienen escasa educación son más proclives a enfermarse, son menos flexibles en sus prácticas laborales y menos capaces de generar aumentos dramáticos en la productividad. En resumen, una buena educación impulsa el progreso, en tanto que una mala educación lo mantiene estancado.

Oportunidades regionales, amenazas regionales

América Central, Panamá y República Dominicana están actualmente recuperándose de décadas de guerra civil, inflación desatada e inestabilidad política. En términos generales, la región ha padecido de bajos estándares educativos y un desastroso régimen de políticas que la ha dejado escasamente integrada a la economía regional y mundial. No obstante, hay destellos de esperanza. Las condiciones macroeconómicas han mejorado enormemente. Una medida imperfecta, pero informativa, es el crecimiento en la inversión extranjera directa (IED). Según el Banco Mundial, entre 1990 y 1995 la IED aumentó de 163 a 396 millones de dólares en Costa Rica. Expresados como porcentaje de la inversión doméstica bruta, estos montos representan un aumento del 4.1 por ciento al 16.8 por ciento. Aún los países que han experimentado niveles significativos de inestabilidad y conflicto político han visto subir este indicador. Por ejemplo, en el mismo período, la IED de El Salvador aumentó, no obstante su baja base, de 2 a 38 millones de dólares. (Esto es menos impactante cuando se expresa en términos de la inversión doméstica bruta, por cuanto representa un crecimiento de 1.3 al 2.1 por ciento). Nicaragua, mientras tanto, ha experimentado un surgimiento aún más dramático, con un IED de “cero” en 1990 a 70 millones de dólares cinco años después. (El dato sobre el porcentaje de inversión doméstica bruta para 1995 no está disponible, pero para propósitos comparativos el Banco Mundial indica un crecimiento de 0 al 11.7 por ciento).

Una mayor inversión en educación permitirá a América Central explotar de mejor manera las oportunidades que le ofrece su nuevo acceso a la economía mundial. Esta estrategia ofrece también la mejor, y quizás la única forma sostenible de ayudar a minimizar la carga del reajuste económico derivado de la globalización. Este carga está afectando a todas las economías, pero pesa desproporcionadamente sobre las economías más pobres y menos desarrolladas. Ella es función de comunicaciones más rápidas, tecnología más avanzada y menores barreras al comercio y la inversión, factores que han incrementado la velocidad de movimiento de los mercados. Las empresas son capaces de mover su producción de una fábrica a otra, mientras que las industrias “ocaso” (no competitivas) desaparecen rápida y dramáticamente. En términos de empleo, existe una tendencia mundial hacia una menor seguridad laboral. El trabajo vitalicio, aún si sólo es una aspiración para muchos, sencillamente ha dejado de existir. Sin educación, mucha gente enfrenta largos períodos de desempleo, llegando incluso a una permanente exclusión del mercado de trabajo.

La educación ofrece una ruta de escape. Las personas que se capacitan nuevamente tienen mayores probabilidades de volver a contribuir a la sociedad. La capacitación ofrece beneficios rápidos, incluso inmediatos. Cuando el estado la provee, la capacitación ofrece una nueva oportunidad a los desempleados. Cuando es ofrecida por las empresas, agrega flexibilidad a la fuerza laboral, lo cual a su vez permite absorber más fácilmente los golpes económicos. En lugar de hacerse redundantes, los trabajadores capacitados pueden ser derivados hacia tareas más productivas, permitiendo mantener valioso capital humano en la empresa. Aún más, la dañina erosión del capital social asociada con el desempleo es eludida, en cuanto la empresa mantiene o acrecienta su presencia en una comunidad.

Senderos que se bifurcan

La importancia de usar la educación como un arma para atacar la exclusión social es puesta de relieve por las posibilidades que ofrece la transición demográfica centroamericana actualmente en curso. El crecimiento de la población en la región está cayendo, aunque la fertilidad no está declinando tan rápidamente como en el resto de América Latina. Como consecuencia, el número de trabajadores en la población está creciendo con rapidez, empujando la relación entre población en edad de trabajar y población dependiente, del 1.28:1 en la actualidad a 1.85:1 hacia el 2025. América Central tiene entonces la oportunidad de recabar un dividendo demográfico sustancial, pero sólo si le es posible absorber productivamente a esos jóvenes en su mercado de trabajo.

América Central enfrenta dos escenarios. En el primero, los países ricos continúan dedicando cada vez más recursos a la educación superior, mientras que los países pobres no

lo hacen. La consecuencia de esta tendencia es que América Central quedará más y más atrás. En el segundo escenario, la región usa la educación para maximizar sus oportunidades demográficas y sacar ventaja de un verdadero salto en su desarrollo. A lo largo del camino, su economía se hace más flexible y mejor adaptada a los requerimientos modernos, los países que la integran comienzan a derrotar la exclusión social, en tanto que el desempleo, la pobreza y el crimen comienzan a declinar. Puede esperarse también un mejoramiento en los estándares de vida, aunque disperejo.

En la actualidad la educación superior en América Central exhibe una trayectoria de limitado apoyo a la movilidad social y al combate de la exclusión social. La pobreza es todavía endémica en la región. Aún en Costa Rica, el 44 por ciento de la población vive con menos de 2 dólares por día, el mínimo más elemental para cubrir las necesidades básicas. En Guatemala y Honduras, por su parte, la cifra es superior al 75 por ciento. La educación simplemente no está llegando a mucha de esa gente. Por consiguiente, un adolescente guatemalteco pobre enfrenta cuatro veces menos probabilidades de recibir al menos cinco años de educación que un adolescente pobre en Zimbabwe, a pesar de que Zimbabwe es un país mucho más pobre.

El problema no es sólo el acceso a la educación (aunque éste continúa siendo un problema serio), sino también de la *calidad* de la misma. En Nicaragua, Guatemala, El Salvador y Honduras, los alumnos demoran más de diez años en completar la enseñanza primaria. En El Salvador, sólo el 4 por ciento de los niños pasan por la escuela primaria sin tener que repetir un grado. La situación es todavía peor a nivel secundario. A lo largo de la región, el 33 por ciento de los estudiantes que ingresan al nivel secundario desertan o no son promovidos al grado siguiente (mientras que otro 7 por ciento debe repetir un año).

Una agenda local

Se están desaprovechando oportunidades de emplear recursos locales, de individuos a comunidades. Por ejemplo, mejorar las oportunidades educativas de niñas y mujeres es un probado remedio contra las altas tasas de pobreza. Mujeres educadas traen consigo conocimientos prácticos crecientemente apreciados en el mercado laboral, especialmente en el sector servicios, de rápida expansión. Ellas son además menos susceptibles a ignorar una oportunidad de trabajar. Las mujeres que provienen de hogares más ricos, por ejemplo, generalmente terminan trabajando. En América Latina en su conjunto, 60 por ciento de las mujeres en el grupo de ingresos más altos trabajan fuera del hogar, comparado con sólo 37 por ciento en el grupo de ingresos más bajos. En promedio, las mujeres con el 10 por ciento de ingresos más altos tienen 11.6 años de educación formal, mientras que aquellas en el 30 por ciento más bajo tienen sólo 4.7 años.

Una mayor educación tiende a inclinar a las mujeres a tener menos hijos, por varias razones que incluyen decisiones más informadas sobre el control de la natalidad y una menor necesidad de ver a los niños como fuentes de ingreso familiar y seguridad. Las mujeres educadas tienen poder de generar ingresos y son poco proclives a sacrificar esa oportunidad para quedarse en el hogar al cuidado de los niños. Todos estos factores contribuyen a un mayor ingreso familiar y poder adquisitivo. Las encuestas en América Latina muestran que en promedio las familias de bajos recursos tienen 3 o más niños, en tanto que la familia promedio de ingresos altos tiene sólo uno o dos hijos. Las familias adineradas en América Central tienen en promedio entre 1.5 y 2 niños, mientras que las familias pobres tienen entre 3 y 4 niños.

Existe, además, creciente evidencia que sugiere que las mujeres más educadas y de mayores recursos pasan esos beneficios a sus familias y comunidades de un modo más directo que los hombres. Este hallazgo es avalado por el fuerte énfasis que los microfinancistas, como el mundialmente conocido Banco Grameen, han puesto en asegurar una clientela predominantemente femenina.

Recuperando terreno

En la economía de hoy, una educación débil tiene cada vez menos valor. Datos provenientes de encuestas a hogares en América Latina muestran tasas de retorno para la educación primaria que son significativamente más bajas que en otras regiones. Los retornos de la educación secundaria no son mucho más altos. De hecho, sólo a través del acceso a la educación superior de calidad, el trabajador promedio comienza a ver un impacto significativo en su poder adquisitivo. Este hallazgo puede no ser todavía enteramente aplicable a América Central, que se encuentra actualmente en un nivel de desarrollo más bajo que el resto de América Latina, pero se irá verificando en la medida que el progreso tecnológico avanza y las economías de América Central continúan desplazándose hacia sectores más productivos.

No obstante que los países en desarrollo están alcanzando a los países desarrollados en términos de provisión primaria, y manteniendo sus avances en la educación secundaria, la brecha entre la matrícula terciaria de los países ricos y pobres se expande preocupantemente. Siguiendo la tendencia mundial, un creciente número de economías reconocen hoy que la educación superior es la educación *básica* de la economía del conocimiento. Desde 1985, la tasa bruta de matrícula en la educación postsecundaria en los países de altos ingresos ha saltado de 37 por ciento a 58 por ciento en 1995. (Esto puede también reflejar la calidad de las “capas” primaria y secundaria de la pirámide educativa.) En contraste, en 1985 la tasa bruta de matrícula terciaria en América Latina y el Caribe era de sólo 16 por ciento,

creciendo apenas a 18 por ciento para 1995. Existe variación, desde luego: mientras los números para Costa Rica muestran un aumento de 23 a 33 por ciento, la matrícula en El Salvador, por ejemplo, se mantuvo fija en 18 por ciento durante ese período. Guatemala también se mostró estática, en sólo 8 por ciento. Por otra parte, puede verse cierto progreso, por ejemplo, en Honduras (del 1 al 11 por ciento) y Nicaragua (del 2 al 12 por ciento). República Dominicana se ha comportado ligeramente mejor, con su tasa de matrícula aumentando a un 22 por ciento en 1995 comparada con 19 por ciento en la década anterior.

La reforma educativa en América Central necesita, entonces, centrarse principalmente en mejorar la calidad de la experiencia que reciben las personas mientras participan en el sistema educativo. Mejoras en la calidad aumentarán los retornos que la gente recibe de su tiempo en la escuela, reducirán la deserción y darán a todos los estudiantes—ricos y pobres—la certeza de encontrarse al inicio de un proceso de aprendizaje para toda la vida.

En el nivel primario, esto conlleva asegurar que todos los alumnos reciban los fundamentos básicos de una adecuada instrucción en escritura, lectura y matemáticas. Sin ello, el progreso se dificulta y se empiezan a repetir grados hasta que el estudiante finalmente deserta del sistema. Las escuelas primarias deben *encerrar* a la gente en la educación y enfocarse decididamente en aquellos que, por diferentes razones, se encuentran confinados a permanecer fuera del aprendizaje.

Igualmente, la educación secundaria necesita ser medida según la calidad de sus resultados, no solamente sobre la base del aumento de la matrícula. Las escuelas secundarias deberían concentrarse en pasar cada vez más estudiantes a las instituciones de educación superior, así como en preparar algunos estudiantes para el acceso inmediato al mercado de trabajo. Esto significa incrementar el apetito de los estudiantes por aprender, lo cual a su vez hará necesario moverse hacia planes de estudio que enfatizan la solución de problemas y la creatividad, en lugar de la memorización. La expectativa cultural de que haya un creciente número de estudiantes gravitando hacia niveles más avanzados de educación puede a su vez ejercer un efecto poderoso sobre los estándares, especialmente cuando el acceso a las universidades y otras instituciones de educación superior es competitivo y depende de los antecedentes de la educación secundaria.

Vigorizar la educación superior de América Central requiere que cada país desarrolle y promueva una *visión* de por qué la educación superior es importante, y qué es lo que se puede, en forma realista, esperar del sistema de educación terciaria. La política nacional puede entonces guiar (y supervisar, cuando sea necesario) la continua diversificación de los sistemas de educación postsecundaria. Nuevos actores, especialmente del sector privado, deben involucrarse en el financiamiento y en la provisión de educación avanzada, a la vez que se debe permitir la evolución de nuevos tipos de instituciones. Una perspectiva de sistemas

evitará que esta diversidad se vuelva caótica, y permitirá que los países se beneficien de la energía que los innovadores traen a todo mercado. El estado y la comunidad internacional pueden ayudar elevando los estándares de gobierno y actuando con celeridad para eliminar el otorgamiento de títulos sin valor.

Las instituciones de educación superior pueden también ser usadas para apoyar mejoras en todo el sistema educativo. Ellas se encuentran cada vez más expuestas a la competencia global y a perder a sus mejores estudiantes y profesores a instituciones extranjeras, especialmente de Estados Unidos. En consecuencia, ellas tienen un verdadero interés en mejorar la calidad, tanto de las instituciones secundarias que las alimentan como de las oportunidades de educación terciaria que proveen. Adicionalmente, varias universidades tienen expertos en educación, y esa comunidad de investigadores puede jugar un papel central en mejorar los estándares (especialmente si este papel puede desarrollarse de modo que incluya el actuar como conducto para el acceso a la investigación internacional en políticas educativas). Por último, la mayor parte de los maestros secundarios son formados a nivel terciario. Una mejor formación de maestros mejorará gradualmente los estándares en las escuelas, mientras que una capacitación en servicio más efectiva—educación continua para maestros—tendrá un efecto inmediato en el sistema educativo en general.

Reforma radical

América Central no necesita circunscribirse al mundo desarrollado en sus planes de reforma educativa. Tampoco debiera planear para hoy, cuando la demanda por educación está cambiando tan dramáticamente. Los países ricos tienen sistemas educativos diseñados para desafíos muy diferentes, y eso con frecuencia se nota. Por ejemplo, en muchos países desarrollados la reforma y la modernización han sido procesos lentos y frustrantes. América Central tiene aquí una ventaja: no tiene que lidiar con las raíces de “sistemas heredados” de otra era, y puede en consecuencia ser audaz, analizar los problemas desde sus principios y sugerir nuevas y radicales soluciones cuando sean apropiadas. Esta es otra área en que la región puede capitalizar su población joven. Los jóvenes son valorados por su flexibilidad y su habilidad de recoger nuevas destrezas. Sus energías y dinamismo debieran correr a lo largo del sistema educativo, y proyectarse externamente hacia el mundo del trabajo.

La tecnología ofrece un mundo de nuevas oportunidades al sistema educativo de hoy. La Internet y la televisión satelital están ya derribando barreras al conocimiento, mientras las tecnologías de información y comunicación comienzan a exhibir una creciente penetración en los países de América Central. (En Costa Rica, por ejemplo, 40 por ciento de los hogares tiene hoy un televisor). La educación superior tiene una rara oportunidad de revolucionarse a sí misma. En el norte de México, por ejemplo, el Instituto Tecnológico de Monterrey,

institución privada, ya está usando televisión satelital para transmitir más de 240 horas de clases interactivas por semana a más de 40 mil estudiantes en toda América Latina. La educación a distancia es hoy el sector de la educación superior de más rápido crecimiento, y, típicamente, ofrece oportunidades a una proporción más amplia de personas en la educación continua. Las universidades basadas en la Internet aportan una interactividad muy necesaria a la educación a distancia, dando a los estudiantes la oportunidad de contactarse con sus compatriotas (y sus pares a través del mundo), así como acceder a una biblioteca virtual tan extensa como cualquiera otra en el mundo real.

La promesa de la tecnología puede ser más remota para los niveles primario y secundario, pero es igualmente vital. La experiencia de los países ricos muestra que las escuelas son un espacio importante para la adopción temprana de tecnología. Aunque las nuevas tecnologías pueden ser demasiado caras para el poder de compra de individuos y familias, su uso colectivo en un centro local de recursos, tal como una escuela, es enteramente justificable. La introducción de la tecnología en las escuelas también permite a los niños familiarizarse con las computadoras a una edad temprana, ganando con ello una experiencia esencial para el ambiente económico del presente. El aprendizaje basado en computadoras ofrece además una manera de estandarizar parte de la experiencia del aprendizaje, mejorando los niveles incluso cuando la calidad de la enseñanza es baja. Puede también traer una perspectiva global a la educación aún en el rincón más remoto del mundo, dando acceso a muchos de los museos y bibliotecas del mundo, y a un creciente número de recursos educativos disponibles libre de costo en la Internet.

Conclusión

El libro *Perspectivas sobre la reforma educativa: América Central en el contexto de políticas de educación en las Américas*, basado en la Conferencia de San Salvador, pide a los encargados de diseñar e implementar políticas que den una mirada fresca a los desafíos educativos de América Central. Los países de la región se encuentran en las primeras etapas de lo que, posiblemente, será un amplio, decidido y fundamental proceso de reforma. Tales reformas necesitan un apoyo amplio. Maestros y administradores, padres y comunidades, empresas y organizaciones no gubernamentales, gobiernos locales y nacionales, todos deben unirse en expresar una pasión por el éxito educativo en todo nivel. La reforma educativa necesita tener una perspectiva tanto global como local: global, en tanto todas las partes interesadas deben ser estimuladas a alinear los resultados en la educación con estándares internacionales; local, en el sentido de que las reformas más poderosas provendrán de la fortaleza de las comunidades. La descentralización de la provisión de servicios sociales está actualmente imponiéndose en todo el mundo, incluyendo América Latina. Dar más responsabilidad

sobre la educación a las personas que se beneficiarán de ella seguramente ayudará a cimentar la fortaleza, amplitud y dirección de reformas necesarias.

La educación es vital para la sociedad, no sólo para una economía. Es un aspecto fundamental del desarrollo humano, más allá de sus implicaciones para el bienestar económico. Es también una ofrenda que nos ha sido dada, con frecuencia a gran costo, por previas generaciones. Es importante que asumamos la oportunidad de transmitir y mejorar este legado. Como dijo uno de los educadores líderes en el mundo, Sir Claus Moser: “la educación cuesta cara, pero también la ignorancia.” 🍀

Introducción

DESDE MEDIADOS DE 1970 ha ido creciendo el consenso acerca del papel que juega la educación como una de las herramientas más efectivas para mitigar la pobreza. Es ampliamente reconocido hoy que la inversión en el desarrollo del capital humano de los individuos de bajos recursos ayuda a mejorar su capacidad de participar en el mercado laboral. El apoyo a la educación, capacitación y, en general, en el desarrollo de los recursos humanos es esencial para poder asegurar el crecimiento continuo y el aumento de la competitividad en el ambiente del comercio global, logrando así acelerar el paso del avance económico y social de la región.

La educación ofrece a las personas conocimientos, dándoles de esta manera la oportunidad de prosperar. En un mundo guiado por los tratados de comercio regionales, el conocimiento y la competencia global, aquellos individuos con amplios conocimientos y destrezas tendrán mejores oportunidades para beneficiarse de la integración económica mundial.

La deficiente calidad y el inadecuado acceso a la educación tanto en América Latina como en el Caribe limitan seriamente el poder de la región a progresar hacia un desarrollo sostenido. Existe una clara asociación entre la pobreza y la educación en América Latina: los pobres son aquellos con bajos niveles de educación, con altas tasas de abandono de estudios y bajas tasas de alfabetismo, dando como resultado una baja participación en la fuerza laboral.

Condiciones de la educación en América Central

En el corto período que va de 1990 a 1996, los sistemas de educación en América Central han obtenido importantes logros. El total de las matrículas en educación pre-escolar, primaria y secundaria aumentaron respectivamente en un 70, 20 y 65 por ciento durante este período. Estos logros requirieron a su vez que los gobiernos efectuaran grandes esfuerzos financieros dirigidos hacia la construcción de más escuelas así como a la contratación de más maestros. Combinando los tres niveles de educación, se abrieron cerca de 60 mil escuelas y se emplearon a más de 84 mil nuevos maestros entre 1990 y 1996.

La creciente demanda educativa, especialmente en los niveles de educación secundaria es uno de los puntos de importancia para esta región. Las proyecciones disponibles muestran que la demanda para la educación primaria aumentará en más del 6 por ciento entre 1997 y 2000, y que la demanda para la educación secundaria también aumentará en más del 20 y 15 por ciento respectivamente durante el mismo período.

A pesar de estos avances, existe todavía una alta tasa de abandono escolar y de

repetición de estudios, los cuales reflejan la debilidad del sistema para retener y promover a los estudiantes. Por cada 100 estudiantes que empezaron la educación primaria en América Central durante 1996, sólo 93 continuaron asistiendo a la escuela hasta el final del año y sólo 80 lograron pasar de año. El mismo análisis en el nivel de educación secundaria es aun más preocupante: sólo 90 de 100 estudiantes de secundaria matriculados a comienzos del año 1996 asistieron a la escuela hasta finales de año, pero sólo 62 pasaron de curso.

Estas estadísticas reflejan el problema de la calidad en la provisión de servicios educativos, un problema que no tiene una fácil solución. Las reformas educativas que buscan mejorar el acceso de los pobres y la calidad de su educación frecuentemente tienen que incluir dimensiones de descentralización administrativa, autonomía escolar, compromiso tanto de los padres como de la comunidad en la administración del colegio, incentivos a los profesores, mejoramiento de su capacitación y la reforma del plan de estudio. Aprender de la experiencia de otros, ponderar opciones y establecer una política de diálogo en busca de consensos son aspectos del diseño de las reformas que pueden contribuir a su éxito.

Orígenes de la conferencia

La segunda Cumbre de las Américas realizada en Santiago, Chile en abril de 1998, reafirmó la importancia de la educación y colocó a este sector como el tema principal de la agenda hemisférica. El mejoramiento en la calidad, equidad, relevancia y eficiencia son los factores claves en el progreso de la educación y han sido enfatizados para lograr que:

para el año 2010, el acceso y la conclusión de una educación primaria de calidad para el 100 por ciento de los niños, y el acceso a una educación secundaria de calidad para por lo menos el 75 por ciento de los adolescentes (con aumentos en el porcentaje de jóvenes que completen su educación secundaria) y asumir la responsabilidad de otorgar a la población en general oportunidades de un aprendizaje que les sea útil a lo largo de sus vidas.

Luego de la Cumbre, los encargados de políticas educativas en América Central sugirieron mantener la atención en la educación y hacer seguimiento de las implicaciones de la Cumbre a través de un foro regional que permitiera además intercambiar información acerca de los éxitos obtenidos en la reforma educativa en los distintos países. Si bien los ministros y oficiales del sector educación en la región han sostenido intercambios regulares con sus colegas acerca de las lecciones aprendidas en casos como el de EDUCO en El Salvador y los esfuerzos de reforma en Guatemala, hubo acuerdo en que valía la pena traer también la perspectiva de los académicos a la discusión de la reforma educativa. La

conferencia fue planeada, entonces, como una ocasión de reunir a académicos y a responsables de políticas educativas de América Central, Panamá y República Dominicana en torno a la reforma de la educación en las Américas. La Conferencia buscaba también afirmar la educación como una prioridad social y económica para la región.

Con el auspicio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Instituto de Harvard para el Desarrollo Internacional, (HIID) y la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos (USAID), el Ministerio de Educación de El Salvador y la Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo (FEPADE) organizaron una conferencia sobre Reforma Educativa en enero de 1999 en San Salvador, El Salvador.

Bajo la visión y el liderazgo de Abigail Castro de Pérez, entonces Ministra de Educación de El Salvador, la conferencia convocó a los oficiales de más alto rango de los ministerios de educación de los cinco países de América Central, Panamá y República Dominicana. Las delegaciones de los países incluyeron además a representantes de la sociedad civil. La Conferencia reunió a investigadores de la Universidad de Harvard, del Banco Interamericano de Desarrollo y de varias otras universidades y centros de estudio de las Américas. Esto hizo posible un diálogo entre investigadores, responsables de política y representantes de la sociedad civil acerca de problemas y posibles soluciones, facilitando así la diseminación de las mejores prácticas.

La intención de este libro es prolongar ese diálogo, poniendo las contribuciones presentadas a la Conferencia en manos de un círculo más amplio de educadores, funcionarios de gobierno, agencias de desarrollo y académicos interesados en la educación y el cambio educativo. Los artículos que componen el libro representan una rica y poco común colección de perspectivas, que reflejan la complejidad del tema en cuestión. Se ha buscado dar voz tanto a académicos de larga trayectoria como a investigadores que cuentan con una perspectiva destacada acerca de los esfuerzos de países específicos, así como de temas especializados.

El volumen ha sido dividido en dos secciones: la primera comprende los documentos de carácter más general, ya sea por su cobertura geográfica o por la amplitud de los temas tratados, que proveen el marco de referencia para el estudio de las reformas. La segunda sección está enfocada en los resultados relacionados directamente con América Central, Panamá y República Dominicana, o con temas particulares dentro del marco de la reforma de la educación.

La primera sección empieza con el capítulo titulado *La reforma educativa en América Latina y el Caribe: Temas, componentes y instrumentos*, escrito por Juan Carlos Navarro, Martín Carnoy y Claudio de Moura Castro, en el cual se discute el concepto de la reforma de la educación sobre la base de las experiencias de la región en el tema. El capítulo recalca

el hecho de que mientras que la educación actualmente es vista como la clave del desarrollo, las escuelas en América Latina son muy deficientes en la mayoría de los casos. En respuesta, varias partes interesadas—incluyendo padres, estudiantes, profesores, autoridades de gobierno, empresarios, organizaciones no-gubernamentales y los medios de comunicación—se han tornado enormemente activos, demandando recursos, nuevas políticas y mejores resultados para la educación de sus países. Según los autores, sólo reformas sistemáticas, en vez de cambios incrementales, lograrán alcanzar las mejoras necesarias. Proyectar e implementar dichas reformas es un reto mayor para los educadores, el gobierno y las agencias de desarrollo, debido a que América Latina enfrenta obligaciones financieras severas y culturas educativas de raíces muy profundas. Además, las agencias internacionales e incluso los gobiernos nacionales tienen dificultades en alcanzar el ámbito local que tanta importancia ha tomado para la reforma. Con todo, Navarro, Carnoy y Castro ven un rol importante para agencias tales como el BID, en ayudar a construir un consenso para el cambio y ofrecer asesoría técnica, reforzando así la capacidad de los sistemas educativos para implementar la reforma. A pesar de que diferentes países de la región exhiben distintas condiciones iniciales, el financiamiento, la recolección y difusión sistemática de información y la evaluación mediante pruebas estandarizadas, según los autores, son algunas de las herramientas más poderosas para estimular e implementar la reforma de la educación.

En su artículo *La igualdad de oportunidades educativas como prioridad de políticas en América Latina*, Fernando Reimers argumenta que la prioridad de las políticas educativas en la región debe ser lograr la igualdad de oportunidad educativa para estudiantes de distintos grupos sociales. En su capítulo, Reimers trata el tema de la relación entre educación, pobreza y desigualdad. Luego de un análisis del concepto de igualdad de oportunidades educativas, el autor propone cinco niveles o variantes del mismo, que el lector probablemente encontrará útiles para organizar el tratamiento de un tema a la vez complejo e ineludible. También revisa algunos de los logros en materia educativa a nivel regional y discute el potencial de las escuelas en brindar oportunidades educativas a estudiantes de bajos recursos económicos. Para terminar, Reimers revisa algunas políticas y programas en curso orientada a aumentar las oportunidades educativas de esos niños.

El artículo de Gary Orfield, *Política educativa y equidad: Lecciones de un tercio de siglo de reformas educativas en Estados Unidos*, presenta un punto de vista disidente con respecto al mérito de algunos de los elementos que han caracterizado las políticas educativas de los '90 en muchas partes del mundo. El autor discute el impacto de treinta años de políticas educativas en el mejoramiento de la equidad de la educación en Estados Unidos. Orfield distingue dos eras en la formulación de políticas: el período de 1960 a 1980, marcado por

esfuerzos por aumentar el acceso y la equidad, y la era de 1980 en adelante, caracterizada por su énfasis en la competencia y en los estándares. Luego de revisar el contexto político-ideológico de esas épocas y las reformas a que dieron origen, el autor analiza los resultados obtenidos en términos de equidad en el acceso a una educación de calidad. Orfield argumenta que los avances en equidad obtenidos como resultado de las medidas dirigidas a resolver los problemas de los grupos de escasos recursos económicos en las décadas de los 60 y 70, han sufrido estancamiento y reveses como consecuencia de la agenda política de las últimas dos décadas. El autor sugiere que la experiencia de Estados Unidos en estas materias puede ser útil para la formulación de políticas en otros países, aunque previene contra un traslado poco reflexivo de las políticas y lecciones derivadas de esta experiencia a otros países con características sociales diferentes, e insiste en la importancia, para el lector latinoamericano, de recordar que la política educativa en Estados Unidos está en permanente estado de discusión, e incluso desacuerdos acerca de los objetivos y medios de la misma.

El capítulo *Dimensiones de cambio en los sistemas educativos de América Latina*, de Luis Osin, nos recuerda que la crisis del sistema educativo, cuyos síntomas incluyen el alto porcentaje de estudiantes que egresan del sistema sin dominar conocimientos fundamentales para una vida productiva en la sociedad, así como la frustración creciente de muchos docentes que trabajan con una sensación de “desgaste” improductivo, no es responsabilidad ni de estudiantes ni de docentes. La crisis es, en cambio, consecuencia de una inadecuada definición de la estructura educativa. Osin propone cambios en cuatro dimensiones para superar esta situación: 1) La actual educación sincrónica, que supone que todos los estudiantes deben aprender lo mismo al mismo tiempo, debe ser sustituida por una educación asincrónica, que permita el aprendizaje de acuerdo con el ritmo y posibilidades de cada estudiante; 2) La educación masiva, herencia de la Revolución Industrial, debe pasar a ser personalizada; 3) La enseñanza actual, centrada en la exposición del docente, debe enfatizar lo que el estudiante realiza; 4) El aprendizaje debe ser planeado no sólo para los estudiantes, sino también para los docentes. Estos cambios son posibles hoy gracias a los avances realizados en la tecnología y en la investigación educativa, los cuales—concluye Osin—permiten proponer una solución sistémica para los problemas de la educación.

En *Calidad de la educación enfocada en los géneros: Hacia una pedagogía global*, Caroline E. Parker trata el tema del género y la educación formal. El estudio de la educación desde una perspectiva de género no se justifica solamente, a juicio de la autora, en el deseo de mejorar el acceso y la retención de las niñas en el sistema escolar, sino en el hecho de que en una pedagogía tradicional las niñas no reciben la misma calidad educativa que los varones. Cualquier propuesta educativa donde se enfatiza la calidad, necesita considerar qué

significa calidad educativa para las niñas. Parker destaca que recientes teorías de aprendizaje indican que el género de una persona influye en cómo se aprenden las materias, y por lo tanto en la definición de la pedagogía apropiada a las diferentes formas de aprender de niñas y niños. El trabajo revisa algunas intervenciones de género en la educación formal, y propone algunas consecuencias de este análisis para las políticas de educación y género en América Central, Panamá y República Dominicana orientadas a evitar que las escuelas sean instituciones promotoras de las divisiones de géneros y estereotipos que limitan a las niñas en el desarrollo completo de sus capacidades, y las mantienen en una situación de desventaja.

Cada vez más, la educación en América Latina está dejando de ser considerada una responsabilidad exclusiva del Estado para pasar a ser vista como una responsabilidad social mucho más amplia. En *El sector privado y la educación: La experiencia en países desarrollados de la OCDE*, Jeffrey Puryear abarca el tema de los empresarios y la educación en Estados Unidos y en América Latina, y las lecciones que se pueden derivar de las experiencias de colaboración entre los mismos. La posición planteada aquí se basa en un proyecto desarrollado en conjunto entre el Diálogo Interamericano, una asociación de empresarios en Estados Unidos, y el Consejo Empresarial de América Latina. Proporciona ejemplos interesantes de alianzas entre el sector público y privado para promover la mejora de la educación, y proporciona también elementos para organizar la reflexión sobre el tema.

María Martiniello, en su trabajo *Participación de los padres en la educación: Hacia una taxonomía para América Latina*, desarrolla una clasificación de las categorías de participación de padres discutidas en la literatura especializada, la cual se presenta como marco de referencia para el estudio de la participación y el diseño e implementación de políticas en América Latina. Martiniello hace ver cómo las diversas prácticas, conductas, interacciones con la escuela, funciones y papeles que los padres ejecutan o desempeñan afectan de diversos modos la educación de sus hijos. Las categorías son: 1) Padres como entidades responsables de la crianza, cuidado y protección de sus hijos, y como proveedores de las condiciones que permitan al niño asistir a la escuela; 2) Padres como maestros, es decir, continuando y reforzando en el hogar el proceso de aprendizaje del aula por medio de la supervisión y ayuda en tareas y proyectos escolares; 3) Padres como agentes de apoyo a la escuela, por medio de contribuciones de dinero, tiempo, trabajo y materiales para mejorar la provisión de servicios; y 4) Padres como agentes con poder de decisión, afectando por medio de acuerdos en consejos escolares consultivos o directivos, o por medio de programas de selección de escuelas o “vales” escolares (*vouchers*), las políticas de la escuela y sus operaciones. La autora detalla las actividades, barreras, condiciones de implementación e implicaciones de política para cada categoría de participación, destacando que la única modalidad de participación para la cual hasta el momento hay evidencia contundente de que por sí sola eleva el

rendimiento académico, es la de ‘padres como maestros’. Entre otras conclusiones, Martiniello señala que las otras modalidades de participación tienen un importante impacto sobre la asistencia de los estudiantes (modalidad de ‘padres como responsables de la crianza’), la cantidad de recursos o insumos disponibles para la escuela (‘padres como agentes de apoyo’), y la eficiencia en el uso de insumos, la rendición de cuentas del personal educativo y la asistencia de los maestros (‘padres como agentes de decisión’).

El capítulo *Políticas e incentivos que contribuyen al mejoramiento del desempeño y motivación docente*, de Claudia Uribe, constata que factores como la baja remuneración y prestigio de la profesión magisterial, la falta de recompensas, apoyo, evaluación y desarrollo profesional, y las condiciones indignas en las que muchos maestros trabajan, afectan no sólo el desempeño y motivación de los maestros, sino que desaniman a los futuros candidatos a la profesión creando un círculo vicioso de baja calidad docente. En su artículo, Uribe examina los distintos esquemas de incentivos tanto económicos como de otra índole que han sido implementados en varios países resaltando las lecciones aprendidas hasta el momento. En cuanto a objetivos, las políticas de incentivos a maestros buscan atraer a los mejores candidatos a la profesión docente, retener a los mejores maestros en la docencia, atraer buenos maestros a las zonas marginales o de difícil acceso, mantener o mejorar la motivación, asistencia y desempeño, comprometer a los maestros en las iniciativas de reforma educativa, o establecer mecanismos de rendición de cuentas. Los incentivos pueden ser tanto económicos como de otra índole, y pueden dirigirse a maestros de manera individual o grupal. Una de las conclusiones del trabajo es que los esquemas de incentivos con mayor probabilidad de éxito apoyan la colaboración entre maestros y no su competencia, y se basan en objetivos claros y alcanzables. En todo caso, advierte Uribe, el impacto de estas políticas ha sido en general poco estudiado, y debe evitarse proponer una política de incentivos como “solución mágica” para los complejos problemas que enfrentan los sistemas educativos. Los incentivos a los maestros, propone Uribe, son necesarios pero deben ser vistos como una de las condiciones para movilizar el cambio y el mejoramiento de los sistemas educativos.

El capítulo *Factores de promoción de la calidad en sistemas de evaluación de la educación superior en América Latina* es el único trabajo sobre educación terciaria en el volumen. Usando como base la literatura especializada y la experiencia de los autores Lewis A. Tyler y Andrés Bernasconi en el diseño de sistemas nacionales de evaluación, este artículo revisa el contexto general que hace posible y necesario el establecimiento de sistemas nacionales de evaluación de la educación superior en América Latina. Se analizan a continuación los factores que facilitan y dificultan el desarrollo de tales sistemas, y finalmente se señalan los elementos—a nivel de cada institución de educación superior—de los que depende el éxito

o fracaso de la evaluación. Los autores argumentan que el adecuado diseño de un sistema nacional de evaluación requiere tener en cuenta los tres niveles antes indicados: el contexto político, económico y educativo de la región, las características del sistema de educación superior del país, y la organización y cultura de cada una de las instituciones que lo componen. Este capítulo representa sin duda una contribución oportuna en el contexto del creciente interés por sistemas de acreditación y evaluación institucional tanto en América Central como en América Latina en general.

En la segunda sección del libro, que reúne los trabajos dedicados a América Central, el capítulo *La educación secundaria en América Central, Panamá y República Dominicana: Políticas críticas para el crecimiento y la reforma*, de Laurence Wolff, examina la situación actual de la educación secundaria en esta región en el contexto de los cambios económicos mundiales. Identifica una variedad de políticas que puedan asegurar que la educación secundaria desempeñe un papel positivo en el desarrollo económico y social, y examina la situación actual con respecto a la calidad, eficiencia, equidad, costo y estructura de ese nivel educativo. Wolff resume las opciones de política en todos estos campos e incluye escenarios para satisfacer las exigencias financieras de un crecimiento cuantitativo y un mejoramiento cualitativo. Al final, el autor proporciona un resumen del papel de los gobiernos en la implementación de la reforma y la expansión de la educación secundaria. En el anexo se incluye un ejercicio detallado de planificación en el que se estima, por países, el costo del cumplimiento de las metas cuantitativas y cualitativas.

El capítulo *Financiamiento de la educación y la reforma educativa: Tendencias e implicaciones*, de Gustavo Arcia, analiza las implicaciones de las reformas educativas sobre la composición y dirección del financiamiento del sector. Dado el ámbito de los avances regionales en materia de política social—especialmente en lo referente a equidad y políticas orientadas a la reducción de la pobreza—el autor argumenta que el financiamiento educativo tiene que ser coherente con una visión más amplia de la inversión en capital humano, con la focalización de recursos y beneficios, y con la rendición de cuentas a la sociedad. Como resultado de esta reorientación, este trabajo sugiere la necesidad de algunos cambios muy substanciales en el financiamiento educativo, lo mismo que algunas políticas y acciones relevantes a otras instituciones del sector social.

En *El costo-efectividad de las políticas de educación primaria en América Central, Panamá y República Dominicana: Un estudio basado en la opinión de expertos*, Ernesto Schiefelbein, Laurence Wolff y Paulina Schiefelbein describen un nuevo enfoque para evaluar el costo-efectividad de las intervenciones educativas. En lugar de estudiar las investigaciones empíricas ya realizadas, o de iniciar nuevas, los autores solicitaron la opinión de diez investigadores en educación de prestigio mundial—tanto en el ámbito universitario como

en las agencias internacionales—y familiarizados con América Latina, sobre el impacto que tendrían en los logros de aprendizaje de los alumnos, un conjunto de cuarenta intervenciones consideradas posibles a nivel de educación primaria. Las respuestas recibidas se complementaron con los costos de las distintas intervenciones calculados por los autores, para conformar un índice de costo-efectividad. Los resultados sugieren que durante los últimos veinte años, los proyectos educativos implementados en la región no han incluido muchas de las intervenciones de alto costo-efectividad identificadas en dicho índice. Un análisis similar se realizó con la colaboración de un grupo de planificadores de la región. Los autores sugieren que es posible refinar y mejorar este ejercicio solicitando opiniones a un mayor número de expertos, realizar análisis más sofisticados y aplicar un enfoque similar en otras regiones del mundo (por ejemplo, África y el sudeste asiático).

En su artículo *La educación y la reforma de la educación en América Central*, Juan Arrién describe y analiza la situación de la educación en América Central antes del inicio de las reformas de la última década, y revisa las principales medidas de reforma en proceso en Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador y Panamá en la actualidad, así como las tendencias de la educación centroamericana de cara al nuevo siglo. Este trabajo es el resumen de los resultados de un estudio sobre procesos de reforma educativa en América Central conducido bajo el auspicio del BID, USAID y el Programa para la Promoción de la Reforma Educativa en América Latina (PREAL), recientemente publicado, que constituye la síntesis más completa de reformas educativas en los países mencionados realizada recientemente.

El trabajo de Héctor Lindo-Fuentes, titulado *Participación de la comunidad y capital social en las escuelas* se basa en investigaciones en terreno hechas por el autor en Panamá, Brasil y El Salvador, y en el marco conceptual del capital social. El artículo presenta una discusión sobre el efecto de la participación de la comunidad en el uso de recursos, el funcionamiento de las escuelas, y la cultura cívica en la escuela y el resto de la comunidad. Analiza las condiciones dentro de la comunidad que contribuyen a explicar el éxito o el fracaso de la participación, y ofrece reflexiones sobre diseño institucional y seguimiento extraídas de la observación de experiencias educativas participativas en la región

Los dos últimos capítulos abordan el tema crucial de la capacitación docente. El artículo *Una metodología para descentralizar la capacitación de maestros: Evaluación preliminar de los círculos de calidad de maestros* de Fernando E. Rubio e Hipólito Hernández reporta sobre los resultados iniciales en materia de administración del aula, equidad en el aula, uso de materiales y satisfacción de maestros en el programa Círculos de Calidad de Maestros, instituido por el Ministerio de Educación de Guatemala como parte del esfuerzo para descentralizar la educación. Los círculos son una metodología de capacitación en servicio de maestros, especialmente necesaria en áreas bilingües del país, ya que permite a los

maestros compartir experiencias en el manejo de situaciones de aprendizaje bilingüe intercultural. Los resultados aquí presentados están basados en una evaluación de programa realizada en el departamento de El Quiché por la Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural (DIGEBI) del Ministerio de Educación de Guatemala.

En *El desarrollo de metodologías para el estudio de programas de educación de maestros: los casos de Sri Lanka y México*, María Teresa Tatto presenta el papel de la investigación evaluativa en la mejora de la calidad de los programas de educación de maestros. Su capítulo señala la importancia de la calidad y la relevancia de la educación de maestros en el desarrollo de la política educativa a nivel mundial. La atención relativamente reciente a los maestros y a su preparación como puntos claves en la mejora de la educación, obedece a la percepción que se ha tenido tradicionalmente de lo que es un maestro y de lo que significa enseñar. No es sino como resultado de los avances en los últimos veinte años en psicología cognoscitiva que se empieza a entender cómo aprenden los niños y, como extensión, se empieza a cuestionar cómo aprenden los adultos que están encargados de enseñar a estos niños. En este artículo la autora discute una aproximación metodológica viable a la investigación de la educación de maestros usando como ejemplo dos estudios en los que ha participado. Enfatiza los diferentes usos que se les puede dar a la información obtenida en el desarrollo de programas de educación de maestros de alta calidad y relevancia, y en la toma de decisiones.

El lector podrá fácilmente identificar en esta obra, aspectos importantes de la reforma educativa que han recibido menor atención que la debida. O quizás podrá cuestionar, por otro lado, el hecho de que se cubra tanto terreno en lugar de concentrar la atención en uno o dos temas críticos. En ambos casos tienen razón. La Conferencia cuyos trabajos constituyen la base del contenido de este libro pretendió presentar una perspectiva comprehensiva de la reforma educativa. Por otra parte, si el tema es reforma de la educación, no existe un aspecto único que, una vez atendido, traiga consigo la transformación y el mejoramiento de la educación de un país, sea de América Central o de cualquier otra parte del mundo.

Por la cantidad y diversidad de actores involucrados, por la complejidad de la tecnología necesaria, por lo imperfecto de nuestro conocimiento y por la importancia de lo que está en juego, la reforma educativa tiene en cierto modo que atacar muchos frentes sin perder sentido de prioridades, y atravesar muchos procesos sin perder el sentido de coordinación y oportunidad para cada acción. Avances en la calidad, hoy en día indispensables y urgentes, tienen que hacerse sin dejar de considerar en primer lugar los temas de equidad. La innovación y la adopción de nuevas tecnologías permite abordar problemas antes intratables, pero han de emprenderse de manera participativa y prudente. Las buenas prácticas del resto del mundo deben informar a los encargados de tomar las

decisiones locales, pero todos los actores relevantes tienen que compartir y apropiarse los objetivos y la urgencia de la reforma. Las instituciones internacionales tienen mucho que dar en financiamiento y conocimiento, pero no pueden ni deben reemplazar la energía y decisión nacional para que la reforma sea viable y sostenible. Encontrar y mantener este tipo de balance no es fácil, y por eso la discusión crítica es una parte indispensable de la reforma educativa: hay desacuerdos, muchas veces considerables, entre todos los participantes acerca de si las prioridades son las correctas, o acerca de los mejores medios para alcanzarlas; desacuerdos que, como también será evidente para el lector, alcanzan a los autores de los trabajos contenidos en este libro.

Los editores aspiran, a la vez, a captar parte de esta complejidad y a transmitir un sentido práctico de que existen alternativas. Se ha avanzado y es posible seguir avanzando en todos y cada uno de los aspectos de la reforma de la educación tanto en América Central, Panamá y República Dominicana, como en el resto de la región. Los capítulos de este libro contienen material original los cuales de ningún modo está dirigido a cerrar la discusión y proponer tesis definitivas, sino que sobre todo a organizar constructivamente el debate y a reflejar un sentido de avance y posibilidad. Cada uno debe ser considerado como la visión propia de su autor o autores, no necesariamente compartida por los editores, pero sin duda una contribución válida a la reflexión de conjunto sobre la reforma educativa que la obra busca fomentar. ☪

I. PERSPECTIVAS SOBRE
LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS
EN LAS AMÉRICAS

La reforma educativa en América Latina: Temas, componentes e instrumentos

Juan Carlos Navarro, Martin Carnoy y Claudio de Moura Castro¹

Introducción

HAY UN AMPLIO Y CRECIENTE CONSENSO en América Latina y el Caribe acerca de la necesidad y urgencia de la reforma educativa. A lo largo y ancho de la región se están desarrollando reformas que están recibiendo su impulso de argumentos relacionados con el crecimiento económico, el aumento de la productividad, la competitividad global y las mejoras en la equidad social. Hay signos por todas partes de que, más allá de la retórica, se están tomando pasos muy concretos para mejorar la educación. Este trabajo se propone describir los componentes principales de la idea de “reforma educativa”, tal como ha ido emergiendo de la experiencia de América Latina. La noción tiene muchos aspectos, pues comprende desde temas técnicos complejos—como por ejemplo la definición misma de indicadores de desempeño de estudiantes, maestros y los sistemas en su conjunto—hasta temas de economía política—el papel de los sindicatos, la necesidad de amplio consenso social, etc., varios de los cuales solo se comprenden imperfectamente hasta ahora y que, en cualquier caso, son difíciles de manejar en la práctica. En lugar de comenzar con una definición formal de reforma, los autores tienen la esperanza de que esa noción emergerá y se hará clara a medida que avancemos en este trabajo. Este trabajo, en buena medida, evita profundizar en el por qué la reforma está ocurriendo en América Latina hoy en día, para poder concentrarse en el cómo y en las perspectivas de futuro. Esta sección inicial, sin embargo, ofrece algunos elementos contextuales que vale la pena considerar a la hora de comprender el impulso regional hacia la transformación y el mejoramiento de los sistemas educativos.

La economía mundial ha atravesado enormes cambios en los últimos 20 años, y estos han hecho a la calidad de los sistemas educativos mucho más importante que antes para la salud económica de una nación. La competencia global y las revoluciones de la información

¹Los autores son, respectivamente, Especialista Principal en Desarrollo Social y Educación en el BID, Profesor de Educación en la Universidad de Stanford, y Asesor Principal en Educación en el BID. Este capítulo tuvo su origen en un papel de trabajo preparado como parte de la elaboración de la estrategia del BID para la educación primaria y secundaria. Los autores quisieran reconocer las contribuciones de Marcelo Cabrol, Ruthane Deutch, Emiliana Vegas, Aimee Verdisco y Laurence Wolff. Julisa Reynoso y Norma García prestaron asistencia en su elaboración. La responsabilidad de las ideas presentadas, como es usual, recae totalmente sobre los autores y no debe ser atribuida al BID o a ninguna otra persona o institución. Una versión en inglés de este trabajo ha ido publicado en *Institutional Reforms. Growth and Human Development in Latin America: A Conference at the Yale Center for International and Area Studies*. 2000. New Haven.

y las comunicaciones están en el corazón de estos cambios. El crecimiento económico bajo las nuevas condiciones requiere de ciertas condiciones en los países que, entre otras, incluyen una fuerza de trabajo con una base sólida de destrezas de lectura, de cálculo matemático y de conocimiento científico, capacidades de resolución de problemas, destrezas de computación y la capacidad para comunicarse efectivamente. La transición a la democracia en América Latina ha dado a las escuelas otra responsabilidad fundamental: el desarrollo de una cultura cívica que fortalezca la tolerancia, la cooperación y el amplio sentido de nación y comunidad. Después de más de una década de reformas económicas pro-mercado, los bajos niveles de logro educativo de la mayor parte de la fuerza de trabajo y las excepcionalmente altas disparidades en las oportunidades sociales y económicas entre los ciudadanos siguen siendo temas pendientes que son considerados por muchos como los factores que están restringiendo el potencial de desarrollo de la región:

- ▶ El aprendizaje en las escuelas—con excepción de las que sirven a la elite—según los reportes disponibles, sigue siendo extremadamente deficiente: los estudiantes latinoamericanos que han sido incluidos en los proyectos de medición del desempeño escolar—como por ejemplo en el TIMSS—sistemáticamente obtienen los puntajes más bajos de todos los países en desarrollo. Las instituciones educativas de la región están entre las peor calificadas por los líderes e inversionistas internacionales (World Economic Forum, 1997). En todas partes los maestros aparecen como teniendo una formación inadecuada y todavía peores condiciones de trabajo.
- ▶ Las democracias emergentes experimentan déficits de educación cívica: existe un amplio apoyo para la idea de que una buena educación no sólo incluye el aprendizaje de disciplinas del conocimiento, sin también una creciente conciencia de las reglas básicas de la ciudadanía en la sociedad moderna. La práctica de estas reglas debería comenzar en la escuela misma, pero es poco lo que se conoce acerca de qué hacer en esta área, y poco también lo que se hace con decisión y efectividad.
- ▶ La región exhibe la más grande desigualdad del ingreso en el mundo, lo que por una parte refleja, y por otra parte contribuye a perpetuar, las disparidades en las oportunidades educativas entre los diferentes grupos en la población. En 1990 la brecha medida en años de educación entre el diez por ciento más rico y 30 por ciento más pobre de los latinoamericanos de 21 años fue de 4 o más en 9 de 15 países incluidos en un estudio reciente del BID, y para al menos 4 países esta brecha se había incrementado desde 1980. Hasta un cierto punto, la educación sigue siendo un factor

que puede ser visto como un contribuyente a reforzar las desigualdades en lugar de uno que actúa para reducir las.

- ▶ Los trabajadores jóvenes de la región entran a la fuerza de trabajo con un promedio inferior de años de educación que los jóvenes del Sudeste asiático e incluso otras regiones en desarrollo (Birdsall, 1988; Filmer y Prichett, 1988), y la brecha continúa ampliándose. A pesar de importantes progresos en la reducción del analfabetismo, en materia de igualdad entre géneros y en el acceso a la educación primaria, el porcentaje de niños que no completan la primaria es casi el doble de lo que podría esperarse dado el nivel de ingresos de la región (BID, 1996).

Hoy, sin embargo, estas deficiencias largamente acumuladas han empezado a movilizar grupos cada vez más amplios de ciudadanos preocupados por la educación, y esto incluye a padres, estudiantes y maestros, y también empresarios, organizaciones no gubernamentales y medios de comunicación. Estos grupos están hoy pidiendo más recursos, nuevas políticas y mejores decisiones para el sector educativo; recursos, políticas y decisiones que sean lo suficientemente buenas como para convertir a los sistemas educativos en instituciones capaces de atacar los retos económicos sociales y culturales de la economía global. Esta movilización está sucediendo porque la educación es percibida cada vez más, y la percepción es correcta, como la clave para el desarrollo, la lucha contra la pobreza y la reducción de las desigualdades de ingreso, así como también la incubadora y salvaguarda de los valores democráticos y ciudadanos contemporáneos. En balance, después de años de falta de innovación y calidad, se está produciendo un poderoso fermento de cambio.

Y se trata de un cambio sistémico, como se manifiesta en la fuerza de la idea de reforma, más allá de un simple llamado a invertir más recursos en instituciones y prácticas ya existentes. En América Latina y el Caribe la educación no solamente se está convirtiendo en una prioridad real en los presupuestos públicos, sino también en las palabras, mentes y acciones de los líderes, quienes cada vez más invierten influencia política substancial y considerables capacidades técnicas en el intento por recuperar los sistemas educativos y mejorar visiblemente sus niveles de desempeño. La educación es cada vez más vista como el más importante catalizador del desarrollo. Es justamente a estas reformas, y a la estrategia y secuencia necesarias para implementarlas, a las que se dirige este trabajo².

²Este trabajo fué elaborado inicialmente como parte de los trabajos de la Estrategia de Educación Primaria y Secundaria del Banco Interamericano de Desarrollo. Debe mucho también a otros intentos recientes por revisar los retos de la reforma educativa en América Latina, tales como Wolff, Schiefelbein y Valenzuela (1994), y más recientemente Schiefelbein (1998) y Diálogo Interamericano (1998).

América Latina encara restricciones financieras muy estrictas en su intento por mejorar la educación, y esto también contribuye a darle una forma peculiar a los intentos de reforma. La mayor parte de los países de la región pasaron por una crisis de endeudamiento al principio de los años 80, justo cuando deberían haber comenzado a transformar su base industrial y a invertir en la mejoría de su infraestructura educativa. La educación latinoamericana estaba ya confrontando serios problemas de calidad en los años setenta, y los problemas económicos de los ochenta retrasaron su atención y resolución. Aunque la expansión educativa continuó en este período de crisis financiera, lo hizo al costo de dejar que la calidad de la enseñanza se estancara o declinara todavía más. Con la reanudación del crecimiento económico en los años noventa, continuaron las presiones para mantener el gasto público controlado y hasta el día de hoy los límites al financiamiento son un elemento clave en el proceso de reforma educativa.

Hay también otras restricciones. Los sistemas educativos nacionales han estado organizados históricamente de ciertas formas muy particulares, con intereses creados alrededor de las estructuras organizacionales existentes. Qué se enseña y cómo se enseña tienen una larga historia. Los sistemas de evaluación y los planes de estudios que los soportan se han convertido en muchos casos en iconos culturales. Los sistemas educativos en muchos países, estados y municipalidades son los empleadores más importantes, y la fuente de ingresos más significativa para los cuadros profesionales. Estructuras como estas son extremadamente difíciles de cambiar porque han llegado a ser toda una forma de vida, más que simples profesiones u ocupaciones.

La mejora del aprendizaje tiene que transformar las actividades diarias en las escuelas y en los salones de clases. Si los maestros y los alumnos asisten esporádicamente a clase, el aprendizaje es también esporádico. Si el conocimiento de las matemáticas o del lenguaje que tienen los maestros es escasamente superior al de sus alumnos, es difícil mejorar el proceso de enseñanza-aprendizaje. Si los directores de escuela no son educadores innovadores con considerables conocimientos de “buenas prácticas”, la reforma educativa choca con barreras a la puerta de la escuela.

La mayor parte de las clases en América Latina se basan todavía en el tradicional y superado modelo frontal, en el que el maestro pasa la materia especificada en el plan de estudios a alumnos pasivos. Estos alumnos, a su vez, frecuentemente no tienen buen acceso a libros de texto y otros materiales para el aprendizaje. En algunos casos, interpretaciones

Comparte con ellos la importancia que se da a la calidad y la equidad como los temas principales de la educación en la región, aunque su énfasis en la idea “fuerza de reforma” le da un tono distintivo, así como su intento por dirigirse principalmente a los aspectos institucionales de la misma.

muy particulares de la filosofía de la enseñanza “constructivista” militan activamente contra el uso de libros. Tradicionalmente, en América Latina mejorar la calidad de la educación ha significado cambiar el plan de estudios, puesto que este es visto como la “tecnología” por excelencia de la enseñanza, y por ende del aprendizaje. Los reformadores de la educación, sin embargo, han comenzado a darse cuenta de que hasta el plan de estudios mejor diseñado va a lograr poco por sí mismo en términos de mejoras de aprendizaje. A menos que el proceso de “entrega” del material curricular se transforme de forma tal que los alumnos estén activamente involucrados en el aprendizaje, y a menos que se hagan otros cambios en las escuelas de manera simultánea, los estudiantes pueden continuar sin aprender, aunque tengan un mejor plan de estudios.

Las reformas, adicionalmente, tienen que estar enraizadas en las realidades locales. Necesitan concentrarse en mejorar la calidad de la enseñanza y el aprendizaje en las aulas, lo que incluye, en la mayor parte de los países de la región, el incrementar el tiempo real que los maestros pasan enseñando y los estudiantes aprendiendo. Esto requiere la implementación de sistemas de rendición de cuentas, gestión educativa y reformas al financiamiento que estén dirigidas a producir mejoras en el aprendizaje.

La equidad también juega un papel en la reforma. La educación es ampliamente percibida como un medio importante para alcanzar oportunidades e ingresos más igualitarios. Pero también es vista como esencial para la construcción de valores democráticos (Ver Recuadro 1), y la democracia está basada en la equidad. No obstante, a pesar de haber alcanzado un acceso prácticamente universal en la educación primaria y estar experimentando una rápida expansión en la educación secundaria, América Latina todavía usa alrededor del 20 por ciento de sus recursos públicos en educación para el cinco por ciento de su población estudiantil que asiste a las universidades. Dado que las escuelas públicas primarias y secundarias son muchas veces de poca calidad, los estudiantes de origen socio-económico más bajo tienen menos probabilidad de tener éxito académicamente, y se encuentran por lo general sub-representados en los niveles escolares altos. Esta es claramente un área en la cual, en lugar de un dilema entre calidad y acceso, la inversión en educación debería ser capaz de producir a la vez una mejoría en la calidad y en la equidad en la distribución de beneficios. Mejores escuelas primarias y secundarias producirán un grupo de candidatos más diverso y de mayor calidad para la educación superior.

Reforma educativa: Una prioridad, diferentes condiciones iniciales

Como un primer paso, cualquier tratamiento riguroso del tema de la reforma debe tomar en cuenta la variedad de condiciones económicas, sociales y educativas dentro de la región, y la considerable variación de condiciones educativas dentro de los países mismos. Algunos

Recuadro 1: La educación en valores

Un tema principal para la política educativa en el cambiante mundo de hoy es el papel de las escuelas en el desarrollo de un espíritu cívico, de responsabilidad social y de conducta moral. Esto puede tener que ver con los cursos regulares de educación cívica pero va también bastante más allá. La mayor parte de los países de la región han atravesado serias crisis económicas que en algunos parecen haber cedido, y en otros aún continúan. Fuertes migraciones han tenido lugar, e importantes perturbaciones sociales las han acompañado, con la consiguiente disgregación de las culturas tradicionales y la solidaridad social basada en vínculos personales. La pobreza extrema, los regímenes autoritarios, los sistemas jurídicos rígidos y los derechos humanos debilitados han afectado la integración social y la moralidad individual, creando anomia y descontento.

El papel de las familias en el desarrollo de valores y ciudadanía no puede ser subestimado. Sin embargo, cuando estas se quiebran, los padres encaran un ambiente hostil y su habilidad para comportarse como buenos ciudadanos se debilita, y lo mismo sucede con su capacidad para formar a sus hijos en este terreno. Esto termina por poner un peso todavía más grande sobre los hombros de las escuelas, que tienen que hacer su parte y además, compensar por las limitaciones de muchas familias. De hecho, puede ser que la principal justificación para la escuela pública sea la transmisión de valores y normas de una generación a la siguiente. Es fácil estar de acuerdo con este principio, pero su implementación es mucho más difícil.

La educación cívica en las escuelas de América Latina, tal como en otras partes del mundo, tiende a ser vista como un curso o materia adicional a ser incluida en el plan de estudios, o añadida al contenido de los cursos de estudios sociales. Con frecuencia, en estos cursos se enfatizan los valores nacionalistas, a juzgar por lo que se puede observar en los textos. En la mayoría de los casos, la educación cívica mezcla información que familiariza al estudiante con la manera en que funciona el gobierno de su país, los derechos y obligaciones consagrados en la Constitución, e intentos por despertar lealtad al país, cuando no al régimen particular en el poder.

Estos esfuerzos no deben considerarse con desprecio. Aprender cómo funciona un país y cuáles son las reglas vigentes es valioso en sí mismo. Pero no debería confundirse la transmisión de esta información con el papel de la escuela en el desarrollo de la ciudadanía, la responsabilidad social y los valores morales. Es mucho más difícil saber si los cursos convencionales de educación cívica contribuyen al desarrollo de estas cualidades en los estudiantes.

Hay, no obstante, fuerte evidencia de que los niños aprenden valores que se practican en la escuela, no los que se predicen en una clase de educación cívica. Los niños aprenden valores observando conductas y ejemplos, no leyendo libros o escuchando la prédica de un maestro (Cole, 1996; Dreeben, 1968). En las buenas escuelas, la estructura misma y la organización del salón de clases transmite valores y normas. En la buena educación, los niños son premiados por los maestros cuando asumen actitudes cooperativas y tolerantes, cuando completan sus tareas a tiempo y cuando se esfuerzan y distinguen académicamente. Las normas son claras y todo el mundo es tratado de acuerdo a las mismas. La conducta ética es recompensada, la conducta anti-social penalizada. La generosidad y la tolerancia reciben estímulo. La escuela enseña a través de la práctica cotidiana, llevando a una internalización de valores y normas conducentes a la convivencia social pacífica y constructiva.

Las implicaciones de estas consideraciones no son triviales. Apuntan a la necesidad de preocuparse con la integridad y seriedad de las instituciones escolares, más que exclusivamente con el contenido de disciplinas específicas que figuran en el plan de estudios. Si buenas escuelas son aquellas que socializan a los estudiantes para que se conviertan en ciudadanos responsables, es importante mejorar el “ethos” de las escuelas, su orgullo de ser instituciones serias, convertirlas en mejores lugares de aprendizaje y en mejores sistemas sociales en los que estudiantes, maestros, administradores y familias interactúen, siguiendo reglas justas e imparciales.

países están considerablemente industrializados, con altos niveles promedio de educación entre las nuevas generaciones que entran al mercado de trabajo. Otros tienen altos niveles promedio de educación en algunas provincias de sus países, y muy bajos en otras (Brasil, Colombia y México son ejemplos de esto). Un tercer grupo de países está mucho menos desarrollado y tiene un alto porcentaje de gente joven que no ha terminado la escuela primaria. Estos países tienen diferentes capacidades para la reforma, y necesitan reformas que puedan tener diversos objetivos iniciales (ver Recuadro 2).

Una manera útil de caracterizar a los sistemas educativos en la región es pensar en dónde están situados en su desarrollo histórico como sistemas. La mayor parte de los sistemas educativos de América Latina pueden ser caracterizados de manera aproximada como parte de una de dos “etapas” de desarrollo. Estas “etapas” constituyen aproximaciones, y con frecuencia se mezclan y combinan dentro de un mismo país. No pretenden tener ninguna connotación normativa, sino que pueden ser útiles para resaltar el principio según el cual sería equivocado prescribir una idéntica estrategia educativa para todos y cada uno de los países de la región, puesto que esto desconocería las significativas diferencias que existen en los problemas educativos que cada uno enfrenta.

- ▶ Etapa I: Los países o áreas dentro de países que pueden ubicarse en esta etapa han llevado a cabo una expansión de la escolaridad primaria, pero todavía tienen tasas de deserción considerables en la escuela primaria y acceso muy limitado a la secundaria y al nivel superior. La expansión de la primaria estuvo caracterizada por un descenso en el nivel socio-económico promedio de los estudiantes y de los maestros que les enseñan. Lo acelerado de la expansión estuvo asociado a la alta repetencia en los primeros años de la educación formal. Es común que los estudiantes no tengan acceso a libros de texto y que los materiales de enseñanza sean escasos. La asistencia tanto de estudiantes como de maestros es irregular, y a veces hasta esporádica en las escuelas que sirven a los grupos más desaventajados socialmente. Las escuelas primarias y secundarias dirigidas a la elite—generalmente privadas—lucen extremadamente diferentes a las escuelas públicas promedio. Así, la principal meta de los países y áreas que pueden caracterizarse en lo que se ha llamado Etapa I del desarrollo educativo es lograr que las escuelas primarias funcionen; proveerlas de los insumos necesarios para que puedan prestar servicios educativos estándares. Particularmente importante es lograr reducir el absentismo estudiantil y docente en las escuelas que sirven a las poblaciones más necesitadas. Si se concentran esfuerzos en estos objetivos, las tasas de repetencia en primaria deberían bajar, y el resultado sería una rápida expansión de la secundaria, lo que traerá a su vez el reto de evitar o contrarrestar una declinación de la

calidad en ese nivel y el eventual ascenso de las tasas de repetencia en la educación secundaria. En este momento, similares inversiones en los insumos básicos de la educación secundaria se convertirían en la prioridad.

- ▶ Etapa II: Habiendo conseguido inscribir a prácticamente todos los estudiantes de edad apropiada en escuelas primarias y secundarias, y habiendo conseguido dotar a estas escuelas de los insumos básicos para su funcionamiento, el próximo paso ha sido concentrarse mucho más en la compleja tarea de mejorar la calidad. Para países en esta segunda etapa, la educación primaria y secundaria para la masa de los estudiantes comienza su transformación a través de mejoras en la preparación de los maestros, la introducción efectiva de herramientas pedagógicas más eficaces y un mejoramiento adicional en los recursos de que disponen los maestros en los salones de clases. Normalmente esto ha de ir acompañado de mejoras en la gestión escolar, lo que incluye una mayor participación de los padres y representantes en los asuntos de cada escuela, mejoras en la rendición de cuentas por parte de los responsables de cada plantel, y la producción y difusión de más y mejor información acerca del desempeño de los estudiantes. La meta más importante de sistemas educativos en esta etapa viene a ser la de llevar la enseñanza, el plan de estudios y la preparación de maestros hasta el nivel de los países desarrollados, y llegar a contar con las estructuras administrativas que apoyarán tales mejoras. La equidad en el acceso a una educación de calidad se convierte en el tema central, en lugar del simple acceso equitativo a la escuela.

Estas categorías pueden proporcionar una guía para la comprensión del tipo de políticas educativas que podrían ser más efectivas para diferentes países. Los sistemas educativos con frecuencia se expanden con rapidez porque los gobiernos se preocupan por la persistencia de niveles bajos de escolarización, y sus implicaciones para el desarrollo económico. Pero es también frecuente que, como resultado de la presión por crear más espacios en las escuelas, los países permitan que la calidad de la educación se deslice hasta niveles dramáticamente bajos. Una vez que la carrera hacia la universalización de la escolaridad se termine, la próxima preocupación es atacar las fallas más visibles, tales como la carencia de libros de texto, maestros mal preparados y la ineficiencia ostensible de la gestión escolar. Lo distintivo de la segunda etapa, entonces, viene a ser la realidad de que, aún cuando los insumos básicos de la actividad escolar se han materializado, la calidad de la educación sigue siendo muy pobre cuando se la compara con la de los países desarrollados. En consecuencia, es preciso trabajar en problemas cada vez más sutiles y difíciles de tratar.

Hay que insistir en que estas etapas no son deterministas y menos aún normativas. Pretenden tener valor para explicar con fuerza la idea según la cual un plan para reformar la educación en El Salvador puede tener prioridades diferentes a un esfuerzo por mejorar la educación en Uruguay. Este último país se encuentra esforzándose para reducir el número de materias en la baja secundaria, y para lograr una mejor concentración en el plan de estudios. Probablemente no tendría sentido enfrentar los severos obstáculos técnicos que esto genera en El Salvador, cuyos importantes esfuerzos en el campo de la reforma educativa pueden incluir cambios curriculares, pero sin duda enfrentan retos enormes en otras áreas. Las escuelas en el sudeste de Brasil están realizando experimentos para mejorar la enseñanza a través del uso de computadoras, mientras que en el noreste están tratando de conseguir que cada estudiante tenga un libro de texto y asegurarse de que los maestros asistan a clases.

La delgada línea por la que hay que caminar en materia de reformas es el lograr balancear prioridades inmediatas con acciones que traten de anticipar adecuadamente los problemas que van a presentarse en la etapa siguiente. Por ejemplo, un país relativamente pobre podría promover el crecimiento de la matrícula primaria, mientras al mismo tiempo trata de evitar una caída abismal de la calidad, como se observó tantas veces en países que ya atravesaron esa etapa. El reto para los países y para las agencias internacionales de desarrollo es reconocer simultáneamente los problemas más urgentes y las dificultades que han enfrentado los países que tienen al menos escuelas que funcionan, tratando de evitarlas.

La discusión que sigue cubre temas que atraviesan transversalmente varios niveles educativos, con la excepción parcial de la educación superior. Primero se abordan cuatro temas principales que han emergido como los componentes centrales de la reforma educativa en la región: La naturaleza misma de la reforma como proceso y el diálogo de políticas, los maestros (su formación, carrera, incentivos y organizaciones), la descentralización y la autonomía escolar, y el papel de la tecnología. Luego se pasa revista a tres herramientas principales para influenciar el desempeño de los sistemas educativos, pero que permanecen relativamente subutilizadas en la región: financiamiento, información y evaluación. Una breve sección final sintetiza las conclusiones principales.

La implementación de la reforma educativa

Cuatro temas, o más bien grupos temáticos, se han convertido en componentes indispensables de cualquier esfuerzo significativo de reforma educativa en América Latina: el diálogo de políticas, los maestros, la descentralización (incluyendo la participación comunitaria y la autonomía escolar) y la aplicación de tecnología a la educación.

Recuadro 2: Tasas de escolaridad en América Latina y el Caribe

	Porcentaje bruto de escolaridad					Porcentaje neto de escolaridad					
	% pre-primario del grupo de edad corresp.		% primaria del grupo de edad corresp.		% secundario del grupo de edad corresp.	% terciario del grupo de edad corresp.		% primaria del grupo de edad corresp.		% secundario del grupo de edad corresp.	
	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	111	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—4 años; Venezuela—2 años.

Definiciones: *Tasa de matrícula bruta* 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* al 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 ese nivel y se la provee en las universidades,

Dinámica del proceso de reforma: La promoción del diálogo y la incorporación de actores tradicionales y no tradicionales

Reformar la educación en cualquier país es un proceso difícil. Pero en América Latina—así como en la mayor parte del mundo en desarrollo, en donde hay una débil tradición de administración local bien preparada y relativamente eficiente guiada por normas profesionales, la reforma educativa no solamente tiene que cambiar la forma en que se enseña y aprende, sino simultáneamente tiene que dirigirse a la capacidad institucional misma para implementar y sostener los cambios. La reforma requiere liderazgo, aunque el liderazgo por sí solo rara vez será suficiente. Los líderes deben alimentar el consenso y construir coaliciones entre funcionarios públicos y empresarios, sindicatos y opinión pública, directores y maestros, así como entre padres y estudiantes, puesto que las reformas educativas no pueden ser planeadas en los ministerios centrales y decretadas desde arriba. Las reformas necesitan involucrar a los actores claves concernidos por la marcha del sistema educativo en todas las fases del proceso: análisis, diálogo de políticas, implementación y evaluación.

En el mejor de los mundos, las reformas, una vez en marcha, crean su propia dinámica y sirven para debilitar los obstáculos tradicionales. Este es el caso cuando las reformas desencadenan el talento y la innovación que antes estaban reprimidos por obstáculos institucionales o políticos que desestimulaban la iniciativa local. Es también ese el caso cuando se desarrollan nuevas estructuras que incentivan el esfuerzo y la productividad. Por ejemplo, la descentralización del control sobre las finanzas y la supervisión para ponerlos en manos de la escuela y la comunidad, podrían mejorar considerablemente la asistencia de alumnos y maestros, y hacerlo de manera mucho más efectiva que la supervisión tradicional, altamente centralizada. Exámenes evaluativos que muestren cómo le está yendo a cada escuela a lo largo del tiempo pueden estimular a los maestros y directores a esforzarse más para mejorar el desempeño estudiantil.

Qué tan bien estas reformas funcionen en el mundo real y en el ámbito local depende sobre todo de tres factores:

- 1) La capacidad de los actores claves para implementar las reformas. Muchas reformas dan por supuesto que como consecuencia de una descentralización del poder de decisión, del desarrollo de un mejor plan de estudios o del financiamiento masivo de

facultades de educación y escuelas profesionales de niveles superiores. *Tasa neta de matrícula* 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 la población en edad escolar oficial.

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

capacitación docente, la enseñanza y el aprendizaje van a mejorar. Esto sólo rara vez ocurre. Además de crear nuestras condiciones estructurales para promover el cambio, las reformas necesitan mejorar la capacidad de los maestros y los administradores (desde la escuela hasta los más altos niveles de decisión), para prestar servicios educativos de manera más efectiva. La creación de capacidad institucional incluye el desarrollo de sistemas de información y mecanismos de difusión, y buenas prácticas, así como sistemas de evaluación y capacitación que proporcionen información necesaria para que los actores clave los usen en el momento adecuado.

- 2) Diálogo de políticas y mercadeo social apropiados. Para que las reformas tengan apoyo de grupos diversos, estos grupos no sólo tienen que estar incluidos en el proceso, sino que las reformas deben ser transparentes y capaces de entusiasmar a los maestros, padres, empresas, sindicatos y entes públicos, particularmente aquellos responsables por la educación. La transparencia puede ser una derivación de un mercadeo social honesto, que parte del aprovechamiento de la investigación aplicada como fuente de información y la pone en contacto con el proceso de reforma, y permite además hacer seguimiento y mostrar los resultados de este. La experiencia muestra que esta interacción entre investigación aplicada a temas de política educativa y procesos de diálogo y reforma puede ser muy fructífera (Reimers y McGinn, 1997), todo lo cual lleva a favorecer modelos participativos de reforma. El proyecto PREAL de Diálogo Interamericano ha desarrollado interesantes experiencias en esta dirección, basado en la premisa de que un cierto apoyo internacional puede estimular el desarrollo de análisis de políticas y el liderazgo local en la reforma educativa. El trabajo dirigido por el ex-presidente chileno Patricio Aylwin en Ecuador y Guatemala se centra en el diálogo de políticas y la creación de consenso como herramientas principales. Múltiples experiencias recientes en el uso de técnicas de mercadeo para “vender” reformas educativas a través de la difusión de su importancia y la motivación de sectores concernidos han demostrado mucho potencial.
- 3) Las reformas también necesitan poner énfasis en la estructura de incentivos y rendición de cuentas que va a afectar la manera en que se comportan los actores del sistema educativo. El punto de partida de tales incentivos es, una vez más, la inclusión de los actores clave en el proceso de toma de decisiones, de manera que lleguen a hacer suya la reforma. Es también importante realizar un análisis institucional muy serio para determinar las variables que podrían cambiar las conductas institucionales para ayudar a alcanzar los objetivos de la reforma. Se trata de tener muy presente preguntas

como ¿Cuál es la estructura de incentivos que hará de la reforma algo autosostenible y duradero?, ¿Existen instituciones dispuestas a emprender y apoyar la reforma? y ¿Cuál es la probabilidad de que aparezcan resistencias fuertes a la adopción de reformas por parte de grupos determinados?

En resumen, las reformas educativas sólo pueden funcionar si los administradores, maestros y padres apoyan los cambios, si son capaces de implementarlos y si tienen la motivación para hacerlo. De manera similar, la forma en que se mercadea e interpreta una reforma por parte de los actores clave, las capacidades técnicas de varios de ellos y la información que llegan a tener acerca de las opciones que se les abren, condicionan la forma en que la reforma va a ser implementada. Hasta hace poco tiempo, muchos, incluyendo las agencias internacionales, prestaron sorpresivamente poca atención a los problemas de capacidad institucional e implementación. Esto, sin embargo, ha cambiado ya que hoy existe una mejor apreciación de la importancia del proceso mismo de reforma para el éxito de esta, así como de la necesidad de contar con el capital humano adecuado para las complejas tareas de implementación de una reforma.

Los maestros: Socios de la reforma

Los maestros y sus sindicatos

La clave para el mejoramiento de la educación en todas las sociedades es la buena enseñanza. Esto es obvio para cualquiera que haya estado cerca de las actividades educativas, sin embargo ha sido vigorosamente confirmado por la investigación contemporánea en política educativa, al establecer el impacto considerable que un buen maestro puede tener sobre sus estudiantes (Harbison y Hanushek, 1992). Dado que los maestros tienen una autonomía considerable en sus salones de clase, la reforma educativa requiere necesariamente del apoyo individual de los maestros. Y, dado que la mayor parte de los maestros en América Latina están organizados en sindicatos, estos son actores clave en la dinámica de la reforma educativa.

Generalmente se percibe a los sindicatos como opuestos a las reformas, aún cuando se reconoce que no siempre han sido del todo efectivos en detenerlas (Murillo, 1997). Las reformas prometen incrementar la eficiencia institucional, y si los maestros se oponen, es fácil para los que proponen reformas caracterizar a los sindicatos como defensores de sus intereses particulares, salarios y bienestar personal. De hecho, los sindicatos de maestros en América Latina no han hecho un buen trabajo en materia de lograr que el público se identifique con sus posiciones, y esto se debe en buena parte a que los sindicatos sólo rara vez

han luchado por reformas dirigidas claramente a mejorar el aprendizaje. Así, aunque en lo individual los maestros son admirados por sus esfuerzos por enseñar a sus alumnos, los sindicatos, como entes colectivos, sólo excepcionalmente han ayudado a iniciar cambios conducentes a escuelas más efectivas. En esencia, mientras exigen que los maestros sean tratados como profesionales, los sindicatos han interpretado su papel en la práctica como uno de representación de trabajadores asalariados. De hecho, incluso en aquellos países donde los maestros reciben salarios similares a aquellos miembros de la fuerza de trabajo con similar nivel de calificación y donde algunas veces hay exceso de maestros, los sindicatos reclaman que los maestros están mal pagados y se oponen a las reformas. Posiciones extremas como estas han en algunos casos tenido costos muy altos para los sindicatos, como por ejemplo, en aquellos lugares donde las reformas han avanzado apelando directamente a la disposición de los maestros individuales, dejando de lado a los líderes sindicales. Hasta cierto punto Minas Gerais en Brasil y Mérida en Venezuela son ejemplos de esto.

Por otro lado, los gobiernos de América Latina y los responsables de las políticas han fallado en reconocer las dificultades dentro de las cuales trabajan los docentes, y se han resistido a trabajar de forma cooperativa con sindicatos para desarrollar reformas que puedan ganar el apoyo de los maestros. Un requisito principal para el avance de reformas educativas tiene que ser, en la mayor parte de los países de la región, la superación de una larga historia de relaciones conflictivas entre el Ministerio de Educación y los sindicatos, historia que ha llevado a la acumulación de una gruesa capa de desconfianza mutua. Las políticas al estilo de las del gobierno de Chile en los años 90, dirigidas a mejorar las condiciones de trabajo y salarios de los maestros como parte de un programa amplio de mejoría en la calidad de las escuelas, constituye un ejemplo que podría inspirar experiencias similares en otros países. Se necesita sin embargo un esfuerzo considerable de investigación, consulta y diálogo de políticas sobre el tema, antes de que se logre definir constructivamente el papel de los sindicatos en los procesos de reforma educativa.

Formación de maestros

Dejando a un lado por un momento los críticos problemas sociales y políticos relacionados con la actitud de los sindicatos de maestros de cara a las reformas educativas, el abordaje más común a las deficiencias de la profesión docente en la región es el énfasis en la urgencia y prioridad que tiene la capacitación de maestros. A lo largo y ancho de la región, las destrezas y el conocimiento substantivo de las materias por parte de los maestros en promedio, son muy bajos. Al mismo tiempo, reina una insatisfacción generalizada respecto a lo que se ha venido haciendo en las últimas décadas en materia de formación inicial y capacitación en servicio, lo que despierta justificadas dudas acerca de los beneficios producidos por

substantiales inversiones en capacitación en años recientes. Si bien existen innovaciones, modelos bien probados y de amplia aceptación están aun por verse. Nada más la inversión acumulada del BID en capacitación docente cubriría a uno de cada cinco maestros en la región, pero lamentablemente poco se ha hecho en materia de evaluación sistemática de su impacto (Deutch y Verdisco, 1997).

En muchos países de América Latina, los maestros de primaria no son formados principalmente en universidades, sino en institutos especializados de formación docente, la mayor parte de los cuales operan hoy en día a nivel post-secundario³. Como podría esperarse, el nivel de la educación de los maestros evoluciona a la par con el nivel educativo de la población en su conjunto. Pero la calidad de los institutos de formación de maestros en general deja mucho que desear en América Latina. La mayor parte de los programas de formación, tanto inicial como en servicio, se concentran en pedagogía tradicional y disciplinas básicas como psicología infantil, a costa de otras áreas como lenguaje y matemáticas. Tales disciplinas básicas son de genuina utilidad para los futuros maestros, pero deja de lado el problema fundamental de que muchos maestros en América Latina tienen un conocimiento de matemáticas, literatura u otras materias que deben enseñar que no va más allá del equivalente a un noveno grado.

La reforma de la formación inicial tiene que enfrentar serios obstáculos por dos razones: tal como cualquier otra educación especializada, las escuelas que entrenan maestros, sea a nivel secundario o superior, crean grupos de interés de peso—sea la burocracia de estas instituciones o los sindicatos de maestros mismos—y, además, estas escuelas tienden a ser símbolos de movilidad social ascendente para familias de bajos ingresos, dado que la docencia se ha ido convirtiendo en una ocupación que atrae estudiantes académicamente exitosos de entre esos grupos. De ahí que cualquier reforma se enfrente con serias resistencias que provienen de la percepción—no siempre correcta—de que estos intereses están en juego.

Pese a esto, sin embargo, es crucial mejorar la formación inicial de maestros en América Latina (ver Recuadro 3) por una serie de razones de peso. En primer lugar, las estrategias pedagógicas para el mejoramiento del aprendizaje que se están introduciendo en la educación de maestros en los países más desarrollados dependen cada vez más de la existencia de un cuerpo altamente educado de maestros, muchos de los cuales deben ser especialistas de las materias que enseñan. La educación de maestros de este tipo integra el contenido de áreas como ciencia, matemáticas o estudios sociales, con destrezas pedagógicas flexibles que se adaptan a las múltiples formas en que los alumnos aprenden y resuelven

³Varios países, tales como Colombia, Guatemala, Nicaragua y Honduras, también mantienen al menos una parte de la formación inicial de maestros a nivel secundario.

Recuadro 3: Modelos alternos para la formación docente

Una posible dirección a tomar en materia de formación inicial es convertir los actuales programas de formación en programas intensivos de dos o tres años—recientes reformas de la formación docente en Uruguay han incorporado este principio, diseñando un programa de formación de maestros de secundaria que es de tres años a tiempo completo. Esto debería ir acompañado de y seguido por un tiempo por la tutoría de un maestro con experiencia, a quién se le reconocería su esfuerzo adicional para la formación docente. El tutor se encargaría de transmitir las destrezas básicas de la buena enseñanza, integrando teoría y práctica y evaluando el progreso del aprendiz. Este sistema podría llegar a reemplazar, a un costo relativamente bajo, a los actuales programas de formación inicial que tienden a ser demasiado largos y a desprenderse de un contacto cercano con la práctica en el aula. Otra de sus ventajas estaría en que podría facilitar el ingreso de varios tipos de profesionales a la docencia. Su éxito dependería, desde luego, de la disponibilidad de maestros tutores capaces de hacer un buen trabajo.

Es un hecho que en América Latina, la formación de docentes en un ambiente de aula en lugar de alejados de ella, puede describirse mejor como una tradición perdida, más que como una completa innovación. En muchos países los maestros más antiguos cuentan historias acerca de su entrenamiento original que transmite la impresión de haber tenido lugar en un contexto muy orientado a la práctica y con la presencia intensiva de tutores y maestros experimentados. Varios factores han conspirado para interrumpir este comienzo auspicioso: la masificación de los sistemas educativos, el creciente aislamiento de las instituciones de educación superior respecto a su ambiente y en particular las escuelas, y la intervención de las actividades de capacitación, reclutamiento y selección de maestros por criterios no profesionales e intereses políticos de corto plazo. Hoy en día, los maestros jóvenes de la mayor parte de los países hacen breves prácticas en el aula, generalmente hacia el final de su formación académica y sin supervisión o guía directa de maestros con experiencia. Se trata de “prácticas” más que de un régimen de tutoría.

problemas. En segundo lugar, la capacitación en servicio funciona mucho mejor si se la realiza de manera tal que se concentre en logros y metas específicas, con una integración adecuada y niveles sofisticados de conocimiento de las materias substantivas, todo esto combinado con la habilidad, por parte del maestro, para aplicar nuevos métodos de enseñanza en un contexto de exigentes estándares y altas expectativas. Es difícil imaginar que esto es posible a menos que la formación inicial sea sólida, y lleve a los maestros a sentirse como líderes intelectuales en la escuela y en el sistema educativo en general.

Así, los elementos clave en una reforma son un incremento en el conocimiento de las materias que se enseñan a los futuros maestros, así como un mayor énfasis en destrezas para el manejo de las situaciones en el aula. De aplicarse, estos elementos deberían resultar en docentes más capaces y esto podría llevar inclusive a reducciones en la ineficiencia y hasta en los costos de los programas de formación de maestros. Históricamente, el primero de estos aspectos recibió atención en el momento en que muchos países intentaron elevar los requisitos de la formación inicial docente a nivel secundario y superior. Este cambio, sin embargo, no parece haber atacado el problema de manera del todo efectiva. Sucede que el conocimiento substantivo de los maestros se incrementa, pero de manera ineficiente: una

educación secundaria de baja calidad se transforma en una educación terciaria cara y de baja calidad, en la que además se remueve al estudiante del contacto con la práctica docente.

Una reforma efectiva en adoptar los dos lineamientos sugeridos podría llegar a tener beneficios importantes: sería más barata porque desplazaría una parte considerable de la formación hacia fuera de las instituciones de formación docente para servirse de cursos regulares de nivel superior con contenido académico; también proporcionaría incentivos monetarios y de prestigio a maestros con experiencia para que se convirtieran en “maestros de maestros” o tutores de maestros jóvenes. Al desarrollar estándares para estos “maestros de maestros” aparecería la necesidad de definir con mayor claridad qué es lo que define una “buena” actividad de enseñanza. Incluso, si los “maestros de maestros” fuesen seleccionados por los directores, en consulta con pares profesionales, e incluso por padres, la concepción de lo que es buena enseñanza y buena práctica docente se difundiría a otros maestros y a la sociedad en su conjunto.

Todo esto supone que hay al menos algunos maestros con experiencia en cada país que han logrado la excelencia en su trabajo, aun a pesar de una formación inicial de limitada calidad y estándares profesionales bajos o mal definidos. Ahora bien, una gran parte de los maestros en América Latina han sido mal entrenados, pero se encuentran ya dentro del sistema. Una mejoría de la formación inicial no los va a afectar directamente en un principio. Lo que ellos necesitan es buena capacitación en servicio. Algunos estudios muestran que donde los maestros reciben más capacitación en servicio, los estudiantes aprenden más (Lockheed y Verspoor, 1991). Pero la capacitación en servicio dista mucho de ser excelente en calidad, incluso en países desarrollados como Estados Unidos, donde se invierte muchos recursos en ella, tiende a usarse para transmitir a los maestros la última moda pedagógica o el más reciente cambio en los planes de estudio, en lugar de ayudar a los maestros a mejorar la enseñanza a partir de una concepción de lo que se necesita para llegar a ejercer mejor la docencia.

Es a menudo el caso—aunque no necesariamente tendría que ser así—que si los maestros están utilizando enseñanza frontal tradicional en los salones, la capacitación en servicio ayuda a moverlos hacia métodos más “constructivistas”. Sin embargo, una cosa es proveer capacitación en servicio y otra lograr que efectivamente se adopten métodos pedagógicos distintos en el salón de clases. En realidad, la capacitación en servicio tiene que constituir una parte de un sistema global de implementación de mejores prácticas de enseñanza. Esto requiere del diseño de mecanismos específicamente dirigidos a vincular la capacitación con el cambio a nivel del aula. El elemento esencial de esa vinculación es el compromiso de todos los actores, desde el Ministerio hasta el director de cada escuela, con la mejoría de la docencia y la movilización de todo el esfuerzo administrativo que sea

necesario para respaldar ese compromiso (Elmore, 1997). Una manera de medir este compromiso está en observar cuánto tiempo gastan los administradores y burócratas del sistema educativo en los diferentes niveles en trabajar con los maestros y en temas relacionados a las prácticas en el salón de clases. En la mayoría de los países de América Latina, este tiempo tiende a ser mínimo. Ni siquiera una cantidad inmensa de retórica puede mejorar la práctica de la docencia, y por ende el aprendizaje en las escuelas en condiciones como esas.

La Escuela Nueva en Colombia ha utilizado hace bastante tiempo la capacitación en servicio a través de minicentros como una parte integral de la mejoría de la educación rural en escuelas multigrado. Un elemento clave en el exitoso programa chileno P-900, dirigido a las escuelas de peor desempeño, es la capacitación en servicio a través de redes locales y programas especiales de verano (Cox, 1997). Estrategias similares han sido puestas en práctica en los círculos de apoyo a maestros en los países centroamericanos. En casos como estos, la principal razón del éxito de la capacitación en servicio en el impacto positivo sobre el desempeño estudiantil, es que se ha vinculado a un énfasis muy directo en la mejoría de las prácticas en el aula, y por lo tanto ha estado complementada por materiales y, en el mejor de los casos, supervisión intensiva. Además, al menos en el caso de Chile, las prácticas docentes y el progreso en el aprendizaje de los estudiantes han ido aparejados con mejoras salariales y otros incentivos para los maestros, tales como becas internacionales y, más recientemente, premios para las escuelas que logren avances más consistentes en el examen SIMCE. Este tipo de capacitación en servicio bien orientada y en contexto tiene que ser claramente diferenciada de la capacitación que ocurre en muchos otros casos—incluyendo en Estados Unidos, que tiende a no estar enlazada con programas para el mejoramiento de las escuelas y por ende rara vez tiene consecuencias en el aula.

La carrera de maestro y los incentivos

La formación docente es, sin embargo, sólo uno de los factores que influencia el desempeño de los maestros. Otros, tales como el papel de la supervisión, la rendición de cuentas y, más en general, las reglas que rigen el desarrollo de la carrera docente, incluyendo los mecanismos para el reclutamiento, selección y promoción de maestros, están comenzando a recibir atención creciente en la región. Los gobiernos, además, no han puesto hasta ahora la atención suficiente a la autoestima del maestro y status de la docencia como profesión. Con la rápida expansión cuantitativa de la docencia en la mayor parte de los países en las últimas décadas, hay una insatisfacción generalizada respecto a la calidad promedio del cuerpo docente. Muchos países en la región reportan una creciente dificultad en reclutar jóvenes para la docencia, a pesar de altos niveles de desempleo en algunos casos. Como un ejemplo,

el número de estudiantes de primer año de docencia en Argentina ha caído, y crecientemente es extraído de un grupo de estudiantes que falló en el intento por seguir otras carreras (Braslavsky, 1995).

Elevar los requisitos de educación formal de la profesión docente, punto ya discutido cuando se abordó el tema de las políticas de capacitación docente, también ha sido una respuesta con relación a la preocupación por el prestigio y la remuneración docente. Pero la experiencia internacional no justifica demasiado entusiasmo respecto a la efectividad de esta solución al problema (Murnane, 1991; Hanushek, 1986). Hacer más difícil la entrada en una profesión que continúa siendo relativamente poco atractiva difícilmente producirá una mejoría en la calidad promedio de los aspirantes institutos de formación docente o a la carrera de maestro.

Es claro que uno de los mayores problemas en atraer candidatos mejor calificados a la docencia y, más en general, en ganar el apoyo de los maestros a la reforma educativa, ha sido la presión que varios gobiernos de América Latina han sometido a los salarios como parte de su ajuste estructural en la década de los 80, y en algunos lugares también en los 90. Por ejemplo, los maestros sufrieron pérdidas substanciales en sus salarios en términos reales en Argentina (1985–1990), Chile (1983–1990), Costa Rica (1980–1989), El Salvador (1980–1990), México (1983–1992), Nicaragua (1985–1993), entre otros. En casos, como Argentina, México o Perú, los salarios reales están todavía muy por debajo de lo que estaban en los años 80, haciendo que los maestros estén muy resistentes a la implementación de reformas. En Chile, en donde han ocurrido rápidos incrementos salariales durante los años 90, los maestros con frecuencia se quejan de sus salarios, pero investigaciones recientes muestran que están muy abiertos a reformas tales como la introducción de incentivos y evaluación del desempeño docente. Una adecuada discusión de estos temas, sin embargo, debe estar alimentada por una extensa investigación acerca de la evolución y contexto de cada caso nacional (ver Recuadro 4).

Así, en el largo plazo, hay pocas dudas de que un cuerpo docente más calificado requerirá salarios iniciales más altos (en Connecticut, Estados Unidos por ejemplo), un aumento considerable de los salarios docentes elevó la puntuación promedio en el SAT (*Examen de la Aptitud Escolar*). de los candidatos a docentes en 100 puntos) y mejores condiciones de trabajo, especialmente en las escuelas que funcionan en condiciones más adversas. Es difícil reclutar individuos calificados para la docencia cuando los salones de clase tienen exceso de niños, las instalaciones físicas están deterioradas y hasta los más elementales insumos de trabajo escolar son escasos o inexistentes. Adicionalmente, probablemente también sea recomendable reformar los procesos de certificación de maestros.

Dificultades como las que se han descrito en el reclutamiento de maestros más

Recuadro 4: Los hechos en materia de salarios de maestros

Un elemento indispensable para el desarrollo de una aproximación constructiva a un debate con los maestros es contar con estimaciones confiables de los salarios de maestros, en particular con relación a otros trabajadores con el mismo nivel educativo. Estas estimaciones son importantes no solamente porque ayudan a fundamentar mejor cualquier diálogo con los sindicatos de maestros, sino porque pueden ser el fundamento para mejores políticas de reclutamiento y carrera para los maestros. Casi todos los países de América Latina tienen datos acerca del ingreso, educación y edad de los trabajadores gracias a encuestas de hogares, y muchas veces este tipo de información está disponible desde los comienzos de los ochenta. Así, es posible calcular los perfiles edad-ingreso de los graduados de secundaria y la universidad, estableciendo grupos de comparación con los maestros.

En Honduras, por ejemplo, este tipo de comparaciones sugiere que aunque los salarios de los maestros cayeron en los noventa, tanto los hombres como las mujeres que trabajan como docentes ganan más que sus contrapartes con educación secundaria completa en otras ocupaciones, si bien los maestros de secundaria han llegado a ganar menos que otros graduados de educación superior (Carnoy y McEwan, 1997). Esto podría explicar el exceso de maestros de primaria y la creciente escasez de maestros de secundaria en ese país. La comparación también sugiere que el Ministerio de Educación podría tener una posición más sólida al negociar con los maestros de primaria su apoyo a reformas, pero debería poner mucha atención a cómo aumentar y mejorar el reclutamiento de maestros de secundaria. Una comparación ciudad por ciudad en Brasil en 1995 indica que tanto los maestros de primaria como los de secundaria ganan aproximadamente lo mismo que sus contrapartes en la fuerza de trabajo. Este también parece ser el caso en Bolivia (Saviedoff y Piras, 1998). Hacia 1995, la encuesta de hogares muestra que los maestros recibieron salarios equivalentes a los trabajadores con características similares. Un tema interesante que ha quedado abierto viene a ser hasta dónde estarían dispuestos a llegar los países latinoamericanos en materia de aumentos salariales para maestros, si es que la única manera de conseguir maestros de calidad como los que se desean, implica pagar salarios bastante por encima de lo que el mercado de trabajo dicta. En cualquier caso, con información sistemática es posible mejorar el debate público acerca del tema siempre delicado de los salarios docentes.

calificados podrían implicar que una parte de los maestros en la región, probablemente sobre todo en la secundaria, tendrán que ser graduados en otras disciplinas universitarias distintas a la docencia, los cuales recibirán entrenamiento apropiado para convertirse en maestros mediante cursos cortos de habilitación de un año o menos. En otras palabras, puede tener más sentido definir la docencia constituida por aquellos que enseñan (una definición ocupacional), en lugar de definirla a través de los que se han graduado en instituciones para la formación inicial de docentes (una definición basada en la capacitación). Mientras más profesionales diferentes a aquellos graduados en docencia entren a la docencia, más espacio existiría para la capacitación en servicio de temas pedagógicos.

En el corto plazo, por otro lado, un conjunto de evidencias limitadas, aunque hasta ahora consistentes, indica que los contextos institucionales y los incentivos pueden hacer una diferencia en la productividad de la enseñanza (Saviedoff, 1998; Hanushek y Jorgenson, 1996). Se ha observado a maestros comportarse de manera variada en medio de diferentes regímenes laborales y climas escolares (Navarro y de la Cruz, 1998). La introducción de mecanismos de rendición de cuentas y el dar mayores responsabilidades a los maestros,

directores y comunidades, puede ayudar a disminuir el ausentismo de los maestros y estimular la búsqueda de capacitación relevante y de calidad—en contraste con la búsqueda de credenciales por sí mismos—y, en general, puede mejorar el desempeño. El pago por desempeño, aún reconociendo las considerables dificultades que trae consigo a la hora de implementarlo, está por lo menos siendo puesto a prueba de forma experimental en algunos países como Chile y Uruguay, generalmente en forma de incentivos grupales más que individuales. Cada vez más, por otra parte, están recibiendo atención las innovaciones en gestión escolar y supervisión. Algunos países están ya discutiendo la conveniencia de una reorganización de conjunto de la carrera de maestro.

Descentralización y autonomía escolar

El tipo de reforma más popular en la región en los años 80, incluso en buena parte de los 90, ha sido el intento de reducir el papel del gobierno central en la educación mediante la descentralización de la toma de decisiones y, en menor medida, del financiamiento de esta. Este tipo de reforma fue implementada en varios países de América Latina en la década de los 80, como Argentina, Chile y Colombia, y ahora se está extendiendo a otras partes⁴.

La principal justificación teórica de este tipo de reformas proviene de la idea de que si se da mayor poder y control a gobiernos locales, e incluso a las escuelas mismas, se incrementará la creatividad y mejorará la capacidad de respuesta frente a las diversas demandas. Con mayor gestión local y toma de decisiones financieras a nivel de plantel educativo—se argumenta—los padres incrementarán su participación y los maestros y administradores incrementarán la calidad del servicio educativo que prestan, como resultado tanto de mejoras en la enseñanza misma como del uso de recursos con mayor eficiencia.

La lógica de este argumento es fácil de comprender. Los sistemas educativos latinoamericanos han estado fuertemente controlados, a lo largo de la mayor parte de su historia, por los ministerios centrales. Las decisiones cruciales acerca de quién enseña, cómo y cuándo se recompensa a los maestros, qué enseñan, qué objetivos debe perseguir la escuela, han estado distantes de las autoridades locales que tienen mejor información acerca de las necesidades de los estudiantes y comunidades. Esto se ha combinado muchas veces con la falta de capacidad en el Ministerio central para monitorear el funcionamiento real de las escuelas. La burocracia del Ministerio central rara vez sabe si las clases, de hecho, están teniendo lugar, o hasta qué punto los estudiantes están realmente aprendiendo. Los supervisores, supuestamente llamados a vigilar los estándares educativos, a menudo son

⁴Brasil no ha seguido de este tipo de proceso descentralizador, dado que sus sistemas primario y secundario han estado descentralizados de los niveles estatales y municipales desde hace mucho tiempo.

poco profesionales o simplemente corruptos, limitándose en el mejor de los casos a verificar las dimensiones más formales de las prácticas de enseñanza. De manera que el Ministerio central suele ser más efectivo en tareas de represión del cambio y la innovación que en las tareas que permiten el buen funcionamiento del sistema y su mejoramiento continuo. Esta es una combinación nefasta. Las reformas descentralizadoras están dirigidas a y justificadas por la necesidad de corregir el centralismo incompetente.

Al mismo tiempo, los esfuerzos por expandir la autonomía escolar se están multiplicando por toda América Latina (ver Recuadros 5 y 6). Autonomía escolar y descentralización son términos que con cierta frecuencia se confunden. El uno no implica necesariamente al otro, puesto que un sistema puede ser descentralizado y al mismo tiempo estar basado en escuelas que no tienen control sobre el uso de sus recursos. Las relaciones entre estos procesos sociales deben ser distinguidas en la discusión de casos específicos donde de alguna manera han ido juntos, y a la hora de hacer recomendaciones de política. Es la autonomía escolar la que debería constituir el foco de los esfuerzos de la reforma, con la descentralización jugando un papel de apoyo, allí donde sea relevante. La meta más importante es lograr que los que están directamente a cargo de las escuelas tengan autonomía y capacidad de tomar decisiones de manera que puedan responder mejor a los retos institucionales que les son propios, y por ende lleguen a tener un papel más activo en servir a los que en última instancia son los más interesados en y afectados por el proceso educativo, es decir, los alumnos y sus familias. Esto a su vez, facilitará la tarea de pedir cuentas a los responsables si estos están en la misma escuela. Dicho esto, y dado el contexto poco autónomo en el que funcionan la mayor parte de las escuelas de la región, la descentralización, aunque traiga riesgos, puede proporcionar un elemento que ayude a contrarrestar el bloqueo burocrático a la iniciativa educativa que en ocasiones el gobierno central ha llegado a representar.

La descentralización de la educación, al mismo tiempo, debe pensarse en el más amplio contexto de los procesos de descentralización política y administrativa que están avanzando en la región, y como tal puede nutrirse de las tendencias generales hacia una mayor participación social, política y ciudadana, y unas autoridades locales en contacto más cercano con la población. En un ambiente como este, la descentralización de la educación puede jugar el papel de herramienta para la reforma: liberando la iniciativa local, canalizando fondos adicionales de origen local o debilitando a los grupos de interés que han florecido gracias a los excesos del centralismo. Esto tiene un valor en sí mismo, independientemente de que al final de un proceso de reformas el sistema tenga una estructura determinada, sea esta centralizada o descentralizada. La descentralización deber ser vista al menos como un instrumento para desencadenar reformas o crear ambientes

Recuadro 5: Participación comunitaria y autonomía escolar: Una tendencia regional

Hoy en día, la autonomía escolar constituye una tendencia regional digna de estímulo. No son raras las experiencias innovadoras que permiten reflexionar y evaluar la autonomía como política educativa: Nicaragua, El Salvador, Brasil, Colombia, Argentina, entre otros, han incursionado en este tipo de reformas. La participación comunitaria es un denominador común de todas ellas:

- ▶ A nivel estatal en Brasil, nuevas iniciativas, como las de los estados de Minas Gerais y Paraná, están mejorando la educación y reduciendo la desigualdad con una combinación de autonomía escolar, evaluación, asistencia técnica e inversiones en capacitación, salarios y materiales de enseñanza. La característica más interesante de la reforma de Minas Gerais es su aproximación múltiple al tema de la reforma educativa. Ha intentado al mismo tiempo: a) incrementar la autonomía de las escuelas; b) transferir recursos directamente bajo el control de los directores; c) crear consejos directivos en las escuelas con participación activa de los padres; d) dar a estos consejos la facultad de seleccionar al director de entre un grupo pre-seleccionado por las autoridades educativas del estado; e) dejar que las escuelas administren las actividades de capacitación de maestros y; f) establecer una evaluación de las escuelas a través de exámenes estandarizados a los estudiantes.
- ▶ Un componente principal de la estrategia gubernamental en educación en El Salvador ha sido el programa EDUCO (Educación con participación de la comunidad). La administración de ciertas escuelas en las áreas rurales pobres ha sido transferida a las comunidades. Los fondos llegan desde el Ministerio de Educación a las ACEs (Asociaciones Comunales para la Educación), comités locales responsables de las actividades esenciales de la gestión escolar, tales como la contratación y el despido de maestros, el mantenimiento y abastecimiento de insumos para la enseñanza y la búsqueda de fondos adicionales de fuentes externas. El Ministerio tiene la intención de extender este programa para cubrir más regiones del país (World Bank, 1994; MinEd, 1997).
- ▶ Nicaragua ha comenzado a otorgar considerable autonomía a escuelas públicas—sobre todo secundarias, en una primera etapa—desde 1993. Las escuelas están gobernadas por un Consejo en el que están presentes director, padres y maestros. El Consejo firma un contrato del Ministerio de Educación a través del cual las escuelas reciben poderes considerables para manejar el presupuesto, buscar fondos adicionales, establecer programas especiales y para la contratación y despido del director. El director a su vez tiene la autoridad de contratar y despedir maestros, si bien la remuneración de estos está regulada por leyes y contratos de alcance nacional. El Ministerio retiene la autoridad para fijar normas y estándares generales, así como el plan de estudio esencial. De acuerdo con una investigación realizada en estas escuelas, los directores, maestros y miembros del Consejo sienten que tienen un mayor control sobre la gestión de recursos humanos y financieros, y la impresión predominante es que la reforma ha mejorado el desempeño académico de los estudiantes, la asistencia de los maestros y el involucramiento de las familias (World Bank, 1996). Parece haber evidencia también de que ha habido un mejoramiento en el uso de recursos dentro de las escuelas (Gershberg, 1997).

favorables a ellas, y no exclusivamente como una estructura más o menos deseable para el sistema educativo.

Como es costumbre al tratar este tema, hay que tener presente que la descentralización no es una panacea. La educación primaria y secundaria en Brasil estuvo por años

descentralizada a estados y municipios sin que esto tuviese un impacto visible sobre la calidad, aunque sí con un considerable efecto en la desigualdad del gasto por estudiante en el país, y una considerable politización de la asignación de recursos (Amadeo y otros, 1994)⁵. En Estados Unidos algunos sistemas altamente descentralizados producen excelentes resultados educativos, mientras que otros igualmente descentralizados no logran nada similar. Un hecho particularmente preocupante es que en ciertas oportunidades las reformas descentralizadoras no han tenido su origen en el deseo de incrementar la productividad escolar, sino en la necesidad de reducir el gasto público del nivel central en el contexto de programa de austeridad fiscal. La experiencia de Colombia a finales de los 80 y a comienzos de los 90 es un caso ilustrativo (Carnoy y Castro, 1997). Allí, las municipalidades se oponían a la descentralización y rehicieron la legislación porque se dieron cuenta que tendrían que ser responsables de una proporción del gasto educativo mucho mayor de lo que estaban acostumbradas. Similarmente, en Argentina (1978 y 1991), Chile (1980) y México (1991), las reformas descentralizadoras contuvieron fuertes componentes de devolución de responsabilidad de gestión y financiamiento a las provincias o municipalidades, según el caso, dado la intención del gobierno central de hacer que estas jurisdicciones cargaran un mayor peso de los costos del sistema educativo. La experiencia acumulada acerca de las experiencias de descentralización motivadas exclusiva o predominantemente por razones fiscales, sugiere muy claramente que hay un riesgo significativo de un aumento en la desigualdad educativa entre regiones o localidades de un mismo país. Algunos países que han transitado este camino, luego de un cierto tiempo, han expandido limitadamente de nuevo el papel del gobierno central en el apoyo—incluyendo ayuda financiera—a los esfuerzos de mejoramiento de la educación.

Con las precauciones mencionadas, sin embargo, puede afirmarse que los procesos de descentralización pueden llevar a innovaciones y a un cierto crecimiento en los recursos que se dedican a la educación pública como resultado de una preocupación creciente por la educación entre las comunidades locales, incluso en ausencia de lineamientos de reforma educativa claramente definidos en el ámbito nacional, tal como lo indica el caso de Venezuela (Navarro, 1998). Al final, en la medida en que la educación tiene componentes de bien público local, puede esperarse que los gobiernos locales y regionales terminarán por jugar un papel más importante en ella que lo que solía ser en el pasado reciente de América Latina.

En balance, la experiencia de la región sugiere que tanto la descentralización como la autonomía escolar pueden ser muy importantes para la reforma de la educación, y deben ser

⁵Dicho lo cual, habría que señalar también que en los años 90 la estructura descentralizada de la educación en Brasil ha facilitado a aquellos estados y municipalidades que combinan adecuado liderazgo político y personal técnico calificado, a constituirse en actores activos y efectivos en la reforma educativa.

Recuadro 6: Escuelas privadas y desempeño escolar

Un ejemplo que se usa cada vez con más frecuencia para ilustrar los beneficios de la autonomía escolar es el de las escuelas privadas. En casi cualquier país, las escuelas privadas, aunque reciban un subsidio público, pueden asignar recursos y modificar la forma en que prestan servicios educativos con mayor libertad que las escuelas públicas. De ahí que, se argumenta a veces, si se lleva a las escuelas públicas a adquirir algún grado de autonomía similar a aquel de las escuelas privadas, y si se permite a las escuelas privadas competir con las públicas por estudiantes mediante subsidios a todas las escuelas—un régimen de cupones o “vouchers” educativos—las escuelas enfrentarán incentivos parecidos y tendrán la posibilidad de ser tan atractivas y eficientes como sea posible. Incluso, sin el componente de subsidio público, la autonomía en escuelas públicas debería llevar a mejoras significativas en la prestación de servicios educativos. Al hacer a los maestros y gestores de la educación directamente responsables por el desempeño de sus estudiantes, y al permitirles implementar cambios que consideren apropiados para lograr sus metas educativas, debería producirse una educación de mejor calidad.

La literatura acerca de las ventajas de las escuelas privadas con respecto a las escuelas públicas organizadas de manera tradicional y no autónomas y sobre el origen de esas ventajas, sigue siendo muy controversial. El problema no es tanto cuáles son las características de las escuelas efectivas, puesto que una extensa corriente de literatura ha establecido que un mejor aprendizaje está fuertemente asociado al nivel de escuela con metas claras, estándares académicos rigurosos, un ambiente ordenado, un fuerte liderazgo, participación de padres y maestros y altas expectativas respecto al desempeño de los estudiantes. El problema radica en que si las características de la toma de decisiones y la organización de las escuelas privadas las hacen más capaces de producir estos rasgos conducentes a un buen aprendizaje. Chubb y Moe (1990) han argumentado muy fuertemente que este es el caso, y la generalización de experimentos con “Charter schools” (escuelas de iniciativa y gestión privada con financiamiento público) en Estados Unidos parecen indicar un vivo interés en círculos influyentes de estas ideas.

En Venezuela y otros países, la experiencia con escuelas católicas subsidiadas para niños de bajos ingresos, parece apoyar la perspectiva según la cual la organización características de las escuelas privadas puede llevar a mejores resultados en términos tanto de eficiencia como de aprendizaje, a juzgar por una investigación preliminar realizada por Navarro y de la Cruz (1998). El caso regional más ampliamente investigado, el de las escuelas privadas subvencionadas de Chile, dada la estrategia de financiamiento basada en “vouchers”, todavía no ha producido un convencimiento universal entre los especialistas, respecto a la superioridad de la gestión escolar privada: las primeras investigaciones parecían indicar que ese era el caso (Aedo y Larrañaga, 1994), pero otras investigaciones han encontrado resultados mucho menos convincentes (Carnoy y McEwan, 1997), y esto a pesar de cierto acuerdo acerca del hecho de que muchas escuelas privadas están bien administradas y son costo-efectivas cuando se las compara con escuelas públicas (Winkler y Rounds, 1996). Es claro que se requiere más investigación sobre el tema y que el debate continuará.

impulsadas, pero sería preferible que avanzaran en medio de condiciones en las que se dispone de asesoría técnica apropiada—especialmente para comunidades de bajos ingresos económicos que tienen dificultades para disponer de los recursos técnicos y humanos para sacar provecho de las oportunidades que este tipo de cambio institucional trae consigo.

Lo ideal sería concebir e implementar un proceso de “descentralización intencional”, orientado por propósitos primariamente educativos, que incluyera incentivos para la promoción de la innovación y el mejor desempeño, y que incluya un cierto fortalecimiento

de las funciones del gobierno central, definidas de manera limitada a ciertas áreas en las que posee ventajas claras sobre los niveles locales. Un claro énfasis en el refuerzo de las capacidades administrativas y en la participación comunitaria en el ámbito de escuela, debería ir mano a mano con proyectos para una bien entendida participación familiar en este campo. Los requisitos del éxito en un sistema bien organizado requieren de un nivel central ligero, pero al mismo tiempo fuerte y con un papel muy bien definido, que apoye de manera eficaz a escuelas que son de por sí activas y capaces. Actividades como la definición de estándares, desarrollo de análisis de política y nuevos diseños de alternativas para el sistema, producción de información acerca del desempeño del sistema y evaluaciones de los principales programas en vigor, y difusión de ésta para mejorar la crítica y el debate educativo, deberían ocupar la mayor parte del trabajo del gobierno central en educación, dejando a las escuelas la administración de sus recursos. Los niveles intermedios de gobierno tendrían roles probablemente concentrados en prestar apoyo pedagógico, técnico y administrativo a las escuelas, aunque la diversidad de estructuras gubernamentales que existe en América Latina impediría formular reglas generales, sugiriendo más bien la necesidad de prestar atención a la estructura y tradición histórica de cada país a la hora de diseñar reformas.

Tecnología educativa

No es algo nuevo que la tecnología sea prescrita como la cura para una mala educación. Sin embargo, como herramienta separada, ha tenido muy poco impacto en las actividades de enseñanza (Cuban, 1989), y, a pesar de la vasta literatura que se ha dedicado a promover tecnologías complejas y relativamente costosas como computadoras, hay poca evidencia sólida de que son costo-efectivas a la hora de mejorar el desempeño de los estudiantes en la escuela (Carnoy y Levin, 1975; Levin, Glass y Meister, 1986). El argumento más fuerte en favor de la inversión en tecnología educativa hoy en día se puede encontrar en el terreno de la educación a distancia, esto es, el uso de tecnología para extender la educación a poblaciones a las que sería muy costoso alcanzar mediante la escolaridad convencional, o para la capacitación de grupos en destrezas específicas. De esta forma, una educación de calidad o al menos razonablemente buena, puede hacerse llegar a poblaciones que de otra manera habrían recibido servicios muy deficientes o nada en absoluto.

Pocos dudan que la tecnología puede jugar un papel importante en la capacitación y la educación. La radio y la televisión han sido usadas hace ya cierto tiempo para propósitos educativos. Programas de entretenimiento infantil con contenidos educativos, como Plaza Sésamo, tienen un impacto en destrezas numéricas y de lectura (Jamison et al., 1987). Sin embargo, el estatus de las computadoras y las tecnologías directamente relacionadas, es

menos claro. No hay duda que este tipo de tecnología configura modos alternativos de aprendizaje e introduce nuevas formas de procesar y almacenar información e influye en la velocidad de las comunicaciones entre individuos a gran distancia. Evaluaciones rigurosas muestran que las computadoras pueden llegar a tener un efecto significativo sobre el aprendizaje en el salón de clases (Levin, Glass y Meister, 1986). Programas de práctica, aprendizaje, por ensayo y error y juegos educativos (la mayor parte de los cuales está disponible comercialmente) LOGO y simulaciones computarizadas y animadas utilizadas para explicar principios científicos, e incluso el procesamiento de palabras, con sus capacidades de corrección ortográfica y búsqueda de sinónimos, todos pueden ser instrumentos efectivos para mejorar el aprendizaje. La Internet proporciona todavía otra forma que se vuelve cada vez más popular para recolectar y fundamentar información y acceder a un universo de datos. De manera que, en principio, las posibilidades de las computadoras en el mundo del aprendizaje lucen enormes.

El problema está en el costo implícito y explícito de esta tecnología, y esto no solamente para los presupuestos educativos de América Latina, sino también para los de las escuelas en Estados Unidos, Europa y Asia. La televisión educativa fue vendida en los años setenta como una manera de mejorar el aprendizaje en el aula, usando clases dictadas por maestros expertos, transmitidas desde instalaciones centrales que complementarían la enseñanza de la escuela. Sin embargo, esto en su momento terminó por ser un complemento muy caro. Los televisores se utilizaban sólo esporádicamente, o se rompían y no se podían reparar por falta de repuestos o personal especializado. Ha tomado un par de décadas evaluar la complejidad de la televisión en el aula y clarificar las aplicaciones particulares y los nichos que son más apropiados para su uso en diferentes contextos. Las computadoras ya no son tan costosas, pero cuando se toma en cuenta todos los demás costos fijos—cableado, periféricos, *software* y el número de computadoras mínimo necesario para que todos los estudiantes de una escuela puedan beneficiarse—el costo podría llegar fácilmente a 300 dólares por estudiante. Y esto no incluye costos en familiarizar a los maestros con la tecnología y conseguir así una integración de las computadoras en la enseñanza; ni costos variables asociados, como por ejemplo, el tiempo que un maestro con mayor conocimiento gasta en ayudar a los demás a familiarizarse en el uso de la computadora, el mantenimiento del equipo y los gastos recurrentes en *software*. En el caso de Estados Unidos, donde existen estudios muy detallados, estos costos representan un alto porcentaje del costo total (Levin, Glass y Meister, 1986). En América Latina, donde los especialistas en computación, el personal de mantenimiento y el *software* educativo en español y portugués es relativamente costoso, calcular los costos de un programa omitiendo estos costos complementarios constituye una severa subestimación de los gastos totales implicados en la decisión de añadir

computadoras a las escuelas. Tan importante como esto es el hecho de que el explotar el potencial de las computadoras para el desarrollo de destrezas superiores requiere el tipo de maestro que de cualquier manera sabe cómo desarrollar ese tipo de destreza en los niños, y esos son precisamente los maestros que escasean en la mayor parte de los países.

No debe extrañar, entonces, que en casi todas las escuelas que tienen computadoras en América Latina (y también en Estados Unidos), la tecnología sea en su mayor parte simbólica. Es simplemente demasiado cara para hacer más con ella. Los estudiantes tienen acceso a relativamente pocos equipos computacionales, y estos se limitan a poseer capacidades de procesamiento de palabra y alguno que otro *software* educativo. El maestro típico usualmente está familiarizado con las posibilidades de las computadoras. Estas se estropean y toma semanas en repararlas. El mejor efecto que suele producirse es que se familiariza a los estudiantes con la tecnología misma. De hecho, esto es justamente lo que muchos padres esperan de la introducción de computadoras en las escuelas.

De tal manera que, hasta ahora, no es claro cómo las computadoras pueden usarse para enseñar matemáticas y lenguaje de manera más efectiva que con materiales de enseñanza tradicionales o mejor pedagogía. Hasta el momento en que la tecnología pueda ser integrada en la vida del aula para complementar la enseñanza a un costo relativamente bajo, continuará siendo una adición cara al proceso de enseñanza.

Actualmente, la aplicación más promisoría de tecnologías tal como la radio y la televisión—y eventualmente las computadoras, sobre todo en los países donde una alta proporción de hogares las posean—reside en la extensión de la escolaridad hasta comunidades de difícil acceso, o poblaciones más allá de la edad escolar, mediante educación a distancia. Hasta la fecha, América Latina viene acumulando una impresionante reputación basada en logros en educación a distancia. Las evaluaciones que se han realizado de experiencias con radio interactiva en Nicaragua, Bolivia y Venezuela demuestran que es altamente efectiva en relación a los costos. México ha estado operando su Telesecundaria por muchos años, y tiene ya millones de graduados. Para estos estudiantes rurales, la Telesecundaria ha sido la única manera de asistir a la escuela secundaria. El Instituto Tecnológico de Monterrey ha tenido un éxito considerable en transmitir a distancia cursos técnicos y de administración a varios estado mexicanos. La cadena Globo de Brasil y Telecurso han educado a millones de estudiantes de bajos ingresos, que de otra manera no habrían tenido acceso a la educación primaria o secundaria. Su nueva versión, Telecurso 2000, ofrece ahora un programa para adultos jóvenes con programación de estilo comercial en combinación con materiales escritos complementarios. Fe y Alegría alcanza a miles de estudiantes mediante un programa muy efectivo de instrucción por radio en Venezuela. Y en todos los países, las computadoras se han estado usando con bastante éxito en todos los

niveles para enseñar destrezas de computación. En todos los casos, sin embargo, los que están a cargo de las políticas educativas deben tener en cuenta que los programas de educación a distancia requieren instrumentos de legitimación (tales como los exámenes de equivalencia que se usan en Brasil) que permitan traducir las destrezas cognitivas y productivas adquiridas por los participantes en programas de educación a distancia. De otra manera, las ganancias serán más modestas.

Por lo que respecta a las computadoras en la educación primaria y secundaria, es claro que no constituyen una herramienta costo-efectiva. Sin embargo, lo más sensato para los países sería avanzar con experimentos y programas piloto dirigidos a familiarizarse con la tecnología y sus aplicaciones al proceso educativo, preparando de paso a un grupo de personas capacitadas en el área y que pueda desempeñarse de manera competente y creativa. Esto está plenamente justificado, dado que los costos de esta tecnología van bajando y su potencial educativo está creciendo. Llegará el momento en que la tecnología de la información se convertirá en un instrumento efectivo en relación a los costos. El reto más importante está en lograr que las computadoras sean realmente útiles en el contexto real de las instituciones educativas. La experiencia anterior indica que este es un camino difícil y que llevará tiempo, y que tendrá tanto que ver con los desarrollos tecnológicos como con el avance de las reformas educativas (Para un extenso y actualizado análisis de estos dilemas, ver Castro, 1998).

Herramientas para la navegación y la gestión del sistema educativo

Hay tres herramientas fundamentales para dirigir y canalizar un sistema educativo desde el punto de vista de las políticas nacionales. Todas ellas tienen una relación directa con el tema de la reforma, puesto que han sido menos desarrolladas y utilizadas en el pasado de lo que deberían haberlo sido. Ellas son: los arreglos de financiamiento, la información estadística y la evaluación entendida como evaluación estandarizada del aprendizaje de los estudiantes. Estas herramientas son muy importantes porque se relacionan directamente con los incentivos que mueven a los principales actores del sistema a comportarse de manera consistente con el objetivo de lograr una educación de calidad, y además crean información que puede ser utilizada por las autoridades, administradores del sistema y el público para motivar, dirigir y evaluar esfuerzos de reforma.

El financiamiento de la educación: Más recursos, mejor utilizados

El gasto público en educación representa una inversión muy grande que tiene una alta rentabilidad para los jóvenes que reciben el servicio educativos. Naturalmente, quién obtiene estos beneficios y quién paga por las inversiones son dos temas de gran importancia,

tanto desde el punto de vista económico como político. Además, el sistema educativo es la mayor fuente de empleo profesional en cualquier país en la región, y en buena parte de las regiones y localidades tomadas separadamente.

Avanzar en reformas como las que se discuten en este trabajo va a tener requerimientos de fondos muy considerables. En América Latina la realidad del financiamiento de la educación es variable. Aunque en promedio la región invierte en educación más o menos lo que podría esperarse según estándares internacionales—midiendo el gasto público en educación como proporción del PIB (ver Recuadro 2) este promedio oculta realidades diversas: mientras que los países angloparlantes del Caribe tienen promedios muy superiores, un buen número de naciones en Centro y Sudamérica cuentan con un gasto público en educación muy por debajo de lo que podría considerarse aceptable. Los países que fueron severamente afectados por la crisis de la deuda externa de los años 80, todavía no habían recuperado a fines de los 90, los niveles de gasto público alcanzados por muchos de ellos hace veinte años, si bien una buena parte ha venido realizando esfuerzos substanciales por restablecer niveles mínimamente aceptables de financiamiento.

Una vez aclarado este punto general, es muy importante insistir que persisten considerables problemas y distorsiones profundamente enraizadas en los arreglos de financiamiento de la educación en la región. Estas distorsiones son tan severas, que un incremento considerable de recursos para el sector, bajo las reglas y patrones de financiamiento prevalecientes en la mayor parte de los países, correría un severo riesgo de ser distribuida y gastada de manera ineficiente. Como ilustración, vale recordar que los sistemas educativos están organizados de tal manera que canalizan automáticamente cualquier incremento en recursos hacia el financiamiento de salarios de maestros. Ya se comentó anteriormente en este trabajo que es muy probable que los salarios de los maestros deban aumentar en muchos países, pero estos aumentos deberían tener lugar en el contexto de reformas que mejoren la capacidad del sistema educativo para vincular desempeño y recompensas, algo que a la manera en que hoy está organizada la carrera y el sistema de remuneraciones de los maestros, hace casi imposible. Mientras tanto, lo usual en América Latina es encontrar que los sistemas dejan de lado la inversión en otros insumos clave del proceso de aprendizaje, tales como libros de texto, materiales para la enseñanza e incluso suministros y mantenimiento básico para las escuelas (Arcia, Álvarez y Scobie, 1998).

De hecho, muchos ministerios y secretarías de educación tienen muy poca información acerca del gasto público total en educación, de su evolución a lo largo del tiempo y de cuanto se gasta en cada una de las diversas actividades educativas (por niveles, por tipo y categoría de gasto). El seguimiento del gasto es todavía más complicado en países descentralizados, pues rara vez se ha hecho un esfuerzo consistente por parte del gobierno

central por regular y estandarizar las normas relativas a la organización o reporte del gasto por parte de los gobiernos subnacionales. En Argentina, donde las provincias son responsables por asignar recursos a la educación primaria y secundaria, el gobierno central ha tenido serias dificultades en recolectar información acerca del gasto en educación.

Hay mucho más en juego en este tema que la simple disponibilidad de información y recursos en cantidades suficientes para la adecuada operación del sistema. Existe amplia evidencia de que los sistemas educativos de la región sufren de un considerable desperdicio de recursos. Como un ejemplo, el monto total de recursos en educación invertidos en la región por el BID en más de tres décadas, es similar al monto estimado de pérdida de recursos producido en un solo año como resultado de las altas tasas de repetencia, un fenómeno directamente relacionado con arreglos institucionales inadecuados en el sistema educativo. Se podría ganar mucho en este terreno si se mejoraran las prácticas administrativas del sistema educativo, y se introdujeran incentivos para el mejor manejo de recursos humanos y financieros (IDB, 1996).

Las distorsiones en la forma en que se asignan y utilizan los recursos presupuestarios no tienen solamente consecuencias en la eficiencia, sino también en la equidad. Los estudiantes de niveles socioeconómicos más altos obtienen regularmente títulos de medicina sin pagar nada en la universidad, mientras que a los estudiantes de familias de bajos recursos les resulta imposible considerar seriamente la posibilidad de estudiar en la universidad por falta de ayuda financiera. La educación rural, que tiene poca voz e influencia política, recibe de manera sistemática menos que lo que le correspondería. La educación pública es abandonada por la clase alta y la media, que tienen el potencial para ser muy críticas del trabajo que hacen las escuelas, contribuyendo a la creación y el aumento de las diferencias en la calidad de la educación recibida por las minorías privilegiadas, en contraste con las mayorías necesitadas. Esta lista de problemas de equidad, consecuencia de arreglos financieros distorsionados, podría continuar y hacerse mucho más larga.

En el fondo, es claro que el tema de financiamiento se transforma muy rápidamente, a poco que se lo examine con cuidado, en un problema de incentivos y de rendición de cuentas. ¿Cómo pueden las comunidades influenciar el uso de recursos en la escuela o en el sistema si tienen poca información y ningún poder de decisión sobre ninguno de los dos? ¿Por qué debería convertirse una escuela o una universidad en una institución cuidadosa de sus gastos y prioridades si todos los años el gobierno le va a enviar más o menos el mismo bloque de recursos sin pedir cuentas o evaluar resultados? ¿Por qué un maestro se va a esforzar un poco más en su trabajo si, cualquiera que sea su nivel de desempeño, ni su remuneración ni sus perspectivas de carrera o ambiente de trabajo se van a ver afectados? ¿Por qué un director se va a convertir en proactivo en la gestión de su escuela si todos los

Recuadro 7: Comparaciones de los recursos y gastos de educación

	Gastos públicos en educación (% del PNB)		Gastos por estudiante						% alumno/maestro en ed. primaria	Duración de la ed. primaria (años)
			(% del PNB per cápita primario)		(% del PNB per cápita secundario)		(% del PNB per cápita terciario)			
	1980	1995	1980	1994	1980	1995	1980	1995	1995	1995
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE										
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. Dom.	2.2	1.9	3.1	2.9	—	5.0	—	5.0	35	8
Trin. y Tob.	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										
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
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
Alemania	—	4.7	—	—	—	—	—	35.0	18	4
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
Holanda	7.6	5.3	13.8	—	—	20.0	53.7	44.0	19	6
Portugal	3.8	5.4	13.5	17.2	—	20.0	—	25.0	12	6
España	—	5.0	—	14.1	—	21.0	—	18.0	18	5
Suecia	9.0	8.0	43.0	45.2	—	—	25.6	76.0	11	6
Reino Unido	5.6	5.5	16.0	—	—	22.0	79.7	44.0	19	6

ASIA ORIENTAL Y ÁREA DEL PACÍFICO (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
Japón	5.8	3.8	14.8	—	—	19.0	21.1	16.0	18	6
Corea	3.7	3.7	10.4	14.7	—	12.0	7.1	6.0	32	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
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 la 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 Reporte sobre la Educación Mundial 1998. Aún no están disponibles en las series periódicas pero están impresos en los Indicadores del Desarrollo Mundial 1998 del Banco Mundial.

Definiciones: *El 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. *La tasa de la 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). *La duración de la educación primaria* es un número mínimo de grados (años) que se espera que un niño asista a la escuela primaria.

recursos llegan directamente desde un centro remoto sin darle oportunidad para administrarlos?

En suma, ya sea desde el punto de vista de la eficiencia o la equidad, los arreglos de financiamiento están claramente asociados a cómo se usan los recursos en un sistema educativo y a los resultados que se obtienen. Para cualquier monto dado de recursos disponibles, la corrección de las distorsiones que aquejan hoy a las finanzas de la educación liberaría recursos muy significativos que podrían ser dirigidos a áreas en la actualidad financiadas en forma insuficiente, y la productividad general del sistema tendría que aumentar⁶.

La tendencia reciente lleva además a considerar la educación no solamente como una responsabilidad gubernamental, sino como una responsabilidad social amplia, lo que abre la

⁶Corregir las distorsiones podría implicar: mejorar la recolección y administración de información financiera por parte de las autoridades educativas, dado que los Ministerios saben mucho más acerca de las realidades del gasto en educación de lo que normalmente creen; avanzar hacia buenos modelos de presupuestos en el ámbito escolar, junto con incentivos para el uso eficiente de recursos; desarrollar la rendición de cuentas, involucrando a padres en los asuntos de la escuela; estimular el debate público acerca de las prioridades educativas y las realidades de la asignación de presupuesto en el sector, e incorporar al sector privado en la planificación y análisis de la política educativa, tratando de que la sociedad se beneficie al máximo de la presencia de proveedores privados de educación.

posibilidad de que nuevos arreglos de financiamiento pudiesen tomar en cuenta el apalancamiento de recursos privados para la educación, así como un desplazamiento desde subsidios a la oferta hacia subsidios a la demanda, como lo ha hecho Chile desde hace un tiempo, y más recientemente Colombia. El gasto privado es de hecho un componente considerable del total de recursos que cualquier sociedad latinoamericana le dedica a la educación. Tradicionalmente, la mayor parte de los aportes privados han estado “escondidos” en la forma de gastos familiares en uniformes escolares, suministros básicos para apoyar la escuela, contribuciones más o menos voluntarias de las asociaciones de padres a las escuelas públicas, transporte y, sobre todo en secundaria, apoyo para que estudiantes que viven en zonas rurales o aisladas puedan vivir en centros poblados mayores donde existen planteles de educación media. En Chile, los pagos directos de derechos de matrícula a escuelas privadas—incluyendo aquellas subsidiadas por el gobierno—representan una porción significativa del gasto en los niveles primario y secundario. En países de relativamente bajos ingresos, como Nicaragua y en algunas áreas de Brasil, en donde la oferta de educación secundaria es todavía limitada, los pagos privados de derecho de matrícula pueden llegar a representar una fracción grande del gasto total en el nivel. Desafortunadamente, se conoce poco de manera sistemática acerca de las contribuciones privadas a la educación. Severos problemas de acceso y equidad pueden estarse creando por la manera informal, y a veces deliberadamente poco transparente, en que los sistemas educativos manejan el tema, lo cual subraya la necesidad aquí también, de crear un conjunto de reglas financieras apropiadas que permitan tratar con el asunto de manera constructiva: varios gobiernos de América Latina proporcionan subsidios por estudiante o por escuela a planteles educativos administrados por congregaciones religiosas, lo que les permite ser al mismo tiempo gestionadas por un ente privado y cobrar sólo una muy modesta matrícula a las familias que llevan allí a sus niños; estas escuelas tienden a estar localizadas en zonas urbanas y rurales a las que la oferta educativa formal del gobierno ha tenido dificultades para acceder, lo que significa que se trata de casos en los que la asociación bien estructurada de recursos públicos y privados puede tener un impacto favorable sobre la equidad. Así, cuando las contribuciones privadas se canalizan a través de un marco de referencia apropiado no tienen por qué ser necesariamente dañinas a la igualdad de oportunidades—puede, de hecho, llegar a ser exactamente lo contrario—y pueden llegar no a reemplazar, sino a complementar de manera muy útil los subsidios gubernamentales.

Finalmente, un factor demográfico muy importante, a saber, las tasas de nacimiento en declive en la mayor parte de los países de la región, pueden llegar a jugar un papel importante en la disminución de las presiones sobre el gasto público educativo, y deberían permitir a los gobiernos concentrarse mucho más en una mejoría de la calidad de la

educación primaria y secundaria. Idealmente, esto se podría dar en combinación con altas tasas de crecimiento económico, que es precisamente lo que ha permitido a un país como Chile el invertir más recursos en mejorar los niveles iniciales y medios de la educación, e incluso focalizar ese esfuerzo en aquellas escuelas que atienden a los niveles de más bajos ingresos. Aunque simultáneamente tiene sentido llevar al nivel superior a una creciente diversificación de fuentes de financiamiento, incluyendo el cobro de matrícula, los países también deben prepararse para satisfacer una demanda más alta por educación post-secundaria en los años por venir.

La importancia de la estadísticas educativas

Las estadísticas educativas en América Latina y el Caribe dejan, con honrosas excepciones, mucho que desear. La información acerca de lo que realmente está sucediendo en todos los aspectos de un sistema educativo—financiamiento, desempeño, matrícula—es una herramienta esencial para la toma de importantes decisiones. Una evaluación reciente del estado del arte en materia de estadística educativa en la región concluyó que, a pesar de algunos progresos en algunos países, persisten severos problemas tanto técnicos (falta de datos cruciales e inconsistencia en las definiciones, entre otros), como institucionales (baja utilización, difícil comparabilidad entre países e incluso entre jurisdicciones de un mismo país, etc.) (McMeekin, 1998).

Un problema particularmente recurrente ha sido la medición incorrecta de los flujos de matrícula. Una de las claves para la planificación educativa siempre ha sido saber cuántos estudiantes están en cada grado, y cómo y cuándo se mueven de grado en grado, y en consecuencia estar en posición de entender la dinámica del fracaso escolar, la no-inscripción, la repetencia y la deserción. Por desgracia, por mucho tiempo el conocimiento de estos procesos fue insuficiente, y muchos analistas—y con ellos los gobiernos—en América Latina tendieron a estimar equivocadamente el *stock* de estudiantes (esto es, el número total de estudiantes en cada grado y en cada nivel escolar en un año dado), confundiéndolo con los flujos escolares (el número de estudiantes que pasan de un grado a otro o de un nivel de escolaridad al siguiente)⁷. Al descansar sobre un conjunto simple de estadísticas de repetencia, deserción y promoción, los análisis de flujo simulan el flujo de los estudiantes a través de y hacia afuera del sistema. Este tipo de análisis puede proporcionar a los

⁷Los errores introducidos por la confusión entre *stocks* y flujos no son triviales. El caso de Brasil es extremo: durante años, el uso de estadísticas de *stocks* como si fueran de flujos, llevó a que un ministro tras otro afirmaran que la tasa de deserción entre primero y segundo grado era del 50 por ciento. Subsecuentes análisis corregidos técnicamente mostraron que la tasa de deserción era del 2 por ciento. Esta nueva—y correcta—cifra, revolucionó la política educativa. El problema, desde el punto de vista de la política, empezó a ser la repetencia y no la deserción.

responsables de la política educativa una perspectiva dinámica y clara del sistema. Pueden ayudar a identificar los cuellos de botella en términos de acceso y eficiencia, contribuir a una idea más precisa de los costos de educar a una cohorte de estudiantes y constituir la base para proyecciones de demanda futura y planificación de inversiones correspondiente.

En América Latina, los flujos de estudiantes tienden a variar considerablemente según el nivel educativo, el área rural o urbana y el género o la región. El análisis de estas variaciones es crucial para tomar decisiones de política que tengan el máximo impacto sobre la equidad y la eficiencia del sistema.

Es claro, por supuesto, que los esfuerzos por mejorar las estadísticas educativas de la región deberían ir bastante más allá de los indicadores básicos indispensables para el cálculo de flujos escolares. Hay mucho terreno por recorrer en aspectos como información detallada de costos por programa, por alumno, por tipo o nivel de escuela; información acerca de los antecedentes socioeconómicos de los alumnos; apareamiento de la información de maestros con respecto a la información de alumnos, de manera de hacer posible la caracterización del comportamiento escolar de ciertos grupos de estudiantes y sus maestros; y por supuesto, información acerca del aprendizaje y desempeño escolar, tema de la próxima sección de este trabajo.

Con datos como estos, los planificadores estarían en una posición ideal para estimar con exactitud no solamente los flujos de matrícula, sino la medida en la que determinadas tasas de repetencia y deserción son el resultado de factores endógenos al sistema escolar (disponibilidad de ciertos insumos, calidad de la enseñanza, etc.) o condiciones exógenas al mismo (pobreza, trabajo infantil, etc.).

Estándares educativos y evaluación del desempeño estudiantil

Los estudiantes en cada país de América Latina son evaluados anualmente o varias veces al año por sus maestros y escuelas. Estas evaluaciones miden, con fundamento en exámenes diseñados por los maestros o la escuela, cuánto ha “aprendido” un estudiante en relación al plan de estudio prescrito. Excepto en aquellos países en los que existe promoción automática, estos exámenes determinan si el estudiante repite el grado o pasa al siguiente. Además de estas evaluaciones, algunos países también tienen exámenes de *life-chances*, por lo regular al final de la educación secundaria (es el caso de los *O and A levels* en el Caribe angloparlante), y otros diversos exámenes que generalmente se utilizan para clasificar a los estudiantes para su entrada en carreras universitarias (el vestibular en Brasil, o sus equivalentes en Chile, Colombia o Venezuela).

Aunque todos estos exámenes miden competencias de los estudiantes en términos de metas curriculares (capacidad de cálculo matemático, lectura básica o destrezas de escritura),

estos están diseñados principalmente para comparar cada estudiante individual con cada uno de los otros que han tomado el examen para propósitos de “clasificación”. Por ejemplo, las evaluaciones que hacen los maestros se pueden caracterizar muchas veces como hechas en función de estándares mínimos, con el propósito de negar la promoción al grado siguiente a los estudiantes que no hayan obtenido un desempeño mínimamente aceptable. Pero estos estándares varían ampliamente de una escuela a otra, y el hecho de que muchas veces sean una función del número de plazas disponibles en el próximo grado o nivel, sugiere que actúan más como un clasificador o filtro que como un estándar de lo que debe ser aprendido por el estudiante.

Un número creciente de países de América Latina está añadiendo a estas formas tradicionales de evaluación otro tipo de pruebas que están dirigidas a identificar escuelas o municipalidades que no estén produciendo buena enseñanza, a conocer el desempeño del sistema en su conjunto y a medirlo en el tiempo, de manera de adquirir elementos para dar direccionalidad a las políticas educativas (ver Wolff, 1998). Este tipo de exámenes puede ser administrado al universo de estudiantes o a una muestra representativa de los mismos, en un determinado grado a nivel nacional o en un determinado estado o provincia, para evaluar cuánto aprendizaje está ocurriendo en las escuelas, según puede compararse con un estándar absoluto previamente establecido antes de elaborar la prueba. Con los resultados puede establecerse generalmente cómo ha sido el desempeño de una municipalidad, o incluso una escuela cuando se las compara con las demás.

Chile, país que tiene la historia más larga de este tipo de pruebas, examinó una muestra nacional de escuelas. Primero en 1958, luego a finales de los 60 y a principios de los 70 y, a partir de 1982, con el examen PER y desde 1988 con la prueba SIMCE, ha examinado a estudiantes en los años cuarto y octavo. Colombia ha examinado una muestra de los alumnos de tercero y quinto desde 1990 para tratar de identificar las causas del mal desempeño escolar. Costa Rica examinó en los 80 a estudiantes primarios (1986–1990) y secundarios (1988–1993), y desde 1993 ha implementado diagnósticos generales a través de pruebas en los grados 3, 6 y 9. México ha estado haciendo exámenes de forma muestral desde la década del 70, pero comenzó a usarlos de manera más amplia para fines de política educativa desde 1989. Uruguay comenzó exámenes nacionales a comienzos de los 90, Argentina examina muestras desde 1993 y algunos estados de Brasil (Minas Gerais, por ejemplo) han examinado desde comienzos de los 90, pero a partir de 1993 instituyó exámenes a nivel nacional.

Este tipo de pruebas posibilita a los países y las regiones evaluar cuánto del plan de estudio prescrito está siendo realmente aprendido por los estudiantes, y esto discriminado, según el tamaño y estructura de la muestra, y según escuela, municipio, región o grupo socio-económico. Cuando se aplican sostenidamente a lo largo de un período de tiempo,

también sirven como indicación de qué tanto está teniendo lugar una mejoría de la calidad de la educación, y qué tanto ciertas políticas están funcionando adecuadamente. Como un ejemplo, el efecto del programa chileno P-900, comenzado en mayo de 1990, en el que el Ministerio de Educación proporciona materiales educativos, capacitación docente y otras intervenciones, a las escuelas de más bajo desempeño en el país, pudo ser monitoreado comparando las calificaciones en el examen obtenidas por las escuelas participantes con las del resto de las escuelas del país. Otro ejemplo está en que los datos disponibles de los exámenes realizados en fechas anteriores sugieren que incluso en los mejores sistemas educativos de América Latina la calidad se estancó o incluso puede haber decaído en los años 80. Así, las calificaciones observables en serie histórica en el caso de Chile sugieren que el desempeño de los estudiantes de cuarto grado declinó entre 1982 y 1988, especialmente para los estudiantes de bajos ingresos, aunque luego se recuperaron hacia 1990 (Prawda, 1993; Espínola, 1993; Round Parry, 1994; Carnoy y McEwan, 1997).

Los exámenes también hacen a los maestros, administradores y familias mucho más conscientes del desempeño de los estudiantes y más sensibles a la necesidad de elevarlo, especialmente si se divulgan los resultados de los exámenes. Entrevistas realizadas en las escuelas chilenas, por ejemplo, sugieren que todos estos grupos saben cómo su escuela ha salido en el SIMCE, y cómo ha cambiado el resultado de año en año. Dado que los padres en América Latina tienen, en zonas urbanas, cierto grado de poder de elección acerca de la escuela a la que van sus hijos, dar publicidad a los resultados puede llegar a influenciar la elección de escuelas y la competencia entre ellas, incluso dentro de un sistema predominantemente público.

Además de las pruebas nacionales, un cierto número de países de la región han considerado participar en exámenes internacionales comparativos, particularmente en el Tercer Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencias (TIMSS), pero sólo Colombia y México de hecho participaron, y solamente Colombia reportó públicamente los resultados. Entre los 41 países que reportaron las calificaciones obtenidas por sus estudiantes, Colombia quedó penúltima, adelante únicamente de Sudáfrica. Sólo el cuatro por ciento de los estudiantes colombianos estuvieron dentro del 50 por ciento superior de los estudiantes en el mundo. Chile, por su parte, fue el único país latinoamericano que participó en las primeras rondas de la Evaluación Educativa Internacional (IEA), que se extiende hacia atrás en el tiempo hasta el principio de los setenta. Los estudiantes chilenos también obtuvieron calificaciones muy por debajo de sus contrapartes norteamericanos y europeos de 14 años de edad en ciencias y matemáticas, pero el estudio encontró que los estudiantes chilenos salieron mejor en estudios sociales que los adolescentes de los países desarrollados. A finales de los 80, IEA estudió de nuevo las habilidades de lectura entre niños de 9 años en veintisiete

países de todo el mundo, incluyendo Venezuela y Trinidad y Tobago. Los estudiantes de Trinidad y Tobago obtuvieron buenos resultados, al nivel de un poco más que una desviación estándar por debajo de la mayor parte de los países europeos, pero los estudiantes de Venezuela calificaron una desviación estándar y media por debajo de sus contrapartes europeas (Banco Mundial, 1993). A principios de los años 90, dos ciudades en Brasil (Sao Paulo y Fortaleza), participaron en la Evaluación Internacional del Progreso Educativo (IAEP), una vez más un examen de ciencias y matemáticas. En esta prueba, las ciudades brasileñas calificaron muy por debajo de los alumnos de los países desarrollados y de las economías emergentes de Asia. El 5 por ciento más alto de estudiantes brasileños no superó la calificación promedio en países como Corea, Taiwan, Suiza, la ex-Unión Soviética, Hungría y Francia.

Otro estudio piloto completado recientemente en ciencias y matemáticas para estudiantes de trece años de edad sugiere que, de cinco países latinoamericanos (Argentina, Colombia, Costa Rica, República Dominicana y Venezuela), solamente los estudiantes costarricenses lograron calificaciones promedio que son comparables con los promedios medio-bajos de los países desarrollados y los del sudeste asiático. Los alumnos en los cuatro países restantes lograron resultados muy inferiores, con la excepción de aquellos en escuelas privadas de elite, un grupo que corresponde a menos del 5 por ciento de la población. Este hallazgo parece confirmado por un estudio de OREALC (1994) respecto al desempeño escolar de alumnos de cuarto grado en siete países latinoamericanos. De acuerdo al mismo, los estudiantes de Costa Rica obtuvieron mucho mejores resultados en matemáticas y lenguaje que los estudiantes de Bolivia Ecuador y República Dominicana, un poco mejor que en Argentina y Chile, y aproximadamente similares a los de Venezuela.

La gran ventaja de las comparaciones internacionales sobre las pruebas nacionales es que proporcionan a los educadores un punto de referencia para fijar metas nacionales en materia de aprendizaje. A diferencia del actual conjunto de exámenes nacionales, que en su mayor parte solamente analizan destrezas básicas, las pruebas internacionales, como el TIMSS, permiten a los países comparar la efectividad de los planes de estudio nacionales y locales para el desarrollo de destrezas de pensamiento, resolución de problemas y habilidades básicas, y también comparar el nivel de desempeño de América Latina con el de otros países.

Las pruebas estandarizadas llevan necesariamente al tema de cómo deben utilizarse los resultados, más allá del hecho de que eventualmente llegan a las manos de autoridades o agencias internacionales. En Chile, Costa Rica y el estado de Minas Gerais en Brasil, los resultados por escuela se circulan públicamente y se entregan a cada escuela. Sin embargo, el proceso de difusión de resultados de los exámenes ha sido complicado tanto por factores políticos como técnicos.

En general, los exámenes no deberían ser usados solamente para medir el desempeño promedio de estudiantes o escuelas de manera comparativa, o a través del tiempo, sino que deberían ser aplicados de manera que permitan a analistas y encargados de tomar decisiones evaluar políticas educativas y actuar para mejorar las escuelas. Además, los maestros, padres y directivos de las escuelas tienen que llegar a considerar los exámenes que se aplican como legítimos indicadores de aprendizaje y, por ende, de desempeño estudiantil y docente. Finalmente, además de hacer a las escuelas y padres conscientes del desempeño estudiantil en comparación a otras escuelas que sirven a estudiantes similares, los maestros y directores tienen que recibir oportunidades para mejorar sus prácticas de enseñanza y contar con insumos del proceso de aprendizaje, tales como libros y materiales.

En síntesis, las pruebas vienen a ser sólo una pequeña muestra de la mejoría de la educación y las escuelas, pero, dado que constituyen el eslabón perdido en los mecanismos de rendición de cuentas e información en la mayoría de los sistemas educativos de la región, la tendencia actual hacia más y mejores exámenes estandarizados, así como su participación en pruebas internacionales (tales como el TIMSS y los estudios IEA), deben ser considerados como un paso crucial desde el punto de vista del avance de la reforma educativa.

Conclusión: El futuro de la reforma educativa

El reconocimiento de diferentes condiciones iniciales in diversos países—tal como se estableció al principio de este trabajo—no debe opacar la conclusión de que un cierto número de características económicas, políticas y sociales han llevado a la mayor parte de los países de América Latina a encarar la necesidad de políticas ambiciosas dirigidas a elevar el desempeño de sus políticas educativas. Estas políticas y los procesos sociales y políticos que las pueden hacer posibles son los principales componentes de lo que aquí se ha descrito con el nombre de reforma educativa:

- ▶ Un énfasis en revivir la escuela como una esfera activa de gestión, innovación y responsabilidad social mediante una creciente autonomía, intensa participación de la comunidad y, donde sean relevante, descentralización e involucramiento de gobiernos locales.
- ▶ Una renovada atención al papel del maestro y la importancia de mejorar su desempeño, lo que implica adoptar enfoques innovadores en el reclutamiento, selección y capacitación del personal docente, así como avanzar en el proceso de ofrecer mejores incentivos y perspectivas de carrera a aquellos que se desempeñen mejor, y convertir, en general, a los maestros en socios de la reforma.

- ▶ Una prudente pero intensa aplicación del potencial de la tecnología a la expansión de la cobertura y la mejoría de la calidad de los aprendizajes.
- ▶ Y todo esto en el contexto de una preocupación creciente para reunir y mantener un amplio apoyo social para estas y otras reformas, apoyo tanto de los grupos tradicionalmente involucrados en el quehacer educativo—estudiantes, familias, maestros, autoridades—como de ONGs, el sector empresarial, los medios de comunicación, entre otros. Esfuerzos deliberados por desarrollar un diálogo de políticas alimentado por buena información e investigación educativa del mejor nivel, y por la difusión de buenas prácticas regionales e internacionales deberían también acompañar a la reforma educativa desde la etapa de diseño hasta la de evaluación.

En el proceso de avanzar reformas como estas, los países pueden valerse—y lo están haciendo cada vez más—de diferentes herramientas. Este trabajo se ha referido a tres de ellas que bien podrían ser las más poderosas: la palanca del financiamiento y los incentivos implícitos en diferentes arreglos para el financiamiento de un sistema educativo; la información, mediante un sistema mejorado y ampliado de estadísticas que permita una adecuada planificación; y pruebas estandarizadas que proporcionen información evaluativa comparable acerca de los resultados de los esfuerzos de la política educativa. La investigación educativa orientada al análisis de políticas tiene que considerarse en este contexto como un poderoso ingrediente para el fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos y todos los actores interesados para nutrir el debate y la toma de decisiones.

Aunque hay que mantener muy presente que no existe fórmula preconcebida que funcione siempre y en todo lugar, las reformas educativas más exitosas hasta ahora en la región—Chile, Minas Gerais en Brasil y El Salvador—combinan, sino la mayoría sino todos los elementos que se han mencionado y usan, en medida considerable, las herramientas que se han descrito. Incluso estas reformas están lejos de haber logrado sus objetivos o de poder considerarse completas pero cada una, a su manera, ha logrado combinar de forma propia según sus circunstancias, las políticas que se han esbozado en las páginas anteriores. El resultado de estos y otros esfuerzos afines que hoy avanzan en muchos países debería ser, en definitiva, una mejor educación para América Latina, especialmente para niños y jóvenes, y muy particularmente para los grupos de más bajos ingresos. El impacto sobre el desarrollo político, económico y social de la región gracias a una ciudadanía mejor educada será inmenso. 🍷

Referencias

- Amadeo, Eduardo, José Marcio Camargo, Antonio Emilio S. Marques and Candido Gomes. 1994. Fiscal Crisis and Asymmetries in the Education System in Brazil. In *Coping with Crisis: Austerity, Adjustment, and Human Resources*. J. Samoff, ed. Paris: ILO-UNESCO.
- Arcia, Gustavo, Carola Álvarez, 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 de Chile: PREAL-UNESCO.
- Bock, Kathrin, and Dieter Timmerman. 1995. Education, Youth, and the Labor Market in Germany. Mimeo. Universitat Bielefeld, Fakultat fur Padagogik.
- 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*. J. Puryear y J.J. Brunner, eds. Washington, DC: Organización de Estados Americanos.
- Carnoy, Martin, and Henry Levin. 1975. Evaluation of Educational Media: Some Issues. *Instructional Science* 4: 385–406.
- 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*. C. Castro y M. Carnoy, eds. Washington, DC: BID.
- Carnoy, Martin, and Patrick J. McEwan. 1997. Is Private Education More Effective and Cost-Effective than Public? The Case of Chile. Mimeo. Stanford: Stanford University School of Education.
- Castro, Claudio de Moura, ed. 1998. Education in the Information Age. Washington, DC: IDB.
- Chubb, J.E., and Terry M. Moe. 1990. *Politics, Markets and America's Schools*. Washington, DC: The Brookings Institute.
- Cole, Michael and Sheila R. Cole. 1996. *The Development of Children*. W.H. Freeman & Co.
- 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, DC: Diálogo Interamericano Dialogue-PREAL.
- Cuban, Larry. 1986. *Teachers and Machines: The Classroom Use of Technology since 1920*. New York: Teachers College Press.

- Deutsch, Ruthane, and Aimee Verdisco. 1997. Lessons to be Learned from the IDB Portfolio of Primary and Secondary Education Loans in Execution. Mimeo. Washington, DC: IDB.
- Diálogo Interamericano. 1998. *El futuro está en juego: Un reporte del grupo de trabajo sobre educación, equidad y competitividad económica en América Latina y el Caribe*. Washington, DC.
- Dreeben, Robert. 1968. *On What Is Learned in School*. Massachusetts: Addison-Wesley.
- Elmore, Richard. 1997. *Investment in Teacher Learning*. Philadelphia: 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. Ph.D. dissertation. University of Wales.
- Gershberg, Alec I. 1997. Decentralization and Recentralization: Lessons from the Social Sectors in Mexico and Nicaragua. Working Paper (mimeo). Washington, DC: IDB.
- Hanushek, Eric A. 1986. The Economics of Schooling: Production and Efficiency in Public Schools. *Journal of Economic Literature* 24 (3): 1141–77.
- Hanushek, Eric A., and Dale W. Jorgenson. 1996. *Improving America's Schools: The Role of Incentives*. National Research Council. Washington, DC: National Academy Press.
- Harbison, Ralph, and Eric A. Hanushek. 1992. *Educational Performance of the Poor: Lessons from Rural Northeast Brazil*. New York: Oxford University Press, The World Bank.
- IDB. 1996. *Economic and Social Progress in Latin America: Making Social Services Work*. Washington, DC.
- Inkeles, Alex, and David H. Smith. 1974. *Becoming Modern: Individual Change in Six Developing Countries*. Cambridge: Harvard University Press.
- Jamison, D., B. Searle, S.P. Heyneman, and K. Galda. 1981. Improving Elementary Mathematics Education in Nicaragua: An Experimental Study of the Impact of Textbooks and Radio on Achievement. Discussion Paper No. 81-5. Washington, DC: The World Bank.
- Levin, Henry, G. Glass, and G. Meister. 1987. Cost-Effectiveness Analysis of Computer-Assisted Instruction. *Evaluation Review* 11 (1): 50–72.
- Lockheed, Marlaine, Adriaan Verspoor et al. 1991. *Improving the Quality of Primary Education*. The World Bank. New York: Oxford University Press.
- McMeekin, R.W. 1998. *Education Statistics in Latin America and the Caribbean*. Technical Study. Washington, DC: IDB.

- 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. Mimeo. San Salvador.
- Murillo, Victoria. 1996. Latin American Unions and the Reform of Social Service Delivery Systems: Institutional Constraints and Policy Choice. Working Paper. Washington, DC: IDB.
- Murnane, Richard J., Judith D. Singer, John B. Willet, James, J. Kemple, and J. Olsen Randall. 1991. *Who Will Teach? Policies that Matter*. Cambridge: Harvard University Press.
- Navarro, Juan Carlos. 1998. Descentralización, gasto y política social. En *Descentralización en perspectiva*. Caracas: IESA.
- Navarro, Juan Carlos y Rafael de la Cruz. 1998. Escuelas federales, estatales y sin fines de lucro en Venezuela. *La organización marca la diferencia: Educación y salud en América Latina*. William Savedoff, ed. Washington, DC: BID.
- 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 (3): 253–64.
- 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*. Praeger.
- Rounds Parry, Taryn. 1994. The Impact of Decentralization and Competition on the Quality of Education: An Assessment of Educational Reforms in Chile. Unpublished paper. Athens: University of Georgia.
- Savedoff, William and Claudia Piras. 1998. How Much Do Teachers Earn? Working Paper. Washington, DC: IDB.
- Savedoff, William, ed. 1998. *La organización marca la diferencia: Educación y salud en América Latina*. Washington, DC: BID.
- Schiefelbein, Ernesto. 1998. *Education in the Americas: Quality and Equity in the Globalization Process*. Washington, DC: OAS.
- UNESCO. 1995. *World Education Report, 1995*. Paris.
- UNESCO. 1996. *Statistical Yearbook, 1996*. Paris.
- UNESCO. 1997. *Statistical Yearbook, 1997*. Paris.
- UNESCO. 1998. *World Education Report, 1998*. Paris.

- Winkler, Donald, and Taryn Rounds Parry. 1996. Municipal and Private Sector Response to Decentralization and School Choice. *Economics of Education Review* 15 (2): 189–204.
- Wolff, Laurence. 1998. Educational Assessments in Latin America: Current Progress and Future Challenges. Occasional Paper Series. Washington, DC: Inter-American Dialogue.
- Wolff, Laurence, Ernesto Schiefelbein, and Jorge Valenzuela. 1994. Improving the Quality of Primary Education in Latin America and the Caribbean: Towards the 21st Century. World Bank Discussion Paper No. 257. Washington, DC: The World Bank.
- World Bank. 1994. El Salvador Community Education Strategy: Decentralized School Management. Country Department II, Human Resources Operations Division, Latin America and the Caribbean Regional Office, December 8. Washington, DC.
- World Bank. 1996. Nicaragua's School Autonomy Reform: A First Look. Mimeo. Washington, DC.
- World Bank. 1998. *World Development Indicators*. Washington, DC.
- World Economic Forum. 1997. *The Global Competitiveness Report, 1997*. Geneva.

La igualdad de oportunidades educativas como prioridad de políticas en América Latina

Fernando Reimers¹

ESTE TRABAJO ARGUMENTA que la prioridad de las políticas educativas de América Latina debe ser lograr la igualdad de oportunidades para estudiantes de distintos grupos sociales en la región. El capítulo tiene seis secciones. En la primera sección se discute la prioridad de atender la pobreza y la desigualdad en la región. En la segunda se discute la relación entre educación, pobreza y desigualdad. En la tercera sección del capítulo se analiza el concepto de la igualdad de oportunidades educativas y se propone un modelo de cinco niveles de oportunidad. En la cuarta sección se revisan algunos de los logros en materia educativa a nivel regional. En la quinta parte se discute el potencial de las escuelas en brindar oportunidades educativas a los hijos de los pobres. En la sexta parte del capítulo se revisan brevemente algunas políticas y programas en curso orientadas a aumentar las oportunidades educativas de los niños de menores ingresos.

En la región existe consenso sobre la importancia de la educación así como sobre la importancia de la educación de los pobres; manifestado tanto en la prioridad que los ciudadanos asignan a la educación en encuestas de opinión como en el gasto significativo que realizan las familias en la educación de sus hijos—equivalente en algunos casos al total del gasto que administra el estado en educación, y manifestado también en los programas de gobierno, discursos y planes de líderes políticos así como en declaraciones de organizaciones gubernamentales e intergubernamentales. Sobre ese reconocimiento de la importancia estratégica de la educación, este capítulo argumenta que es esencial para el desarrollo social, político y económico de América Latina el logro de la igualdad de oportunidades educativas. Esto no es lo mismo que argumentar que la educación es importante o incluso que la educación de los pobres es importante; el argumento es que los países de la región se encuentran en la disyuntiva de hacer que los sistemas educativos reproduzcan una estructura social desigual o de avanzar en la búsqueda de sociedades meritocráticas y democráticas, lo que sólo podrán hacer con sistemas educativos que den igualdad de oportunidades de aprendizaje a todos los niños.

¹Fernando Reimers es Profesor Asociado y Director del Maestría en la Escuela de Postgrado en Educación de la Universidad de Harvard. Dicta cursos sobre investigación y políticas educativas para promover las oportunidades educativas de los niños de menores ingresos y sobre los factores que afectan la implementación de políticas y programa educativos. Su interés actual de investigación se centra en el estudio de los factores que explican el éxito escolar de los niños más pobres en América Latina.

La prioridad de aumentar las oportunidades sociales de los pobres en América Latina

América Latina termina esta década, y este siglo, como un continente lleno de logros, promesas, oportunidades y esperanzas. Termina el siglo en esta región en camino de la consolidación de la paz entre los países y dentro de cada país, con mejores niveles de vida para la población, con economías en crecimiento, con más canales de participación abiertos a los ciudadanos para escoger y forjar su destino, y con gobiernos electos y comprometidos en buscar formas cada vez más transparentes y efectivas de llevar adelante su acción. El cambio ocurrido en los últimos 50 años en esta región ha sido extraordinario. La transformación de sociedades y economías fundamentalmente rurales en sociedades principalmente urbanas, la modernización de las instituciones y formas de vida, los aumentos en la expectativa de vida al nacer y en las condiciones de salud y educación para la mayoría de la población y la democratización de la política y de la economía, han transformado a todos los países de esta región del mundo.

Los logros alcanzados durante el siglo, sin embargo, no pueden ser motivo para descuidar los desafíos pendientes. El desafío más importante en América Latina consiste en la eliminación de la pobreza y en la reducción de la desigualdad. América Latina tiene niveles muy altos de pobreza y de desigualdad. El 44 por ciento de los habitantes de la región vive en condiciones de pobreza², el 19 por ciento en condiciones de indigencia y al menos el 8 por ciento de la población mayor de 15 años desea trabajar y no tiene empleo; la tasa de desempleo ha aumentado a partir de 1990.

La pobreza es aun más aguda para el 8 por ciento de los latinoamericanos indígenas. En Guatemala, por ejemplo, el 87 por ciento de los hogares indígenas viven bajo el nivel de pobreza y el 61 por ciento en pobreza extrema. En México, en los municipios mayoritariamente indígenas, el 80 por ciento de la población es pobre. En el Perú el 79 por ciento de los indígenas viven bajo el nivel de pobreza (Psacharopoulos y Patrinos 1994).

La pobreza no tiene porque ser una característica intrínseca de América Latina; no es inevitable. Aunque las poblaciones de menores recursos, *favelas*, ranchos, campesinos que viven en condiciones de miseria, indígenas cuyas condiciones de vida y de salud son muy inferiores a las del resto de la población, niños que viven y trabajan en la calle, pueden a veces convertirse en parte del paisaje, no hay nada natural ni inevitable en estas condiciones. Los niveles de pobreza de esta región son los resultados de alternativas elegidas que pueden cambiarse como demuestra la disminución de estos niveles entre 1950 y 1980, y la heterogeneidad entre los países de la región asociada con diferentes políticas económicas y

²Estimados de pobreza de Cepal (1999). Estos datos se basan en las Encuestas de Hogares de cada país y especifican el porcentaje de personas que viven por debajo del nivel de pobreza específico para cada país.

sociales. Entre 1950 y 1980 la incidencia de la pobreza a nivel regional disminuyó del 60 al 35 por ciento (Londoño 1996). La incidencia de la pobreza en la región varía de un 20 por ciento de hogares bajo el nivel de pobreza en países como Chile o Costa Rica, a más de un 40 por ciento en países como Bolivia (57 por ciento), Colombia (45 por ciento), El Salvador (48 por ciento), Guatemala (63 por ciento), Honduras (74 por ciento), México (43 por ciento) y Venezuela (42 por ciento) (Cepal 1999). Igualmente el cambio de la incidencia de la pobreza ha variado en países que han hecho distintas elecciones de políticas económicas y sociales en el largo, mediano y corto plazo, disminuyendo entre 1990 y 1996 en países como Brasil (del 41 al 29 por ciento de hogares en condiciones de pobreza), Chile (del 33 al 20 por ciento) y Uruguay (del 12 al 6 por ciento para el área urbana), y aumentando en países como México (del 39 al 43 por ciento) y Venezuela (del 34 al 42 por ciento).

Pero centrar el estudio de las oportunidades de los pobres únicamente en las características de quienes viven en condiciones de pobreza es insuficiente. Es necesario examinar el concepto de oportunidad social en el conjunto de la población. La comparación de las condiciones y opciones tanto de los pobres como del resto de la población nos lleva al estudio de la desigualdad, y esto es esencial para comprender las opciones que son posibles en el corto y en el mediano plazo. Es empobrecedor el hecho de reducir el concepto de oportunidad social a la evaluación de las condiciones de quienes viven por debajo del nivel de pobreza; a ponderar la distancia entre los ingresos de cada hogar y persona y los ingresos que serían necesarios para obtener una alimentación adecuada y poder sobrevivir. De lo que se trata es de lograr que las sociedades latinoamericanas tengan el dinamismo que permita a cada persona poner su potencial creativo y su esfuerzo al servicio de una acción colectiva, que permita a su vez aumentar la riqueza de cada nación y que se traduzca en un aumento del bienestar para todos. La igualdad de oportunidades sociales para todos, más que la redistribución de los recursos materiales que existen en un momento determinado en una sociedad, es el proceso que estimulará esa dinámica social.

En este momento existen los recursos en América Latina para que el 44 por ciento de la población no tenga que vivir en la pobreza, y en particular para que las carencias asociadas con la pobreza no se traduzcan en desiguales oportunidades de participación social. El dilema principal para lograr el objetivo de reducir la pobreza es utilizar estos recursos para mejorar las condiciones de vida actuales de los pobres o hacerlo para mejorar sus oportunidades sociales. Lo que caracteriza a América Latina en el contexto mundial no son solamente los altos niveles de pobreza, sino especialmente los niveles de desigualdad. El Recuadro 1 muestra que existen en América Latina altos niveles de desigualdad comparados con la distribución del ingreso en otras regiones del mundo. El 5 por ciento de la población tiene ingresos 20 veces superiores a los del 30 por ciento con menos recursos, esta es la mayor

brecha de todas las regiones del mundo. En los países desarrollados, por ejemplo, en promedio las personas en el 5 por ciento más rico tienen ingresos 6 veces superiores a las personas en el 30 por ciento más pobre, en el sudeste de Asia, esta brecha es de 8 veces.

Recuadro 1: Distribución de ingresos en distintas regiones del mundo

	% de ingreso del 5% más rico	% de ingreso 30% más pobre	Razón
América Latina	25	7.5	20
Países desarrollados	13	13	6
Sudeste Asia	16	12	8
Resto Asia	18	12	9
África	24	10	14

Fuente: BID 1998

Si la distribución del ingreso en América Latina llegara a parecerse más a la de los países desarrollados o a la del sudeste asiático, y se mantuvieran o aumentaran los niveles de productividad global, entonces dos de cada cinco personas en la región no estarían sobreviviendo en menos de dos dólares diarios. La pregunta es ¿cuál es la forma efectiva de hacer a las economías y sociedades de la región más equitativas, haciéndolas a la vez más competitivas? ¿Cuál es la forma de utilizar estos recursos que ya existen en los países de América Latina, de manera que su utilización contribuya a generar riqueza, eliminar la pobreza y aumentar los niveles de vida de toda la población?

Eliminar la pobreza y lograr mayor igualdad de oportunidades para todos los grupos sociales es importante, no sólo porque ello responde al sentido ético y de justicia de los latinoamericanos, o porque ello es la continuación lógica del enorme progreso y desarrollo alcanzado en los últimos 50 años, sino muy especialmente porque de ello depende el logro de los derechos humanos de todos los latinoamericanos y la integración social. No es posible continuar un modelo de desarrollo que excluye a dos de cada cinco latinoamericanos. No durarán los gobiernos democráticos que no demuestren en sus acciones un compromiso en aumentar las oportunidades para todos los ciudadanos. Uno de los objetivos de los gobiernos democráticos es precisamente el de lograr esta igualdad de oportunidades para todos. Pueden distinguirse tres formas de pensar sobre cómo enfrentar la pobreza y la desigualdad en América Latina; en cada caso la educación juega un papel diferente.³

³Estas tres caracterizaciones se presentan esquemáticamente para resaltar sus rasgos principales y sobre todo sus diferencias, obviamente en formulaciones conceptuales específicas de autores en cada tradición hay niveles de detalle que no se presentan aquí.

Una de las formas de reducir la pobreza es transferir recursos de un grupo de ingreso a otro. Esta opción es la que siguen las políticas de distribución progresiva del gasto público, y en su forma más extrema, las políticas de colectivización de bienes y activos. Varios experimentos socialistas en el mundo han hecho esto por la vía de la confiscación de propiedades y del establecimiento de controles, en los mercados laborales, por ejemplo, o en la tenencia de bienes de producción, tendiente a reducir las disparidades de ingreso. Los resultados de estos experimentos parecen indicar que, si bien estos han reducido las desigualdades de oportunidades dentro de una sociedad, lo han hecho al costo de reducir el dinamismo social, la iniciativa y las oportunidades para todos, y por lo tanto con la consecuencia de que la sociedad en su conjunto se empobrece. A pesar de que es aparente que en el largo plazo estas opciones igualan en la pobreza, estas no se traducen en un aumento del bienestar colectivo. Entonces es comprensible de que las mismas sean atractivas para el gran número de latinoamericanos que actualmente viven en condiciones de grandes carencias. Representan ellos la base natural de apoyo de dirigentes y movimientos políticos que buscan prioritariamente la redistribución, no de oportunidades, sino de los recursos existentes en el presente en las sociedades más desiguales del mundo. Dada la asociación histórica de estas opciones con formas totalitarias de gobierno, los costos de las mismas en términos de la reducción de las libertades y oportunidades individuales son obvios. Con toda probabilidad estos experimentos resultarían en la reducción de niveles globales de vida para toda la población y en la pérdida de la capacidad productiva y estancamiento de las economías, por lo que terminarían distribuyendo miseria.

Otra de las formas de reducir los niveles de pobreza es aumentar la productividad de las economías, para que haya crecimiento económico que se traduzca en mayores niveles de ingreso para la población. Gracias a la creciente disciplina fiscal y a políticas económicas orientadas a promover la competitividad, la mayoría de las economías de América Latina han reiniciado el crecimiento, después de la década de los 80. Este crecimiento económico ha excedido en algunos casos el crecimiento de la población, por lo que se ha traducido en crecimiento del ingreso promedio. Continuar promoviendo el crecimiento es muy importante; no se puede reducir la pobreza sino a partir de generar riqueza. En Chile, por ejemplo, con aumentos en ingreso per cápita de 47.8 por ciento entre 1990 y 1996, la proporción de hogares bajo el nivel de pobreza se redujo del 33 al 20 por ciento. En comparación, en Venezuela, con la disminución del ingreso per cápita de 0.5 por ciento en ese período, la proporción de hogares pobres aumentó del 34 al 42 por ciento. (CEPAL 1999, 20). Pero por otra parte, no hay una relación automática entre el crecimiento económico y la disminución de pobreza. En Argentina, por ejemplo, cuyo ingreso per cápita aumentó 37 por ciento entre 1990 y 1997, la proporción de hogares

pobres en el Gran Buenos Aires disminuyó apenas del 16 al 13 por ciento (CEPAL 1999), y como muestra el Recuadro 2 la incidencia de la pobreza aumentó en los últimos años a pesar del aumento del ingreso.

El Recuadro 2 muestra datos para Argentina. Podemos ver el aumento del ingreso per cápita a partir de 1991, que se elevó de 4,298 a 9,307 dólares. Sin embargo, a pesar de la creación de cientos de miles de empleos y de la elevación de los salarios en la industria, la tasa de desempleo ha aumentado, así como ha aumentado el porcentaje de personas que viven en condiciones de pobreza. Por lo tanto, equiparar una estrategia de reducción de la pobreza y la desigualdad a promover el crecimiento es también, al igual que los experimentos que buscan sólo la redistribución, empobrecedor. En particular, dados los niveles de exclusión social de quienes no salieron de la pobreza con las estrategias de integración social (que redujeron el porcentaje de hogares pobres del 60 al 35 por ciento entre 1950 y 1980), queda claro que la simple promoción del crecimiento no siempre se traducirá en mayores oportunidades de bienestar para estos grupos de la sociedad.

Recuadro 2: Crecimiento económico y aumento de la pobreza en Argentina

Año	PIB per cápita en	Creación de empleos	Salarios en industria	Incidencia de pobreza	Tasa de desocupación
1988	4042	116.5	—	31.1	6.9
1989	2581	20.5	—	36.6	8.0
1990	4298	86.0	196.0	38.1	7.7
1991	5762	205.5	467.4	25.2	7.3
1992	6955	138.0	557.0	18.6	7.5
1993	7698	49.5	606.5	17.4	9.3
1994	8346	-36.5	636.1	17.6	11.1
1995	8071	-110.5	467.4	23.5	16.4
1996	8510	104.0	654.5	27.3	16.4
1997	9132	404.5	657.5	26.2	14.4
1998	9307	290.0	668.7	24.3	12.9

Fuente: Ministerio de Economía e Indec. Citado en Broda 1999.

Una tercera opción para reducir los niveles de pobreza es concentrarse en brindar a todos iguales oportunidades de participación social. La consolidación de formas democráticas de gobierno es una precondition para lograr este objetivo. Una segunda condición es lograr el desarrollo de una cultura meritocrática en donde sea un significado compartido el que una forma legítima de asignar bienes escasos, estatus o posición social, dependa del esfuerzo y habilidad de las personas, y no de otros criterios como su condición social de origen, vínculos familiares, color de piel, género u otras características ascriptivas. La selección democrática de personas para posiciones de liderazgo social requiere que haya

igualdad de oportunidades educativas, como argumentaba James Bryant Conant—el primer rector de la Universidad de Harvard de origen humilde—a comienzos de la segunda guerra mundial, frente a las opciones del comunismo y el fascismo. Sin igualdad de oportunidades educativas no es posible una sociedad meritocrática y por lo tanto verdaderamente democrática (Lemann 1995). Es esta tercera vía, la que busca sociedades meritocráticas y democráticas, frente a las opciones del socialismo y del neoliberalismo salvaje, la que coloca la cuestión educativa en el centro del debate sobre la desigualdad y la pobreza en América Latina a fines del siglo XX⁴.

La relación entre educación, pobreza y desigualdad

¿Cómo explicar que el aumento de la productividad, crecimiento económico, aumento de salarios y la creación de empleos no hayan aumentado las oportunidades para los pobres? La explicación es que el crecimiento reditúa beneficios a algunos de los factores de producción, capital o trabajo. Quienes tienen capital, bien sean recursos financieros o propiedades, pueden hacer que la rentabilidad del mismo aumente cuando hay crecimiento. Quienes trabajan también pueden hacer que la rentabilidad de su trabajo aumente cuando hay crecimiento. En sociedades crecientemente competitivas, los mayores créditos van al trabajo calificado, a la mano de obra educada. La economía basada en el conocimiento genera más oportunidades para quienes tienen más acceso al conocimiento. Es esta la principal conexión entre la meta de reducir la pobreza, a la que aspiran las naciones latinoamericanas, y la educación de los pobres. Esto es lo que explica que la rentabilidad de la educación superior haya aumentado significativamente en la última década en países que se han integrado a la economía global. En efecto, las tasas de crédito de la educación superior aumentaron del 16.5 al 26 por ciento entre 1986 y 1994 en Argentina, del 19 al 23 por ciento entre 1979 y 1995 en Brasil y del 10 al 20 por ciento entre 1984 y 1994 en México.

Esto sugiere que a medida que los países continúen integrándose a la economía global, las oportunidades que de esta integración se deriven serán preferentemente para quienes tienen mayor capital educativo. Dado que la mayor parte de la desigualdad en la región se asocia con la desigualdad de ingresos, y que estos a su vez están muy relacionados con las desigualdades educativas, y dadas las señales que dan los mercados laborales a quienes tienen

⁴Para la perspectiva socialista clásica el sistema educativo es fundamentalmente un artefacto de reproducción social, por lo tanto no es central para la transformación de la estructura social. Para la perspectiva neoliberal la educación es importante pero sólo como instrumento para aumentar el valor agregado en la economía, de lo que se desprende que en una economía basada en el conocimiento exija trabajadores cada vez más capacitados; es claro que esta línea de argumentación sólo requiere más oportunidades educativas para todos, aunque no iguales, y que una consecuencia lógica de este orden de razonamiento sea un aumento de la desigualdad educativa y consecuentemente de la desigualdad social.

mayores niveles educativos para hacer aún más esfuerzos en la educación de los hijos⁵, la tendencia será una agudización de la transmisión intergeneracional de la desigualdad. Esto significa que el interés en las oportunidades educativas de los pobres debe ir más allá de asegurar que haya movilidad educativa intergeneracional, es decir, que los hijos tengan mayores oportunidades educativas que sus padres, y debe aspirar a que a través del sistema educativo pueda lograrse una redistribución de oportunidades entre las familias; esto significa que los hijos de los pobres tengan una movilidad educativa proporcionalmente superior a la de otros grupos, para permitir un impacto en las oportunidades sociales que de ello se deriven.

Esta idea que asigna un papel estratégico a la educación como herramienta para la superación de la pobreza, ha ido ganando creciente consenso en la región. Hace poco menos de un año, los jefes de estado del hemisferio, reunidos en la Cumbre de las Américas en Santiago de Chile, suscribieron una declaración que le da prioridad estratégica a la educación, y que hace explícita la expectativa de que la educación será una herramienta clave en el combate a la pobreza. La educación es un tema central en la declaración de la Cumbre de Santiago (aunque no el tema de la igualdad de oportunidades educativas). El plan de acción propone las siguientes estrategias educativas:

- 1) Programas focalizados para poblaciones vulnerables, con énfasis en educación inicial.
- 2) Sistemas para evaluar el rendimiento estudiantil.
- 3) Programas de formación de maestros.
- 4) Fortalecimiento administrativo e institucional.
- 5) Educación para el trabajo.
- 6) Planes de estudio multiculturales y políticas de lenguaje.
- 7) Educación de valores.
- 8) Utilización de información y tecnologías de comunicación.
- 9) Aumentar la disponibilidad de tecnologías instructivas.
- 10) Utilizar nuevas tecnologías para conectar a escuelas y comunidades.
- 11) Programas de cooperación hemisférica para la formación de administradores, docentes y alumnos de alto nivel.

Existen muchos estudios que demuestran que la educación y el nivel de ingresos están relacionados: entre más alto sea el nivel educativo, las probabilidades de conseguir un empleo y de obtener un mayor nivel de ingresos son más altas. Los más pobres en la región

⁵Teóricamente las señales son las mismas para todos, pero no todos los grupos sociales tienen la misma capacidad de invertir en la educación de sus hijos.

tienen menor nivel de educación. En América Latina, la población mayor de 25 años tiene, en promedio, 5 años de escolaridad, y 14 por ciento de la población es analfabeta⁶. El Recuadro 3 muestra los niveles promedio de escolaridad y de analfabetismo para distintos países de la región. Muchas de las personas que viven en condiciones de pobreza son analfabetas o tienen tan bajos niveles de escolaridad que son analfabetas funcionales.

Recuadro 3: Porcentaje de la población que vive en condiciones de pobreza, desempleados, escolaridad promedio de la población mayor de 25 años y porcentaje de analfabetos

	% que viven en pobreza	% desempleados	Promedio escolaridad	% analfabetos
Argentina	5	15	7	4
Bolivia	32	4	5	17
Brasil	51	6	4	17
Chile	12	8	7	5
Colombia	16	13	5	9
Costa Rica	4	6	6	5
Ecuador	22	9	6	10
El Salvador	34	8	4	29
Guatemala	62	5	3	44
Haití	—	—	2	55
Honduras	62	6	4	27
México	—	4	5	10
Nicaragua	—	14	4	34
Panamá	36	16	7	9
Paraguay	7	8	5	8
Perú	58	9	6	11
Rep. Dom.	25	16	5	18
Uruguay	4	12	7	3
Venezuela	9	13	6	9

Fuente: BID. Unidad de Estadísticas y Análisis Cuantitativo. Base de Datos. Las cifras son para los años más recientes disponibles.

Inclusive en Argentina, uno de los primeros países de la región en impulsar políticas para lograr una educación popular⁷, y uno de los países con menores brechas en acceso a la

⁶Esta tasa probablemente subestime el analfabetismo real pues se basa en la pregunta a cada persona de si sabe leer y escribir sin evaluar el nivel de competencia.

⁷A mediados del siglo XIX el Argentino Domingo Faustino Sarmiento fue el promotor intelectual de la educación popular en América Latina. La influencia directa de Sarmiento es clara en Argentina y Chile, y en la última fase de su vida en Paraguay, su influencia indirecta se extiende a otros países como Uruguay a través de la obra de su seguidor José Pedro Varela. En Argentina la ley de Educación Común de 1884 establece un sistema educativo laico, gratuito y obligatorio con claros efectos en la integración de la sociedad y en la movilidad social (Aguerrondo 1999).

educación primaria para estudiantes de distintos grupos debido a la universalización del acceso a ese nivel, es clara la asociación entre oportunidad educativa, competencias básicas en la lectura y pobreza. Así, el 95 por ciento de las madres entre 35 y 59 años sin escolaridad no saben leer, comparado con el 26 por ciento que no sabe leer entre aquellas que han cursado entre primer y tercer grado, y con un 11 por ciento que no sabe leer entre quienes han cursado entre cuarto y sexto grado. Dentro de la población que no es pobre, el 88.4 por ciento lee sin dificultad, comparado con los pobres estructurales de quienes el 60 por ciento lee sin dificultad (Aguerrondo 1999). La capacidad de leer y escribir es una de las consecuencias más inmediatas de la oportunidad educativa, de enorme importancia para poder participar en los distintos espacios económicos, culturales, sociales y políticos en los países de América Latina. Las personas analfabetas sufren las formas más severas de exclusión social. Al igual que con la habilidad de lectura, la escolaridad permite a las personas desarrollar otras habilidades y capacidades.

Esta relación entre nivel educativo, nivel de ingresos y participación laboral se observa en diversos países de la región según muestra el Recuadro 4. Como puede observarse, existen brechas significativas en el nivel de escolaridad promedio de la población mayor de 25 años; el cuartil superior de ingresos tiene entre 4 y 7 años más de escolaridad en promedio que el quintil inferior de ingresos. El cuartil inferior de ingresos tiene apenas una educación primaria completa en los casos de Argentina, Bolivia, Chile y Uruguay, los países con más años de educación primaria universal. (Nótese que las encuestas de Bolivia y Uruguay sólo incluyen datos para zonas urbanas). Los siguen Costa Rica, Panamá, Perú y Venezuela con entre 4 y 5 años de escolaridad para el cuartil inferior de ingresos. Estos cuatro países hicieron de la expansión educativa una parte importante de un proyecto político. En el resto de los países, el 25 por ciento más pobre tiene alrededor de 2 años de escolaridad. Incluso en los casos en que los niveles de escolaridad son más altos, la brecha con el 25 por ciento de más ingresos corresponde a casi el siguiente ciclo educativo completo. Es decir al 25 por ciento con más ingresos lo separa del 25 por ciento con menos ingresos todo un ciclo educativo. Asociada a esta brecha educativa esta la brecha en la oportunidad de empleo, las tasas de desempleo abiertas son significativamente superiores para el 25 por ciento más pobre que para los grupos superiores de ingresos, y descienden gradualmente con el nivel de ingresos.

¿En qué medida podemos esperar que estas disparidades en los perfiles educativos de distintos grupos de ingresos se reproduzcan en disparidades en los perfiles educativos de los niños en estos distintos grupos de ingreso? ¿En qué medida existe la misma igualdad de oportunidades educativas para niños de distintos grupos de ingresos? Actualmente existen pocas diferencias en la inscripción del primer grado entre niños de distintos grupos de ingresos. Las diferencias se observan en las tasas de repitencia, las cuales son mucho más altas

Recuadro 4: Años promedio de escolaridad por nivel de ingreso (nacional) y tasas de participación laboral (en zonas urbanas) por cuartil de ingreso (datos hacia 1997)

	Años de escolaridad				Tasa de desempleo abierto en zonas urbanas			
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
Argentina	7.38	7.99	9.09	11.74	31.9	17	9.7	3
Bolivia	6.42	7.57	8.90	11.11	8.8	5.2	3.4	1.5
Brasil	2.40	3.42	4.96	8.22	15.3	8	5.5	3.8
Chile	6.70	7.45	8.59	11.35	14.4	6.7	3.2	1.6
Colombia	—	—	—	—	24.1	12.3	8.7	5.2
Costa Rica	4.70	5.64	6.75	9.43	14.9	5.2	4.2	1.9
Ecuador	4.17	5.53	7.53	9.91	17.4	10.3	6.9	3.8
El Salvador	2.01	2.87	4.68	7.96	—	—	—	—
Honduras	2.27	3.14	4.61	7.58	12.9	4.9	3	1.8
México	2.82	4.30	6.12	9.70	8.8	6	3.2	2.1
Nicaragua	2.19	3.48	4.90	6.97	—	—	—	—
Panamá	5.17	7.10	8.76	11.61	28.1	17.8	12.2	5.5
Paraguay	3.61	4.55	5.90	8.62	—	—	—	—
Perú	4.20	5.87	7.56	9.50	—	—	—	—
Uruguay	6.26	6.60	7.89	10.27	19.9	11.4	7	4.5
Venezuela	4.90	5.82	7.12	9.19	21.8	11.8	7.5	4.5

Fuente: Datos sobre nivel de desempleo abierto Cepal 1999, 80. Datos sobre nivel educativo cálculos propios a partir de datos por decil BID 1998—utilizando interpolaciones simples para estimar promedios por cuartil.

en los grupos de menores ingresos, y consecuentemente en la completación oportuna de los grados superiores de primaria. Como resultado, hay importantes diferencias en la proporción de estudiantes de distintos grupos de ingreso que culminan la primaria, y que consecuentemente tienen acceso y culminan la secundaria. El Recuadro 5 muestra el porcentaje de niños matriculados a la edad de 8 o 9 años. Se observa que, con la excepción de las zonas rurales de Brasil, esta cifra es superior al 90 por ciento en el resto de los países donde se dispone de información, y existe una diferencia relativamente pequeña entre zonas urbanas y rurales. Igualmente no existen diferencias importantes por grupo de ingreso en zonas urbanas.

Pero si bien las diferencias en el acceso entre los niños de distintos niveles de ingreso son pocas, debido al éxito de los esfuerzos por la universalización del acceso inicial a la escuela en la región, hay importantes diferencias en el éxito temprano que experimentan los niños en la escuela. En efecto, más de uno de cada tres niños repite el primer grado. Esta

Recuadro 5: Matrícula escolar dos años después de la edad de entrada oficial a la educación primaria hacia 1997 en zonas rurales y urbanas, y por cuartil de ingreso en zonas urbanas

	Rural	Urbano	Q1	Q2	Q3	Q4
Argentina	–	98.9	98.2	100	100	100
Brasil	88.5	95.5	92.2	96.8	98.6	99.4
Chile	99.5	99.7	99.6	99.7	99.8	100
Colombia	91.1	95.1	91.6	97.3	97.6	97.8
Costa Rica	96.8	97.8	96.9	97.8	100	100
Ecuador	–	98.5	98.8	99.3	96.7	98
Honduras	89.6	94	90.4	95.3	95.2	95.9
México	97.1	98.3	95.9	99.7	100	100
Panamá	98.8	99.3	99.3	98.5	100	100
Paraguay	93.3	98	93.3	100	100	100
Uruguay		98.8	98.3	98.7	100	100
Venezuela	95.9	97.1	95.5	96.5	99.8	99.4

Fuente: Cepal 1999, 175.

proporción es significativamente más alta para los grupos de menores ingresos. El Recuadro 6 muestra un indicador de las tasas de repitencia, expresado como el porcentaje de niños que a los 9 o 10 años de edad no han aprobado al menos dos años de estudio (dado que a los 8 o 9 años existe matrícula casi universal como hemos visto en el Recuadro 5, si no hubiese repitencia, el porcentaje de niños que han aprobado dos grados debería ser equivalente al porcentaje que están matriculados dos años antes). En varios países la probabilidad de que un niño de una área rural repita es el doble que la de un niño que vive en zonas urbanas. Entre quienes viven en zonas urbanas, la probabilidad de que un niño en el cuartil inferior de ingresos repita es significativamente superior a la de un niño en el cuartil superior de ingresos. Así, por ejemplo, en Brasil el 61 por ciento de los niños en zonas rurales tienen extra edad, y son probablemente repitentes⁸, mientras que en las zonas urbanas sólo el 33 por ciento lo son. En las zonas urbanas el porcentaje de niños con extra edad en el cuartil inferior de ingresos es de 54 por ciento, comparado con 8 por ciento en el cuartil superior de ingresos.

Como resultado de las diferencias en las experiencias educativas de distintos grupos de

⁸Nótese que el utilizar la extraedad como aproximación a la repitencia tiene la debilidad de suponer que todos los niños se matriculan en la escuela a la misma edad. En zonas rurales es común que los niños se matriculen más tarde que en zonas urbanas. Sin embargo, para los propósitos de este trabajo, en que nos interesa evaluar la progresión de los niños en el sistema escolar, esta debilidad tiene consecuencias menores. En efecto, la extraedad, igual que la repitencia, limita las posibilidades de culminar en forma oportuna el ciclo primario y acceder a niveles educativos superiores.

Recuadro 6: Porcentaje de niños con extraedad, que han reprobado al menos dos años de estudio a los 9 o 10 años de edad (datos hacia 1997)

	Rural	Urbano	Q1	Q2	Q3	Q4
Brasil	52.9	25.6	43.5	20.5	9.4	4.7
Chile	19.5	10.1	13.8	8.7	9.7	4.2
Colombia	40.5	14.3	21.2	14.1	4.1	6.8
Costa Rica	20.6	20.1	29.6	19.8	12.2	3
Ecuador	—	7.2	12.7	4.9	4.1	0.3
Honduras	24.8	10.9	19	8.3	6.9	3.4
Panamá	18.3	6.9	11.5	3.2	2.4	1.3
Paraguay	16.9	10.2	17.1	7.5	7.4	3.1
Uruguay	—	8.4	14.8	5.5	0.7	0
Venezuela	20.9	11	15.9	8.3	9.1	2.2

Fuente: Cepal 1999, 176-177.

ingresos, que conlleva a niños de menores ingresos a reprobado y repetir grado con mayor probabilidad que sus pares de mayores ingresos, a los 14 o 15 años hay significativas diferencias en el porcentaje que han completado seis grados de escolaridad entre distintos grupos de ingresos. Estas brechas reflejan las brechas en los perfiles educativos de los adultos de más de 25 años en estos mismos grupos de ingreso, sugiriendo que la oportunidad educativa refleja la estratificación de la sociedad, en lugar de ser igual para todos los niños. En el Recuadro 7 se observan importantes brechas en el porcentaje de niños que han completado seis grados de escolaridad en zonas urbanas y rurales, así por ejemplo, en Brasil el 56 por ciento de los niños a esta edad en zonas urbanas han completado la primaria, mientras que sólo el 24 por ciento lo ha hecho en zonas rurales, la brecha es del 10 por ciento en Chile y Panamá, 35 por ciento en Colombia, 15 por ciento en Costa Rica y aun mayor en los países restantes. Se observan igualmente importantes brechas por grupo de ingreso en zonas urbanas. Incluso en los países con mayor tradición de educación universal (Argentina, Chile y Uruguay), las brechas entre el porcentaje que ha completado el sexto grado en el cuartil inferior y el cuartil superior de ingresos son de más del 10 por ciento. En algunos países las brechas son muy superiores, por ejemplo, en Brasil sólo el 33 por ciento del cuartil inferior ha completado la primaria a esta edad, comparado con el 87 por ciento del cuartil superior. Si bien la falta de oportunidad para ese 10–20 por ciento de niños en el cuartil inferior, de completar la primaria es un desafío a la igualdad de oportunidades, debe notarse que para la mayoría de los niños en el 25 por ciento más pobre de los hogares, es posible hoy

Recuadro 7: Porcentaje de niños de 14 o 15 años de edad que han completado al menos seis años de estudio (datos hacia 1997)

	Rural	Urbano	Q1	Q2	Q3	Q4
Argentina	—	92.3	82.1	94.7	95.5	100
Brasil	23.7	55.9	32.6	53.8	73.2	87.4
Chile	78.8	92.1	85.6	95.1	97.7	98
Colombia	41	75.8	65.3	75.8	85.5	87.8
Costa Rica	70.8	85.9	76.9	86	95.4	95.7
Ecuador	—	89	84.2	90	92.6	95.8
Honduras	54.6	77.4	66.6	77.4	79.8	91
México	67.5	90.1	83.7	93	94.3	99.6
Panamá	82.6	92	87.8	94	95	97.7
Paraguay	—	82.3	76.7	80.7	88.4	90.2
Uruguay	—	92.3	87.3	94.5	95.7	100
Venezuela	58.4	84.9	75.5	88.1	91	92.3

Fuente: Cepal 1999, 180-181.

completar seis grados de escolaridad. La mayor brecha entre grupos de ingresos está en la culminación de la secundaria donde el acceso es mucho menor, como veremos más adelante.

Los grupos indígenas sufren desproporcionadamente de exclusión educativa. Como se ha señalado antes, los indígenas en esta región son en su mayoría pobres. Sus oportunidades educativas, sin embargo, son aún más bajas que las del resto de los pobres en cada país. En las zonas urbanas de Bolivia, por ejemplo, el promedio de escolaridad de los no-indígenas es de 9.7 años, para los indígenas bilingües el promedio de escolaridad es de 6.5 años y para los indígenas monolingües es de 0.4 años. Entre los pobres sólo el 3.5 por ciento de los no-indígenas no ha asistido nunca a la escuela, entre los indígenas bilingües es el 12.9 por ciento y entre los indígenas monolingües es de 81 por ciento (Wood y Patrinos 1994). En Guatemala, el 60 por ciento de los indígenas no ha asistido nunca a la escuela, comparado con el 25 por ciento para el resto de la población. Sólo un 35 por ciento de los indígenas tiene alguna educación primaria comparado con el 55 por ciento para el resto de la población. Sólo el 57 por ciento de los niños indígenas entre los 10 y 12 años asiste a la escuela, comparado con el 75 por ciento de los no-indígenas (Steele 1994). En México, quienes viven en municipios predominantemente indígenas poseen niveles más bajos de escolaridad. El porcentaje de hombres que no sabe leer es tres veces mayor en municipios donde el 40 por ciento es indígena que en municipios donde menos del 10 por ciento es indígena (32 vs. 7 por ciento de analfabetos, respectivamente); entre las mujeres la proporción de analfabetas es 4 veces más entre las indígenas que entre las no-indígenas (43 vs. 10 por ciento)

(Panagides 1994). En Perú el promedio de escolaridad de los indígenas es de 6 años comparado con 8 años para los no-indígenas (Macisaac 1994).

En síntesis, en cada país de América Latina coexisten dos países desde el punto de vista educativo: entre un 30 y un 40 por ciento de la población con muy bajos niveles educativos, promediando, en algunos casos, apenas 2 años de escolaridad, y un 20 por ciento de la población con niveles educativos dos y tres veces más altos. Es esta desigualdad educativa estructural la base de los altos niveles de desigualdad de la región, y es la que explica que para los más pobres será más difícil que para el resto de la población, beneficiarse equitativamente del crecimiento económico mientras no tengan más oportunidades efectivas de mejorar sus niveles educativos.

Las políticas educativas y la pobreza ¿Es justa la igualdad?

Los sistemas educativos latinoamericanos han experimentado un gran desarrollo durante los últimos cincuenta años. Se han hecho enormes esfuerzos para abrir escuelas en los pueblos y barrios más apartados. Las constituciones de todos los países de la región estipulan la educación como un derecho para todos los ciudadanos. Como resultado de estos esfuerzos la escolaridad promedio de la población a nivel regional se duplicó en los últimos cuarenta años, pasando de 4 grados para los nacidos en 1930 a 8 grados para los nacidos en 1970 (BID 1998, 48). Como vimos y como volveremos a discutir en seguida, la mayoría de los niños de la región se matriculan en primer grado. ¿Dónde está, pues, el problema? ¿Cómo explicar la paradoja de tener iguales oportunidades para todos y desiguales resultados en los perfiles educativos de distintos grupos de ingreso?

Detengámonos un momento a discutir el concepto de igualdad de oportunidades. Podemos considerar la oportunidad educativa como el ascenso entre cinco distintos niveles de oportunidad resumidos en el Recuadro 8. El nivel más básico es tener la oportunidad de ingresar al primer grado en una escuela. El segundo nivel es tener la oportunidad de aprender en ese primer grado lo suficiente para completarlo y para tener la base que permita ir progresando en la pirámide educativa. El tercer nivel es tener la oportunidad de completar un ciclo educativo. El cuarto nivel es tener la oportunidad de que, habiendo completado el ciclo, tenga unos conocimientos comparables a los de los demás graduados de ese ciclo. Finalmente, el quinto nivel de oportunidad es que lo aprendido en el ciclo sirva para tener otro tipo de oportunidades sociales y económicas, para tener más opciones en la vida, en fin.

El nivel más básico de oportunidad, el ingreso al primer grado, requiere dos cosas: que exista una escuela a la que pueda asistir el alumno y que las personas a su cargo estén dispuestas a matricularlo/la en dicha escuela. Este nivel de igualdad se ha logrado en América Latina como vimos anteriormente en el Recuadro 5.

Recuadro 8: Cinco niveles de oportunidad educativa

Quinto Nivel	La oportunidad de que lo aprendido en el ciclo sirva para tener otro tipo de oportunidades sociales y económicas, para tener más opciones en la vida.
Cuarto Nivel	La oportunidad de tener conocimientos y habilidades comparables a los de los demás graduados de ese ciclo.
Tercer Nivel	La oportunidad de completar un ciclo educativo.
Segundo Nivel	La oportunidad de aprender en ese primer grado lo suficiente para completarlo y para tener la base que permita ir progresando en la pirámide educativa.
Primer Nivel	La oportunidad de ingresar al primer grado en una escuela.

El segundo nivel de oportunidad educativa, el aprender durante el primer grado, requiere varias cosas: estar matriculado, asistir a la escuela con regularidad, estar preparado para aprender en el momento de ingresar a la escuela, tener buena salud para aprender y que los maestros y la escuela tengan suficiente calidad para permitir que el niño efectivamente aprenda. Este segundo nivel de oportunidad no se ha logrado aun en América Latina. Los niños ingresan en las escuelas en diferentes condiciones de salud y nutrición. Sólo algunos niños, los de grupos de mayores ingresos, han tenido acceso al preescolar; hay, además, importantes diferencias en la calidad entre los distintos primeros grados. Son estas desigualdades las que explican que unos niños aprendan y otros no, las que hacen que unos niños repitan el primer grado y otros no. El fracaso, al comenzar la escuela, es una experiencia que empieza a segmentar a los niños de distintos grupos de ingreso en la base misma de la pirámide educativa.

El tercer nivel de oportunidad educativa, la posibilidad de completar el ciclo, depende de que se den los dos niveles anteriores, y también de que el niño continúe matriculado en la escuela. La experiencia temprana de repetir el grado aumenta la probabilidad de que los niños deserten, en parte porque a medida que los niños crecen es más lo que pueden aportar a sus familias si trabajaran en vez de ir a la escuela, y en parte porque las familias responden a las señales que reciben de la escuela, sobre potencial del niño para concluir el ciclo. Los niños desertan, en parte, por la experiencia que han tenido en la escuela. Quienes han fracasado en grados tempranos tienen más probabilidad de desertar que quienes han tenido éxito.

El cuarto nivel de oportunidad educativa, la posibilidad de que habiendo completado el ciclo se tengan iguales capacidades, depende de que se den los tres niveles anteriores, y también de que la calidad entre las escuelas no solamente sea igual, sino que pueda compensar las diferencias entre los niños. Los niveles de competencia de un graduado de educación básica son sólo en parte un reflejo de la tarea de las escuelas. También reflejan el

ambiente sociocultural en que vive el niño. Para que un graduado de básica tenga, por ejemplo, iguales capacidades en el lenguaje, es necesario que las escuelas hayan hecho esfuerzos que compensen las desiguales condiciones socioculturales de los niños. Para que dos niños de distinta condición social terminen su educación básica habiendo estado expuestos a formas equivalentes de utilización del lenguaje, por ejemplo, es necesario que la suma de sus experiencias en la escuela y hogar y comunidad sean equivalentes. Si la escuela hiciera exactamente lo mismo en ambos casos los resultados serían todavía diferentes, y reflejarían las diferencias en el nivel sociocultural de las familias de los alumnos. Lograr este cuarto nivel de oportunidad educativa requiere pues, de políticas compensatorias, de discriminación positiva en favor de los grupos de menor nivel sociocultural.

El quinto nivel de oportunidad educativa, la posibilidad de que teniendo las mismas capacidades que permitan las mismas posibilidades en la vida, depende de que existan mercados laborales y sociedades meritocráticas y democráticas, en las que el acceso a cierto tipo de empleo y posiciones sociales, no discrimine en base al color de la piel, origen social, grupo familiar o de amigos, partido político, credo religioso, o en base a otras características que no tienen que ver con los méritos y capacidades de las personas. Este nivel de oportunidad puede afectarse desde el sistema educativo en el largo plazo, formando actitudes y valores en la población que promuevan la inclusión, el respeto a la diversidad, que valoren el esfuerzo y el mérito, y que combatan todas las formas de discriminación, especialmente racismo, sexismo y clasismo.

El lograr que la educación contribuya a brindar oportunidades efectivas a los grupos más pobres en América Latina requiere avanzar en los cinco niveles de oportunidad que se han señalado. En las últimas décadas, se ha logrado mucho en el primer nivel. Los mayores desafíos están en lograr avanzar en los cuatro niveles siguientes. El reducir la igualdad de oportunidades sólo al primer nivel es lo que explica la paradoja de que a pesar de que la mayoría de los niños se matriculan en primer grado, se observan diferencias en el nivel educativo de los distintos grupos de ingreso económico.

Progresos y desafíos en la educación en América Latina

Durante los últimos cincuenta años, ha habido un progreso extraordinario en los sistemas educativos de la región, en el acceso a la educación a todos los niveles y en la reducción del analfabetismo. A comienzos de los años 1960 sólo tres de cada cinco estudiantes se matriculaban en primer grado, hoy más de nueve de cada diez se matriculan en primer grado. A los 9 años, 95 por ciento de los niños en América Latina están matriculados en la escuela. Las tasas netas de matrícula a nivel primario aumentaron del 60 por ciento en 1960 al 88 por ciento en 1989; a nivel secundario, la matrícula aumentó del 36 al 72 por ciento;

a nivel terciario, la matrícula aumentó del 6 al 27 por ciento (Schiefelbein y Tedesco 1995). Tomando en cuenta el importante crecimiento de la población, esta expansión en el acceso fue posible sólo debido a los importantes esfuerzos que se hicieron al construir escuelas y contratar y capacitar maestros. Como puede verse en el Recuadro 9, durante los últimos treinta años la matrícula en preescolar aumentó diez veces, en educación primaria se multiplicó por tres, en educación secundaria se multiplicó por seis y en educación superior se multiplicó por 13. El número de estudiantes aumentó de 32 millones en 1960 a 114 millones en 1990.

Recuadro 9: Número de estudiantes matriculados en diferentes niveles en América Latina y el Caribe (en miles)

Nivel	1960	1989	Tasa de crecimiento anual (%)
Preescolar	983	10.017	8.05
Primaria	26.653	73.559	3.44
Secundaria	4.085	23.410	5.99
Superior	573	7.254	8.83
Total	32.294	114.240	4.30

Fuente: Schiefelbein y Tedesco, 1995, Recuadro 1.

Durante las últimas décadas los países de América Latina han progresado mucho en asegurar el primer nivel de oportunidad educativa: el acceso al primer grado de educación. A muchos niños esto les ha permitido avanzar en la escuela primaria y completarla, accediendo a otros niveles. Sin embargo, muchos de los niños más pobres han ingresado al primer grado sólo para experimentar un fracaso escolar. La explicación de por qué estos niños fracasan y eventualmente desertan de la escuela primaria tiene varios aspectos. Por una parte están las condiciones de salud y nutrición de estos niños, por otra parte muchas de estas escuelas no reúnen las condiciones docentes mínimas, no tienen materiales educativos, los maestros tienen muy bajos niveles de formación, y niños y maestros asisten irregularmente a clases. En tercer lugar, los maestros no han recibido formación especializada para trabajar en las condiciones de las escuelas rurales. Estos maestros enfrentan grupos multigrado cuando no han sido formados para trabajar efectivamente con varios grupos simultáneamente, ni tienen el apoyo de materiales pedagógicos que les permitan hacerlo. Finalmente, los niños no están preparados para ingresar en un primer grado que representa una ruptura con el mundo y los significados que conocen en el hogar y comunidad. Podemos llamar a estos cuatro grupos de factores que explican el fracaso escolar temprano de muchos de estos niños pobres:

- 1) La pobreza misma, que busca reproducirse debilitando la salud de los niños y haciendo muy valioso el trabajo de los niños al bienestar familiar, especialmente a medida que el niño crece;
- 2) La falta de acceso al preescolar de los grupos más pobres que permita una transición entre el mundo familiar y el mundo de la escuela;
- 3) La desigualdad en los insumos educativos que reciben los niños más pobres; y finalmente,
- 4) La falta de políticas compensatorias, de discriminación positiva, que preparen efectivamente a maestros para dirigirse a niños con las características y en las condiciones de los más pobres.

El acceso a la educación preescolar que permita esta transición a la escuela primaria, ha aumentado en América Latina, pero es aún muy limitado para los grupos de menores ingresos. En Brasil, por ejemplo, entre los niños del 20 por ciento más pobre de los hogares sólo el 52 por ciento están matriculados en preescolar, comparado con el 78 por ciento en los tres quintiles de más ingresos. Las cifras respectivas para estos dos grupos en porcentajes son 2.4 vs. 12.6 en Costa Rica, 26.5 vs. 42.7 en Chile, 19.2 vs. 37 en Ecuador, 32.3 vs. 58.8 en El Salvador, 31.7 vs. 34.1 en Honduras, 7.7 vs. 40 en Nicaragua y 49.7 vs. 66.2 en Perú (Winkler 1999).

Las disparidades en el acceso a los distintos niveles educativos para los diferentes grupos de ingreso aumentan para los niveles superiores. Las tasas brutas de acceso a la educación secundaria en porcentajes son del 54 por ciento para el 20 por ciento más pobre frente al 78 por ciento para el 60 por ciento con más ingresos en Brasil; Costa Rica 63 vs. 79.4; Chile 77.3 vs. 87; Ecuador 58 vs. 81; El Salvador 40 vs. 60; Honduras 51 vs. 65; Nicaragua 35 vs. 77; y en Perú 82 vs. 89 (Winkler 1999).

Como es obvio, en la medida en que los grupos más pobres tienen más dificultad para completar exitosamente la escuela primaria, es más difícil que estén representados en la escuela secundaria o en los niveles superiores. En El Salvador, por ejemplo, sólo el 2 por ciento de los estudiantes universitarios provienen del 20 por ciento de las familias con menores ingresos (7 por ciento provienen del 40 por ciento de las familias con menores ingresos), mientras que el 57 por ciento de los estudiantes universitarios provienen del 20 por ciento con mayores ingresos (Reimers 1995). En Venezuela, sólo el 7 por ciento de los estudiantes universitarios provienen del 20 por ciento de los hogares de más bajos ingresos

(16 por ciento del 40 por ciento de más bajos ingresos), mientras que 43 por ciento provienen del 20 por ciento de los hogares con más ingresos (República de Venezuela 1995). En América Latina, a la edad de 21 años, hay una importante diferencia entre cuántos jóvenes estudian en cada grupo de ingresos. Para el 30 por ciento más pobre de la población, menos de uno de cada cinco está estudiando, mientras que para el 10 por ciento más rico de la población uno de cada dos está estudiando. A esta edad, la brecha educativa entre estos dos grupos de ingreso es entre cuatro y cinco años en Chile, Costa Rica, México y Panamá, y más de seis años en Brasil, El Salvador y Paraguay. La brecha es menor en Perú y Venezuela, de unos dos años (BID 1998).

Hay probablemente otros factores que hacen difícil la participación de los más pobres en los niveles de educación superior, incluyendo el valor de su trabajo para contribuir al bienestar familiar y el costo de oportunidad aumentan según la edad del alumno. Esto no significa que la preocupación por la relación entre la educación y la pobreza se agote con el nivel primario. Al contrario, las mayores posibilidades de mejorar el nivel de vida están asociadas con el acceso a los niveles superiores de educación. Es más rentable para cualquiera, incluidos los hijos de los pobres, ser graduado universitario que tener seis años de escolaridad primaria. Esto significa que hay que atender a los mecanismos que permitan el acceso efectivo de los más pobres a los niveles de educación superior, tales como programas de becas o de acción afirmativa que identifiquen a estudiantes de estos grupos y los apoyen para continuar sus estudios. Pero es obvio, también, que estos programas tendrán un impacto muy limitado en la equidad de acceso a los niveles superiores si no hay suficientes egresados de los niveles más básicos pertenecientes a los grupos más pobres de la población.

Las buenas noticias: el enorme potencial de los niños más pobres y de la escuela

De la información que hemos analizado hasta este punto uno podría concluir que en América Latina el sistema educativo reproduce la estructura social antes que dar verdadera igualdad de oportunidades a todos los niños. Pero al mismo tiempo debe destacarse el potencial que el sistema educativo brinda, de que haya movilidad educativa intergeneracional. Existe una relación dialéctica entre estas funciones de reproducción y transformación del sistema educativo. En efecto, sólo en la medida en que el sistema educativo puede brindar oportunidades de aprendizaje a los hijos de los pobres puede también reproducir la estructura social. Si los logros estudiantiles fuesen independientes de la labor escolar, si se debieran sólo a la influencia de las familias, no podría argumentarse que es el sistema educativo el que reproduce la estratificación social. Por otra parte, sólo entendiendo las formas en que la escuela contribuye a la reproducción de la estratificación

social es posible identificar opciones de políticas que permitan aumentar las oportunidades educativas de los hijos de los pobres.

En esta sección del capítulo se comentan brevemente los resultados de investigaciones que se están llevando a cabo, que muestran simplemente el enorme potencial de los niños más pobres y el importante papel que la escuela juega en brindarles oportunidades de aprendizaje. En la siguiente sección se comentan algunos de los esfuerzos que se están llevando a cabo en la región precisamente para dar más oportunidades educativas a los niños más pobres, los cuales ilustran que los sistemas educativos de la región tienen la capacidad de implementar políticas de discriminación positiva si así se lo proponen.

Utilizando los resultados de una prueba de ciencias y matemáticas administrada a 5,304 estudiantes de octavo grado en Colombia (parte del Tercer Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencias) se han analizado las diferencias en el nivel de logro de los estudiantes que viven en zonas urbanas y en zonas rurales así como las diferencias en el nivel de logro de los estudiantes cuyos padres tienen distintos niveles educativos. Como ha de esperarse de la discusión anterior, los resultados son, en promedio, más bajos para los estudiantes que viven en zonas rurales y para los estudiantes cuyos padres tienen menor nivel educativo. En promedio, en zonas rurales los resultados son 17 puntos más bajos en matemáticas y 22 puntos más bajos en ciencias que en zonas urbanas. Estas diferencias, que son estadísticamente significativas, explican sin embargo un porcentaje muy pequeño de la variabilidad en los rendimientos entre los alumnos. Es decir, saber o no que un alumno estudia en una escuela rural, explica menos del 2 por ciento de la variabilidad total de los resultados. Hay otros factores que contribuyen aun mucho más a explicar por qué unos estudiantes obtienen resultados más altos que otros. Igualmente importante es entender que las distribuciones de rendimientos en zonas urbanas y rurales tienen mucho traslape, es decir hay niños en zonas rurales con niveles de rendimiento tan altos como sus pares en zonas urbanas, como puede apreciarse en el Recuadro 10.

Como puede observarse, uno de cada cuatro estudiantes tanto en zonas urbanas como rurales tiene rendimientos superiores a 400 puntos en matemáticas—hay una ligera diferencia a favor en las zonas urbanas—y al menos uno de cada cuatro tanto en zonas rurales como urbanas tienen puntajes superiores a 429 en ciencias. Es decir, hay excelencia en rendimientos en ambas zonas. De igual manera hay estudiantes que obtienen muy pocas respuestas correctas en las pruebas en ambas zonas. La correlación intraclase, que indica el porcentaje de variación en los resultados que se debe a diferencias entre escuelas, es de 25 por ciento para zonas urbanas y de 19 por ciento para zonas rurales. Es decir hay una parte importante de las diferencias en los rendimientos que se debe a diferencias en la calidad de las escuelas. Hay diferencias muy importantes entre escuelas urbanas y rurales. Los maestros

en zonas rurales, si bien han completado el mismo nivel educativo en promedio, tienen dos años menos de experiencia docente, hacen menos planificación docente, utilizan menos aprendizaje cooperativo y, en las zonas rurales, los maestros reportan un porcentaje significativamente menor de niños que asisten a la educación preescolar.

Recuadro 10: Resultados del análisis de datos de 5,304 estudiantes de octavo grado en Colombia

Asignatura	Mínimo	25%	Media	75%	Máximo	Promedio estándar	Desviación	Número alumnos
Matemáticas						400	73	5304
<i>Urbano</i>	142	339	375	414	605			3736
<i>Rural</i>	173	328	361	397	558			1151
Ciencias						375	59	5304
<i>Urbano</i>	139	357	402	456	671			3736
<i>Rural</i>	115	339	382	429	614			1151

Fuente: Prueba de ciencias y matemáticas administrada a 5,304 estudiantes de octavo grado en Colombia (parte del Tercer Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencias).

Utilizando datos obtenidos en una prueba de rendimiento de español y matemáticas administrada en cinco estados en México (Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Hidalgo y Michoacán) se examinó el papel de indicadores de pobreza y de calidad educativa para explicar las diferencias en rendimiento entre distintos niños. La muestra incluía cuatro tipos de escuelas: escuelas urbanas, escuelas rurales, escuelas indígenas y cursos comunitarios organizados por el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE).

Como puede observarse en el Recuadro 11, existen diferencias significativas en los niveles de aprendizaje de los alumnos que asisten a los cuatro tipos de escuelas. En promedio, los estudiantes de las escuelas indígenas tienen los resultados más bajos, seguidos de los estudiantes de las escuelas rurales, luego los estudiantes en cursos comunitarios y finalmente los estudiantes en escuelas urbanas, quienes tienen los más altos rendimientos. Sin embargo, es igualmente interesante notar la distribución de los rendimientos que se observa alrededor de los promedios para cada tipo de escuela. Así, por ejemplo, en las escuelas Conafe, los alumnos obtienen un rendimiento que oscila entre 0 y 87, un rango superior al que se observa en los alumnos que asisten a escuelas urbanas, y que oscila entre 0 y 84.

Para constatar el perfil socioeconómico de los alumnos en los cuatro tipos de escuelas se realizó un análisis factorial de los siguientes indicadores: índice de nutrición, urbanización, distancia de la localidad a la capital del estado, densidad del hogar donde vive

el alumno, escolaridad de la madre y del padre. Se utilizó como expresión sintética de este conjunto de variables un factor que contenía un 58 por ciento de la covariación entre estos indicadores. Existen diferencias significativas entre los cuatro estratos en el nivel de pobreza de los alumnos caracterizado por este factor. Los alumnos de escuelas indígenas son, en promedio, los más pobres, seguidos por aquellos que asisten a cursos comunitarios. Los alumnos de escuelas urbanas son quienes tienen los mejores índices socioeconómicos, y se distinguen estadísticamente de los otros tres grupos; asimismo los alumnos de escuelas rurales muestran niveles de vida significativamente superiores a los niños que asisten a cursos comunitarios y escuelas indígenas.

Para obtener un indicador de cuánto pesaban las diferencias entre escuelas, dentro de cada estrato, en la explicación de las variaciones en rendimiento, se efectuó un análisis que utilizaba como predictor el rendimiento de la escuela a la que asistía cada niño. Como puede observarse hay mucha heterogeneidad entre las escuelas dentro de cada estrato. Esta heterogeneidad es menor en zonas urbanas. Es decir, el tipo de escuela al que asiste cada niño es más importante para los niños más pobres que para sus pares que viven en zonas urbanas.

Con estos datos es posible distinguir cuánto influyen en el aprendizaje de los alumnos las características de la demanda (la pobreza del niño) frente a las características de la oferta (la calidad de las escuelas). Considerando que los distintos tipos de escuela representan distintos contextos de aprendizaje, se examinó el impacto de los factores más relacionados con niveles de aprendizaje al interior de cada estrato. Este análisis muestra que las características socioeconómicas de los alumnos explican entre el 10 y el 20 por ciento de la variación en los niveles de aprendizaje. Al considerar las características de las escuelas y de los maestros, sin embargo, explicamos entre el 21 por ciento (en escuelas urbanas) y el 65 por ciento (en escuelas indígenas) de las variaciones en rendimiento de los alumnos.

Estos resultados sobre la enorme influencia de las escuelas en las oportunidades de aprendizaje de los niños en estos cinco estados en México, son consistentes con los resultados que se han obtenido realizando análisis jerárquicos de análisis de varianza en los que se encuentra que casi la mitad de la variación en estos resultados se debe a diferencias entre escuelas y la otra mitad a diferencias entre niños⁹.

En síntesis, los resultados preliminares de estos estudios indican dos conclusiones simples. Uno, que los niños pobres pueden tener rendimientos tan altos como sus

⁹La correlación intraclase, que representa el porcentaje de varianza entre escuelas es del 39 por ciento para matemáticas en cuarto grado, del 58 por ciento para español en cuarto grado, del 25 por ciento para matemáticas en quinto grado y del 41 por ciento para español en quinto grado. En países más industrializados las diferencias entre escuelas explican un porcentaje mucho menor (alrededor del 20 por ciento) de la variación del rendimiento estudiantil.

Recuadro 11: Resultados de análisis de datos en prueba de español en México

Tipo de escuela	Mínimo	Máximo	Media	Desviación estándar	% explicado de escuela
Conafe	0	86.8	39.2	19.1	66
Indígena	0	89.5	32.3	18.7	69
Rural	0	81.6	35.8	16.6	48
Urbana	0	84.2	47.4	15.4	20

contrapartes en grupos de mayores ingresos y dos, que las diferencias entre escuelas explican la mayor parte de las diferencias entre rendimiento entre los alumnos. Es plenamente justificado tener altas expectativas acerca del potencial de las escuelas de eliminar la brecha en las oportunidades de aprendizaje de los niños de más y menos ingresos.

Más buenas noticias: los programas en curso

Si bien conocer el alto potencial de los niños pobres y de las escuelas es una buena noticia, es aún mejor saber que los sistemas educativos de América Latina tienen una gran capacidad de innovar, de llevar a cabo políticas y programas orientados precisamente a dar más oportunidad a estos grupos de niños. Durante la última década se han iniciado varios programas en la región con este propósito, muy importantes pues permitirán aprender de la experiencia tanto en cuanto al contenido de las reformas como al proceso de gestión de las mismas. Estos programas se agrupan en dos grandes grupos, mutuamente complementarios:

- 1) Políticas para mejorar la igualdad de oportunidades por la vía de financiamiento y la vía regulatoria.
- 2) Programas específicos de educación compensatoria.

Políticas de acción afirmativa por la vía de financiamiento y regulatoria

Dado que buena parte de la desigualdad de oportunidades es el resultado de políticas de financiamiento y de regulaciones y prácticas que favorecen a los grupos de mayores ingresos, es ésta una esfera de acción para la reducción de las desigualdades. Por ejemplo, el gobierno de Brasil está instrumentando fórmulas de financiamiento educativo que busquen transferir a cada escuela una asignación equivalente por alumno. Si se trata de un contexto en el cual el gasto privado en educación produce oportunidades desiguales a los alumnos de los distintos orígenes sociales, entonces las familias con más ingresos invierten más en términos absolutos en la educación de sus hijos. Entonces es insuficiente igualar los recursos por alumno para tratar de lograr iguales resultados. También es cierto que esta política representa

un avance significativo sobre una situación en la cual la distribución del gasto era altamente regresiva, con gastos por alumno mucho menores en las escuelas municipales en el nordeste que en el promedio del resto del país¹⁰.

Colombia ha logrado también, a partir de 1992 que el criterio de marginación social juegue un papel significativo en la distribución del presupuesto educativo a los departamentos y municipalidades, haciendo su distribución más progresiva (Sarmiento 1999). Por su parte, Argentina, en el Plan Social Educativo, ha aumentado los recursos para la educación concentrando una parte significativa de este aumento en las zonas de mayor rezago educativo (Aguerrondo 1999).

De igual modo es posible por la vía regulatoria y de creación de incentivos, estimular a los alumnos más pobres para que éstos no asistan a las escuelas con los maestros menos preparados, con menores recursos, y con menores oportunidades de aprendizaje. Por ejemplo, es común en la región la utilización de incentivos salariales a los maestros que se desempeñan en condiciones difíciles, como ser en zonas rurales. Sin embargo, muchos de estos incentivos se convierten en un derecho adquirido de los maestros al momento de su contratación en una escuela rural, y son transferidos cuando los maestros cambian de lugar de enseñanza. México esta experimentando, a través de sus programas compensatorios, con incentivos a los maestros que están asignados al lugar de enseñanza, y no al maestro, y que no se transfieren cuando los maestros cambian de lugar de oficio.

Programas específicos de educación compensatoria

La mayoría de las políticas de acción afirmativa, que algunos en la región llaman de discriminación positiva (García-Huidobro 1999), son instrumentadas a través de programas y acciones específicas. Algunas de estas acciones se inician o se desarrollan en ausencia de una política global, mientras que otras son el brazo operativo de una política específica de compensariedad. Es común que estas acciones complementen a las políticas financieras y regulatorias mencionadas anteriormente. Los programas compensatorios pueden agruparse en varios criterios. A continuación se categorizan en cuatro grupos de acuerdo a su objetivo prioritario:¹¹

- ▶ Programas para expandir el acceso al preescolar para los grupos más pobres.
- ▶ Programas para mejorar la calidad de la educación en zonas rurales.

¹⁰Para un análisis de la magnitud de las desigualdades anterior a esta regulación ver Plank 1996.

¹¹Winkler ha desarrollado una tipología que los agrupa de acuerdo a si buscan cambiar las condiciones de la oferta educativa o las condiciones de la demanda, y de acuerdo al método de focalización utilizado. Véase Winkler 1999.

- ▶ Programas para mejorar la calidad de la educación en zonas urbano-marginales.
- ▶ Programas para mejorar la asistencia escolar en zonas rurales y urbano-marginales.

Han habido, por supuesto, otras políticas e innovaciones educativas en la región. Algunas orientadas a mejorar la calidad en forma global, otras orientadas a producir cambios en la gestión educativa y a ampliar el financiamiento de la educación por parte de comunidades y de niveles locales de gobierno. En primer lugar, ya que no es posible eliminar las brechas en la oportunidad educativa entre los más pobres y el resto de los alumnos, por la vía del mejoramiento global de la calidad educativa. La visión que equipara el problema de las desigualdades educativas a un problema de la calidad de la educación es poco útil para orientar las políticas educativas. Obviamente la desigualdad consiste en parte en la desigual oportunidad de una educación de calidad, de lo que se trata es de asegurar que los hijos de los pobres reciban educación de buena calidad; como vimos en la discusión de los cinco niveles de oportunidad educativa. Pero el mejoramiento global de la calidad no igualará las oportunidades. Por definición aún si estos programas fuesen igualmente exitosos para todos los grupos, simplemente desplazarían las brechas a niveles superiores de rendimiento. Además, por las razones expuestas anteriormente al discutir distintos niveles de oportunidad educativa, es difícil que los mismos insumos y procesos tengan los mismos efectos en distintos grupos de niños. Muchos de los esfuerzos por mejorar la calidad han supuesto que los sistemas educativos cambian por un efecto de cascada, de chorreo, de los grupos más aventajados al resto. Se ha pensado que diseñando programas educativos que funcionen para el alumno «promedio», en muchos casos un alumno urbano, de clase media, estos se extenderán y tendrán iguales efectos en el resto de los alumnos. Esto explica la uniformidad del plan del estudios, de la formación de profesores y de las políticas educativas en la región. Este principio del “cascada” no funciona en la realidad. La calidad que se logra con los alumnos más aventajados no se desplaza a sus pares que tienen otras condiciones socioculturales. Se propone reemplazar este principio tratando de mejorar los sistemas educativos “en cascada” donde la misma intervención baja a niveles socioeconómicos progresivamente más bajos por el principio del “empuje”, tratando de mejorar los sistemas educativos por “propulsión”¹². Esto significa dar prioridad, focalizar las intervenciones en los grupos más vulnerables. El éxito en estos niveles irá mejorando progresivamente la calidad hacia el resto del sistema. Pero aun si no se extendiera, estas acciones focalizadas en las oportunidades educativas de los grupos de menos ingresos tendrían el efecto de reducir las brechas de oportunidad.

¹²Se trata de reemplazar la metáfora de “trickle-down” por la metáfora de “trickle-up”.

Programas para expandir el acceso al preescolar para los grupos más pobres

Hay varios programas en la región para expandir el acceso a diferentes formas de preescolar para niños pobres. Uno de ellos es el programa Educo en El Salvador, Educación con Participación de la Comunidad. Educo es tal vez más conocido como un ejemplo de programa que promueve la gestión comunitaria para aumentar la calidad de la educación. Este programa focaliza acciones en zonas rurales de mayor marginación. Si bien las investigaciones existentes no permiten concluir que la gestión comunitaria haya tenido todavía efectos en los niveles de rendimiento de los estudiantes, una de las áreas más prometedoras de la acción de Educo consiste en haber expandido el preescolar a zonas rurales. Es esta oportunidad de mayor acceso al preescolar la que podría tener más efecto en términos de la prosecución escolar y de la graduación oportuna de los alumnos.

Otro programa que busca expandir una modalidad de preescolar comunitario está relacionado con los cursos comunitarios de educación inicial que administra el Consejo Nacional de Fomento Educativo en México. En estos cursos, impartidos por promotores comunitarios en localidades rurales en México, el énfasis está en la educación de padres campesinos para aumentar sus capacidad para estimular el desarrollo de sus hijos.

Otras modalidades de expansión del acceso al preescolar para niños de menores recursos son los hogares de cuidado diario en Venezuela y los Hogares de Bienestar en Colombia, en los que los programas apoyan el que madres de comunidades marginales urbanas cuiden a los niños de su comunidad, integrando programas de apoyo nutricional y de salud con programas de estimulación cognoscitiva.

Programas para mejorar la calidad de la educación en zonas rurales

Se mencionan tres ejemplos representativos. El programa de la Escuela Nueva en Colombia, iniciado por un grupo de maestros en una zona rural en Colombia hace más de 30 años, busca mejorar las condiciones pedagógicas en las zonas rurales mediante la capacitación de maestros en metodologías multigrado, el apoyo con fichas de aprendizaje y otros materiales de autoaprendizaje, y promoviendo la comunicación y autoformación de grupos de maestros en zonas rurales. Las evaluaciones de este programa indican que los niños que participan en estas escuelas tienen niveles más altos de aprendizaje que sus contrapartes en otras escuelas rurales (McEwan 1998).

Otra iniciativa para mejorar la calidad de las escuelas rurales es el programa de Educación Básica Rural en Chile. Este programa, que parte de un conjunto de acciones para promover la discriminación positiva en favor de estudiantes de menores ingresos, está orientado a fortalecer la calidad de las escuelas rurales en Chile, las cuales representan el 45

por ciento del total de escuelas aunque atienden sólo al 16 por ciento del total de la matrícula (nótese que sólo el 12 por ciento de la población en Chile vive en zonas rurales). Este programa consiste en ofrecer capacitación docente a través de microcentros rurales, un manual de desarrollo curricular que busca que los maestros formulen una propuesta pedagógica que responda a la realidad de los niños rurales y finalmente dotación de textos y materiales que permitan el aprendizaje individualizado y grupal. A siete años de ejecución del programa los resultados son asombrosos, los niveles de aprendizaje en pruebas estandarizadas de matemáticas y castellano se han duplicado, más importante aún, la distancia entre estas escuelas rurales y el resto de las escuelas chilenas disminuyó en dos tercios (García Huidobro 1999).

El tercer programa para expandir las oportunidades educativas en zonas rurales son los cursos comunitarios y programas para abatir el rezago educativo que administra el Consejo Nacional de Fomento Educativo en México. Estos programas, que han consistido en la focalización de escuelas en zonas de mayor marginación para dotarlas de materiales educativos, capacitar a los docentes y fortalecer la supervisión, muestran mayores niveles de rendimiento estudiantil que las escuelas rurales tradicionales y que las indígenas, a pesar de que sus alumnos tienen mayores niveles de marginación social. Otras evaluaciones del programa muestran la superioridad de sus resultados (Muñoz-Izquierdo 1997) y la efectividad de las formas de capacitación docente (Tatto 1998).

Programas para mejorar la calidad de la educación en zonas urbanomarginales

Dos ejemplos de intervenciones para mejorar la calidad de la educación en zonas urbanomarginales son: las escuelas de Fe y Alegría, organización fundada en 1958 para brindar educación en las zonas marginales de Venezuela, se han extendido a 13 países de la región. Mediante una combinación de intervenciones que incluyen metodologías de educación popular, énfasis en la formación docente y preparación de materiales de aprendizaje de calidad, estas escuelas son reconocidas como de mayor calidad que sus pares públicas. Fe y Alegría ha establecido convenios con los Gobiernos nacionales en los países en los que opera de manera que las escuelas operan como una asociación entre el gobierno, la comunidad y esta organización.

El programa de las 900 escuelas en Chile que se inició como la primera acción en educación del gobierno del Presidente Aylwin en 1990, focalizando el 10 por ciento de las escuelas de menor rendimiento en educación básica. Este programa enfatiza la adquisición de competencias básicas en lenguaje y matemáticas mediante el perfeccionamiento docente a profesores de primero a cuarto grado, talleres de aprendizaje a niños de tercero y cuarto grado que presentan retraso escolar—apoyados por monitores de la comunidad—y

brindando materiales de apoyo. Las mediciones del rendimiento de los estudiantes en estas escuelas muestran que los mismos han aumentado proporcionalmente más que el rendimiento de los alumnos en el resto de las escuelas públicas (García Huidobro 1999).

Programas para mejorar la asistencia escolar en zonas rurales y urbano-marginales

Reconociendo que una de las barreras para las oportunidades de aprendizaje de los hijos de los pobres la constituyen los costos de oportunidad de asistir a la escuela, varios programas en la región buscan compensar a las familias por estos costos. En Brasil, por ejemplo, el programa Bolsa Escolar en el Distrito Federal de Brasilia otorga a las familias de menores ingresos con niños entre 7 y 14 años que asisten a la escuela por lo menos el 90 por ciento del año escolar, una beca mensual equivalente a un salario mínimo. Otro componente del programa deposita un salario mínimo adicional en una cuenta de ahorros por cada grado aprobado por el alumno. La mitad de estos fondos pueden retirarse al completar cuarto u octavo grado y el resto al culminar la secundaria. Los estudiantes que repiten dos años consecutivos pierden el fondo acumulado en este plan de ahorro.

El programa Progresía de México le da también becas a los niños menores de 18 años entre tercero de primaria y tercero de secundaria. El valor de la beca es una fracción del ingreso promedio de las familias en condiciones de pobreza y es mayor para las niñas mayores de 12 años. Argentina y Colombia han introducido también varios programas de becas a estudiantes como parte de políticas compensatorias.

Conclusión

América Latina terminó el siglo habiendo logrado progresos significativos en todos los órdenes. Los más importantes la consolidación de la paz, la democracia y el mejoramiento en las condiciones de vida de la población. El nuevo siglo se presenta lleno de posibilidades, de esperanzas, de oportunidades para atender los desafíos aun pendientes.

Uno de estos desafíos aun por superar en América Latina es la eliminación de la pobreza. Existen altos niveles de pobreza y de desigualdad en la población. La pobreza en esta región no es inevitable. Desde una perspectiva que busque que las sociedades latinoamericanas se hagan cada vez más democráticas y meritocráticas, es esencial lograr la igualdad de oportunidades educativas para todos los niños. Esto significa asegurar que el sistema educativo no reproduzca las condiciones de desigualdad existentes en la región.

Existe consenso en la región sobre la importancia de la educación para eliminar la pobreza. Esto requiere profundizar cambios educativos para expandir las oportunidades educativas de los más pobres, pero requiere aun más asegurar que los hijos de los pobres tengan oportunidades de movilidad educativa intergeneracional superiores a las de los otros

niños de la región. Se ha propuesto en este capítulo como prioridad de política educativa en la región, la eliminación de las brechas en los resultados educativos que existen actualmente entre los niños de distintos grupos de ingreso. Esto no es lo mismo que proponer el aumento global ni de la calidad ni de las oportunidades educativas para todos.

El concepto de oportunidades educativas puede entenderse a cinco niveles: Oportunidad de ingresar a la escuela, oportunidad de aprender en primer grado, oportunidad de culminar el ciclo, oportunidad de iguales resultados y capacidades al concluir el ciclo y oportunidad de que las mismas capacidades brinden los mismos beneficios en la vida.

La evidencia que existe sobre la relación entre la educación y la pobreza en América Latina sugiere que los sistemas educativos reproducen en parte las desiguales condiciones sociales. Se puede avanzar mucho todavía en los cinco niveles de oportunidad antes mencionados.

Pero es igualmente importante reconocer que los países de América Latina han realizado grandes progresos en el acceso a la educación en las últimas décadas. Hay igualmente importantes realizaciones en la cantidad de programas innovadores que están en curso en la región.

La investigación confirma que los niños pobres tienen un potencial de aprendizaje como sus pares y que las escuelas juegan un papel muy importante en explicar cuánto aprenden estos niños.

Se ha propuesto que como enfoque para adelantar este concepto de eliminar las brechas en las oportunidades educativas de todos los estudiantes, las acciones de política educativa deben centrarse en las oportunidades de los pobres, y no en la búsqueda del aumento de la calidad global del sistema educativo. Esto permitirá empujar al sistema desde la base. Dado que es mucho más desafiante enseñar a niños en condiciones de desventaja sociocultural, no hay duda de que los esfuerzos que tengan éxito en este nivel generarán resultados positivos en otros niveles. Lo opuesto no es cierto, los maestros capacitados para enseñar a niños urbanos de clase media no necesariamente son efectivos enseñando en grupos multigrado de mucha heterogeneidad en zonas rurales.

Finalmente se han reseñado modelos de intervención considerados más valiosos porque ilustran la capacidad de los sistemas educativos de poner en marcha políticas de discriminación positiva. Esto indica que es posible poner en marcha programas que busquen aumentar las oportunidades educativas de los hijos de los pobres. Las iniciativas en curso se agrupan en políticas que buscan equidad por la vía del financiamiento, la vía regulatoria y utilizando incentivos, y acciones y programas específicos de educación compensatoria. Estos últimos se agrupan entre los que buscan expandir el acceso al preescolar para alumnos de

menores ingresos, los que buscan mejorar la calidad de la educación en zonas rurales y urbanos marginales y los que buscan estimular la asistencia escolar de los alumnos de menores ingresos. Ausentes del conjunto de acciones en curso están acciones para mejorar el acceso y la calidad de la educación secundaria y de la educación superior. Si bien podría parecer innecesario ocuparse de niveles a los que asisten sólo en muy poca proporción los hijos de los pobres, representan estos niveles la llave para la mayor posibilidad de movilidad social intergeneracional. Desde una perspectiva dinámica es empobrecedor centrarse sólo en la educación primaria para lograr igualdad de oportunidades educativas. El acceso y éxito de proporciones significativas de estudiantes de menores ingresos a la educación secundaria y superior representan la próxima frontera en la búsqueda de iguales oportunidades sociales en la región.

Para avanzar en el logro de la expansión de las oportunidades educativas es fundamental adelantar dos acciones adicionales:

- 1) Invertir en el estudio y evaluación de los problemas mencionados y de los programas que se llevan a cabo. Las ideas originales que han resultado del estudio sobre la relación entre la educación y la pobreza en la región son pocas y demasiado espaciadas. Sólo generando y acumulando conocimiento riguroso y sistemático sobre qué tiene efecto y a qué costo será posible ir perfeccionando nuestras intervenciones para expandir oportunidades educativas. Existe relativamente poca investigación e información en la región para permitir el estudio de los temas discutidos en este capítulo y de los resultados de programas de discriminación positiva. Muchos de estos programas se han llevado a cabo en contextos de restricción financiera. Es necesario preguntarse si es razonable esperar cerrar las brechas en el rendimiento escolar de los pobres y los demás niños latinoamericanos cuando el total de recursos invertidos en la educación de los más pobres es apenas una fracción de lo que invierten en conjunto el estado y sus familias en la educación de los demás niños. Es necesario, por ejemplo, disponer de bases de datos con medidas de rendimiento estudiantil que sigan a grupos de estudiantes durante varios años y que tengan información simultánea de sus condiciones de vida y de las características de sus escuelas y maestros para poder afinar nuestro conocimiento sobre cuáles intervenciones pedagógicas tienen mayor efectividad. Es esencial tener buena información sobre los costos de la educación a nivel de cada escuela. Esto requiere también invertir en la capacitación de recursos humanos de alto nivel que puedan llevar a cabo este tipo de investigación y traducirla en opciones de política.

- 2) Es necesario igualmente promover la discusión pública de los resultados de estos estudios, de las evaluaciones de estos programas. Hace falta un mayor diálogo informado sobre los esfuerzos de mejorar la calidad de la educación de los más pobres en la región. Sólo con un diálogo que involucre a los múltiples actores claves de los procesos de cambio educativo (maestros, representantes, empresarios, organizaciones no-gubernamentales, políticos y a otros grupos de decisión de la sociedad) será posible movilizar al conjunto de las sociedades latinoamericanas en favor de un esfuerzo sostenido que nos permita expandir verdaderamente las oportunidades educativas para todos para hacer de América Latina una tierra no sólo llena de posibilidades y esperanzas sino también justa y democrática. 🍎

Referencias

- Aguerrondo, I. 2000 (forthcoming). Can Education Measure Up to Poverty in Argentina? In *Unequal Schools, Unequal Chances: The Challenges to Equal Opportunity in the Americas at the Dawn of a New Millenium*. F. Reimers, ed. Cambridge: Harvard University, David Rockefeller Center for Latin American Studies.
- BID. 1998. América Latina frente a la desigualdad. Washington, DC.
- Broda, A. 1999. Education and Poverty in Argentina. Unpublished paper. Cambridge: Harvard University.
- Comisión Económica para América Latina. 1999. Panorama social de América Latina 1998. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- García-Huidobro, J.E. 2000 (forthcoming). Educational Policies and Equity in Chile. In *Unequal Schools, Unequal Chances: The Challenges to Equal Opportunity in the Americas at the Dawn of a New Millenium*. F. Reimers, ed. Cambridge: Harvard University, David Rockefeller Center for Latin American Studies.
- Lemann, N. 1995. The Structure of Success in America. *The Atlantic Monthly* (August 1995): 41–60.
- Londoño, J.L. 1996. Poverty, Inequality and Human Capital Development in Latin America, 1950–2025. Washington, DC.
- McEwan, P. 1998. The Effectiveness of Multigrade Schools in Colombia. Unpublished paper. Stanford: Stanford University.
- Macisaac, D. 1994. Peru. In *Indigenous People and Poverty in Latin America*. G. Psacharopoulos and H. Patrinos, eds. Washington, DC: The World Bank.
- Muñoz-Izquierdo, C., R. Ahuja, C. Noriega, P. Schurmann y M. Campillo. 1997. Valoración del impacto educativo de un programa compensatorio, orientado a abatir el rezago escolar en la educación primaria. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos* 25 (4): 11–58.
- Panagides, A. 1994. Mexico. In *Indigenous People and Poverty in Latin America*. G. Psacharopoulos and H. Patrinos, eds. Washington, DC: The World Bank.
- Plank, D. 1996. *The Means of Our Salvation. Public Education in Brazil, 1930–1995*. Boulder, CO: Westview Press.
- Psacharopoulos, G. and H. Patrinos, eds. 1994. *Indigenous People and Poverty in Latin America*. Washington, DC: The World Bank.
- Reimers, Fernando. 2000. ¿Pueden aprender los hijos de los pobres en las escuelas de América Latina? *Revista Mexicana de Estudios Educativos* (Enero-Junio).

- Reimers, Fernando. 2000 (forthcoming). Educación, inclusión y justicia social en América Latina. En *Educación y desarrollo en América Latina. Ensayos en honor a Pablo Latapí*. Carlos Ornelas, ed. México: Fondo de Cultura Económica.
- Reimers, Fernando, ed. 2000 (forthcoming). *Unequal Schools, Unequal Chances: The Challenges to Equal Opportunity in the Americas at the Dawn of a New Millenium*. Cambridge: Harvard University, David Rockefeller Center for Latin American Studies.
- Reimers, Fernando. 1999. Oportunidades educativas de los pobres a fines del siglo XX. *Perspectivas* 29 (4).
- Reimers, Fernando. 1999. Educación, pobreza y desigualdad en América Latina. *Perspectivas* 29 (4).
- Reimers, Fernando. 1999. El estudio de las oportunidades educativas de los pobres en América Latina. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos* (septiembre).
- Reimers, Fernando, ed. 1995. *La educación en El Salvador de cara al siglo XXI. Desafíos y oportunidades*. San Salvador: Universidad Centro Americana.
- República de Venezuela. Oficina Central de Estadística e Informática. Encuesta de Hogares por Muestreo 1995. Caracas.
- Sarmiento, A. 2000 (forthcoming). Equity and Education in Colombia. In *Unequal Schools, Unequal Chances: The Challenges to Equal Opportunity in the Americas at the Dawn of a New Millenium*. F. Reimers, ed. Cambridge: Harvard University, David Rockefeller Center for Latin American Studies.
- Schiefelbein, E. y J.C. Tedesco. 1995. *El desafío educativo*. Madrid: Santillana.
- Steele, D. 1994. Guatemala. In *Indigenous People and Poverty in Latin America*. G. Psacharopoulos and H. Patrinos, eds. Washington, DC: The World Bank.
- Tatto, M. T. 1997. Reconstructing Teacher Education for Disadvantaged Communities. *International Journal for Educational Development* 17 (4): 405–15.
- Winkler, W. 2000 (forthcoming). Educating the Poor in Latin America and the Caribbean: Examples of Compensatory Education. In *Unequal Schools, Unequal Chances: The Challenges to Equal Opportunity in the Americas at the Dawn of a New Millenium*. F. Reimers, ed. Cambridge: Harvard University, David Rockefeller Center for Latin American Studies.
- Wood, B. and H. Patrinos. 1994. Urban Bolivia. In *Indigenous People and Poverty in Latin America*. G. Psacharopoulos and H. Patrinos, eds. Washington, DC: The World Bank.

Política educativa y equidad: Lecciones de un tercio de siglo de reformas educativas en Estados Unidos

Gary Orfield¹

Introducción

LA POLÍTICA Y LAS INVESTIGACIONES EDUCATIVAS llevadas a cabo en Estados Unidos en las últimas décadas indican que es difícil lograr avances educativos importantes sin orientar los programas hacia la resolución de problemas, especialmente de los sectores sociales pobres y en condiciones menos ventajosa. Las escuelas suelen reflejar esta desigualdad, en lugar de transformarla, y las reformas encaminadas a mejorar esos centros de enseñanza pueden, involuntariamente, ampliar los desniveles en lugar de reducirlos. En los años 70 y parte de la década siguiente, en que la política educativa de Estados Unidos tomó como objetivo a los niños y jóvenes pobres y a sus escuelas. Se lograron grandes avances en cuanto a inscripción y culminación de estudios de secundaria y universidades, y también en la nivelación de los resultados académicos de los diversos grupos sociales. También hubo programas que no produjeron beneficio alguno. Los objetivos adoptados en las dos últimas décadas, donde se hace hincapié en más pruebas, requisitos más severos para los cursos y la introducción de mecanismos de mercado, han sido infructuosos. Son pocas las evidencias de que las iniciativas de reforma basadas en el mercado y en la realización de pruebas que se promueven en todo el mundo, hayan dado resultado en Estados Unidos. Con excepción de pequeños avances en los puntajes de las pruebas de ciencias y matemáticas, el período en cuestión ha sido de estancamiento. La tendencia a largo plazo de un incremento de la graduación en secundaria ha terminado, y las diferencias raciales en los resultados de las pruebas han dejado de disminuir. Los logros referentes a los grados en la universidad han llegado a vincularse muy estrechamente con la situación económica familiar. Lo ocurrido en Estados Unidos no es tan conocido a nivel internacional, pero reviste mucha importancia para los debates referentes a las reformas que se lleven a cabo en otros países.

Dada la posición que ocupa Estados Unidos en esta era, en su carácter de

¹Gary Orfield es profesor de educación y política social de la Escuela de Postgrado en Educación y la Escuela de Gobierno de la Universidad de Harvard. Sus intereses académicos se centran en los temas de derechos civiles, política urbana y oportunidades para minorías. Sus trabajos recientes incluyen estudios de los patrones de desegregación cambiantes en las escuelas, acceso al trabajo, la relación entre ayuda financiera y el acceso a la universidad y supervisión de la legislación sobre derechos civiles en las universidades. El Dr. Orfield ha participado activamente en la promoción de derechos civiles a nivel del sistema federal de justicia y de los gobiernos locales y estatales en Estados Unidos. Actualmente está editando un libro titulado *The Latino Civil Rights Crisis* (La crisis de los derechos civiles latinos).

superpotencia mundial, en todo el mundo se están difundiendo ideas basadas en la política educativa estadounidense, en muchos casos a través de la cooperación internacional de este país. En algunos casos, ideas actuales se presentan como el más reciente descubrimiento científico con respecto a la eficiencia educativa, y las ideas sobre reformas predominantes en la última generación estadounidense se presentan como la última palabra en materia de conocimientos referentes a la eficiencia educativa. Es muy importante que los responsables de la política educativa y la ciudadanía en otros países comprendan que en Estados Unidos no existe consenso con respecto a muchos de esos temas, y que son muy escasas las pruebas de que algunas de las medidas actualmente en boga sean realmente eficaces. Por el contrario, las ideas actuales tienden a reflejar el lado conservador de un prolongado y continuo debate ideológico y político dentro del país. Los programas promovidos durante la era conservadora y la era progresista de la política estadounidense tienden a tener objetivos diferentes y consecuencias divergentes. Los estudios educativos llevan a pensar que, en realidad, las reformas sancionadas durante períodos anteriores fueron más efectivas en cuanto a la ampliación del acceso a la educación y a la reducción de los diferenciales de logros académicos dentro de la sociedad. La mayor parte de los programas del período posterior a 1980 suscitan consecuencias diferentes a esos objetivos, y en algunos casos contrarias a los mismos, y revelan algunos avances en cuanto a preparación de los alumnos en matemáticas y ciencias.

En la sociedad estadounidense se realizan numerosos estudios educativos, pero también es cierto que los programas educativos suelen ser orientados en mucho mayor medida por supuestos ideológicos más que por el análisis de las consecuencias. Desde principios de la década de los 80 los objetivos básicos se han centrado en el mejoramiento de la “calidad” de la educación y de la competitividad mundial de los trabajadores estadounidense en la economía mundial post-industrial. Esas reformas, que tomaron forma tras un informe producido por iniciativa de la administración Reagan, titulado *A Nation at Risk* (Una Nación en Riesgo) (1983), dieron lugar a la modificación del enfoque de la política educativa federal, que pasó del incremento del acceso a la meta de un más alto nivel de desempeño tanto docente como estudiantil.

La educación como prioridad

Los centros de enseñanza ocupan una posición central en el llamado *The American Dream* de movilidad social y económica. Cuando se pregunta a los ciudadanos estadounidenses qué servicios públicos deben recibir, a su juicio, mayores recursos financieros, las escuelas generalmente figuran a la cabeza de la lista, inclusive en períodos muy conservadores.

Habitualmente las personas suelen creer que las escuelas de sus hijos son adecuadas, pero que otras no lo son. Existe un profundo consenso en que el estado debe respaldar la

educación con recursos considerables, aunque hay un activo debate acerca de la manera de lograrlo y del papel que deben cumplir los diferentes niveles de gobierno. Durante la elección presidencial de 1996, por ejemplo, la educación fue, con frecuencia, el tema principal en las encuestas nacionales y estatales². Tanto en 1996 como en 1998 un congreso conservador suministró financiamiento adicional para programas educativos debido a que las encuestas mostraban que dichos planes gozaban de gran popularidad. Una encuesta de Gallup en el otoño boreal de 1998, por ejemplo, reveló que el 80 por ciento de las personas querían que aquellos edificios escolares viejos fueran reparados, y una mayoría aún más amplia de personas querían que se reduzca el número de alumnos en cada clase³. Esos son los temas de los que se ha ocupado activamente el presidente Bill Clinton. Con excepción de las crisis económicas e internacionales, nada atrae tanto la atención de la población estadounidense como su sistema de oportunidades educativas.

La gran confianza que inspira la educación no significa, en medida alguna, que exista consenso con respecto a temas sustanciales de la educación. En las últimas décadas se libraron continuas batallas en Estados Unidos con respecto al papel de las escuelas en la reforma social, especialmente en cuanto a la creación de oportunidades para las minorías raciales, los pobres, las niñas, los alumnos que no hablan inglés y los minusválidos. Existe también una continua controversia sobre la manera de dividir las atribuciones entre el gobierno federal, el gobierno estatal, el distrito educativo local, la escuela local y la comunidad a la cual la escuela presta servicios. Se ha ampliado en gran medida la realización de pruebas y existen continuas batallas sobre la manera de hacerlo y sobre sus consecuencias. Se han realizado grandes inversiones en reformas educativas a nivel preescolar y primario, pero en mucho menor medida en los niveles superiores. La mayor parte de los resultados positivos corresponden a los niveles de los grados iniciales. La mayor modificación, en los grados más altos, ha consistido en un aumento en los niveles de graduación de secundaria, en especial en el caso de los alumnos de raza negra, pero esa tendencia se ha nivelado y es posible que hoy esté cambiando. Desde principios de la década de los 80 se ha hecho hincapié en requisitos más severos para los cursos, especialmente en matemáticas y ciencias, evaluaciones más exigentes y utilización de mecanismos de mercado. En la última década ha habido un intenso debate sobre la utilización de fondos públicos para financiar la educación privada o religiosa a través de vales (*vouchers*). Muchos de los temas que están siendo considerados en los países en desarrollo han sido objeto de un intenso debate a lo largo de varias décadas en Estados Unidos

²Mark Pitsch, 1996. *Polls Confirm the Political Role for Education* (Encuestas confirman el papel político de la educación), *Education Week* (June 19): 30–31.

³Lowell C. Rose and Alec M. Gallup, 1998. *The 30th Annual Phi Delta Kappa/Gallup Poll of the Public's Attitudes toward the Public Schools* (Trigésima encuesta annual de Phi Delta Kappa y Gallup sobre las actitudes de la población con respecto a las escuelas públicas), Phi Delta Kappan (September).

¿A qué se debe la importancia de la experiencia estadounidense?

En los debates educativos siempre se tiene en cuenta la experiencia de los países que ejercen gran poder político, militar o económico, como si ese poder derivara del sistema de enseñanza que aplican. Las escuelas y universidades alemanas influyeron poderosamente en épocas anteriores. La educación en la esfera de la tecnología en la Unión Soviética suscitaba admiración tras el éxito del Sputnik en los años 50. En Estados Unidos, por ejemplo, existía vivo interés en las escuelas de Japón y de los llamados “tigres asiáticos”, cuando parecía como si esas economías fueran a superar a la estadounidense⁴. Actualmente, la propagación de las ideas estadounidenses, el colapso de la gran competencia ideológica y el papel sumamente importante que cumple Estados Unidos en los medios de difusión internacionales y las instituciones y mercados internacionales, son factores que tienden a difundir ejemplos y éxitos de ese país. No obstante, es frecuente que los mensajes se presenten en forma excesivamente simplificada, y que el único período de la política estadounidense que se analice sea el actual. Es frecuente que se presenten como éxitos programas y métodos que siguen siendo sumamente polémicos entre los investigadores estadounidenses. Como Estados Unidos efectivamente cuenta con un gran sistema de investigación, es importante que quienes consideren la posible pertinencia en sus países de la política educativa estadounidense se familiaricen con lo que se ha logrado aprender en el país.

La experiencia estadounidense puede ser poco pertinente en relación con las alternativas que tienen ante sí los responsables de la política educativa en países muy diferentes, y sería arrogante suponer que la política educativa o las conclusiones de las investigaciones estadounidenses puedan trasplantarse con facilidad a otra realidad. Es evidente que Estados Unidos posee ciertas tradiciones y características singulares, que no se asemejan a las de otros países.

Por otra parte, Estados Unidos efectivamente posee características propias de los estados democráticos más avanzados y también características de países en desarrollo. En algunas zonas hay escuelas públicas que pueden competir con las mejores del mundo, y otras que están muy rezagadas⁵. La sociedad estadounidense es amplia y pudiente, pero contiene una vasta población subdesarrollada, formada por pobres y grupos aislados. En Estados Unidos, país en que la distribución del ingreso es la más desigual del mundo industrializado,

⁴Un interesante análisis de los errores de interpretación estadounidense con respecto a Japón aparece en Gerald, K. Le Trendre, 1999. *The Problem of Japan: Qualitative Studies and International Educational Comparisons* (El problema de los estudios cualitativos en Japón y comparaciones internacionales en materia de educación). *Educational Researcher* (28): 2, 38–48.

⁵Laura Hersh Salganik et al., 1993. *Education in States and Nations: Indicators Comparing U.S. States with the OECD Countries in 1988* (Educación en estados y países: Indicadores de comparación de EE.UU. con los países de la OCDE en 1988), Washington, DC, National Center for Education Statistics.

el 25 por ciento de los niños crecen en la pobreza, y en muchos de los sistemas escolares urbanos del país predominan los niños que viven en situación de crisis social. En muchas áreas el alumnado de las escuelas está formado, en proporción abrumadoramente mayoritaria, por residentes económicamente marginales que experimentan problemas de salud, desempleo, crisis familiar y decadencia comunitaria, y carentes de poder social, características estas supuestamente propias del mundo en desarrollo. Miles de escuelas del país operan muy por debajo de los patrones de competencia internacional; se trata de escuelas en que generalmente se concentran niños pobres, la mayoría de los cuales son miembros de minorías raciales y étnicas. En casi nueve décimas partes de las escuelas cuyo alumnado está formado entre el 90 y el 100 por ciento por estudiantes de raza negra o hispanos existe una alta concentración de pobreza⁶. Millones de niños no hablan inglés al ingresar en la escuela. El número de los niños en situación menos ventajosa equivale al total de la población de muchos países. En contraposición, en la actualidad la sociedad estadounidense es predominantemente suburbana, y cuenta con numerosas y excelentes escuelas públicas que preparan en forma adecuada a los alumnos para ingresar a universidades de vanguardia en el mundo.

Estados Unidos tiene otras dos características que revisten importancia a los efectos de realizar comparaciones. Una de ellas es que el país ha ensayado una amplia gama de políticas debido a las profundas divisiones ideológicas internas y al amplio proceso de descentralización, en autoridades estatales y locales y en los tribunales, de la adopción de muchas decisiones claves en virtud de las cuales se paga más del 90 por ciento del costo de las escuelas públicas. Aunque muchos estados aplican programas similares y existen abundante comunicación dentro de las profesiones y entre los responsables de la política educativa, cabe la posibilidad de que los estados y los diferentes distritos pongan en marcha experimentos ampliamente disímiles. Además los tribunales cumplen un papel extraordinariamente importante en la enseñanza estadounidense, y han decretado diversas medidas correctivas frente a violaciones de los derechos civiles de ciertos estudiantes. En el marco de esas soluciones dispuestas por los tribunales, éstos suelen exigir la presentación de datos sobre los resultados. La segunda característica consiste en que se dispone de un gran acervo de datos sobre tendencias y resultados educativos⁷. Desde que se inició un proceso de incremento en gran escala de los sistemas de realización de pruebas e informes, a mediados de los años 80, es posible obtener un gran volumen de datos referentes a distritos educativos

⁶Gary Orfield, Mark Bachmeier, David James, and Tamela Eitle, 1997. Deepening Segregation in American Public Schools (Profundización de la segregación en las escuelas públicas estadounidenses). *Equity and Excellence in Education* 30 (2).

⁷Entre las muchas páginas de la Internet en que el lector interesado puede tomar contacto con informes estadísticos estadounidenses figuran www.census.gov y www.ccsso.org.

y a diferentes escuelas a través de la *World Wide Web* y de informes públicos. La existencia de numerosos centros de investigación, la publicación de casi todos los datos presentados al congreso y las leyes sobre libertad de información que obligan a los gobiernos a dar a conocer información, hacen que exista un gran volumen de datos sobre algunos de esos enfoques. En Estados Unidos se han ensayado muchos métodos importantes para brindar igualdad de oportunidades educativas a estudiantes pobres, minorías y no anglófonos. Se han recogido enseñanzas importantes sobre las repercusiones y también sobre la eficacia práctica de diversos enfoques.

Los países que reciban de instituciones internacionales sugerencias tendientes a la utilización de soluciones de política educativa como las aplicadas en Estados Unidos necesitan información más adecuada sobre las repercusiones reales e inconvenientes de tales políticas. El conocimiento de los intensos debates y de los ámbitos de consenso entre los investigadores estadounidenses puede ayudar a otros países a evaluar esas recomendaciones.

A los países latinoamericanos especialmente, les es necesario conocer la experiencia estadounidense, ya que muchos alumnos que inician sus estudios en América Latina han de continuar su educación en universidades estadounidenses. Esos alumnos quizá no sólo regresen con las actitudes negativas hacia la escuela que son comunes en muchos centros de enseñanza frecuentados por alumnos de bajos ingresos, sino también con la cultura alternativa y las conexiones pandilles que suelen existir entre los adolescentes que asisten a escuelas de centros urbanos estadounidenses. La Oficina del Censo de Estados Unidos prevé que la población de origen latinoamericano de Estados Unidos superará los 90 millones de personas en el 2050, y que alrededor de un tercio de la población en edad escolar será de origen latinoamericano.

En promedio, los alumnos de esa procedencia se ven confrontados en la actualidad con graves problemas en las escuelas estadounidenses, incluyendo un coeficiente de fracaso en secundaria que supera en más del 100 por ciento el nivel correspondiente a los alumnos de raza negra. Recientes modificaciones de política educativa que limitan los derechos de los inmigrantes, especialmente en California y Texas, tienden a agravar esos problemas. Los alumnos de origen latinoamericano están más aislados que los alumnos de raza negra y los blancos no hispánicos. Dentro de la sociedad estadounidense existe una sociedad latinoamericana en rápida expansión, en gran medida formada por inmigrantes, sobre la que influye poderosamente la educación dispensada en los países latinoamericanos antes de que emigraran a Estados Unidos.

Tendencias de política educativa

En la segunda mitad del siglo XX ha habido dos etapas básicas en la política educativa de

Estados Unidos: la lucha por el acceso y la equidad que predominó en el período comprendido entre 1960 y 1980, y el enfoque basado en la competencia y el establecimiento de niveles de orientación que prevaleció en los años 80 y 90.

En el primero se tomó como dato a las escuelas públicas y se procuró redefinir su papel de modo de hacer de ellas un instrumento más poderoso para la creación de oportunidades. Se trató de un movimiento más amplio contra la pobreza y la discriminación racial. En el segundo período se rechazó el papel social de los centros de enseñanza y se redefinió la crisis, considerándola como una competencia económica internacional orientada por la tecnología y la necesidad de trabajadores mejor calificados. Los supuestos y las políticas extraordinariamente diferentes existentes dentro de la misma sociedad permiten realizar algunas importantes comparaciones de resultados.

En el primer período se procuró, básicamente, lograr el acceso a la educación secundaria y superior de sectores sociales considerablemente más amplios, la inserción en mejores escuelas de grupos históricamente excluidos a través de leyes de derechos civiles y programas especiales, y la aplicación de diversas estrategias encaminadas a ayudar a las personas de menores ingresos a participar plenamente en la educación, con el simultáneo mejoramiento de la oferta educativa en las comunidades de bajos ingresos y la atención de otros problemas vinculados con la pobreza familiar.

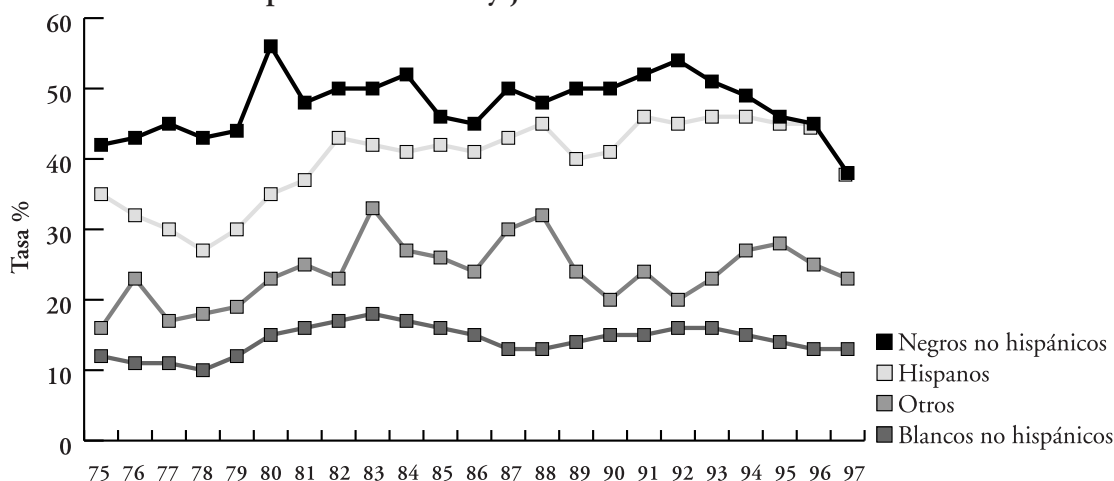
En el siglo pasado, las luchas encaminadas a crear una educación primaria universal, elaborar un enfoque común en materia de planes de estudios, poner fin a la corrupción en gran escala que afectaba a la política educativa y profesionalizar la docencia y la administración de la educación se libraron en gran medida a nivel estatal y local, en todo el país, bajo el liderazgo de reformadores urbanos de orientación progresista, organizaciones profesionales, la prensa y líderes universitarios⁸.

Hasta 1960, el gobierno federal cumplió un papel sumamente limitado en materia de educación, época en que se produjeron grandes cambios bajo la presidencia y el congreso más activistas del siglo. Sin embargo, cuando el gobierno efectivamente comenzó a intervenir, su actividad se encaminó principalmente a alcanzar la meta de la equidad y constituyó uno de los principales factores de cambio. Confrontados con el incentivo de un nuevo financiamiento federal de grandes proporciones y la amenaza de acciones judiciales y recorte de fondos en caso de inobservancia de la ley, los distritos escolares de 17 estados que históricamente habían practicado el *apartheid* educativo comenzaron a modificar

⁸Lawrence A. Cremin, 1998. *American Education: The Metropolitan Experience, 1876 to 1980* (La educación estadounidense: La experiencia metropolitana entre 1876 y 1980), New York, Harper & Row; Paul E. Peterson, 1985. *The Politics of School Reform* (Aspectos políticos de la reforma educativa), 1870–1940. Part 2. Chicago: University of Chicago Press.

rápidamente sus políticas, y llegado el año 1970 esa región tenía el sistema educativo más integrado del país. En todo el territorio estadounidense se establecieron por primera vez nuevos programas educativos orientados a centros de enseñanza con gran concentración de estudiantes de bajos ingresos; esos programas tendían a reflejar la idea de que una vigorosa intervención en favor de niños en niveles de educación preescolar y en los primeros grados de educación primaria podía dar lugar a una considerable convergencia de los resultados educativos.

Gráfico 1: Datos de pobreza de niños y jóvenes estadounidenses



Fuente: *Young Children in Poverty*, edición de junio de 1999.

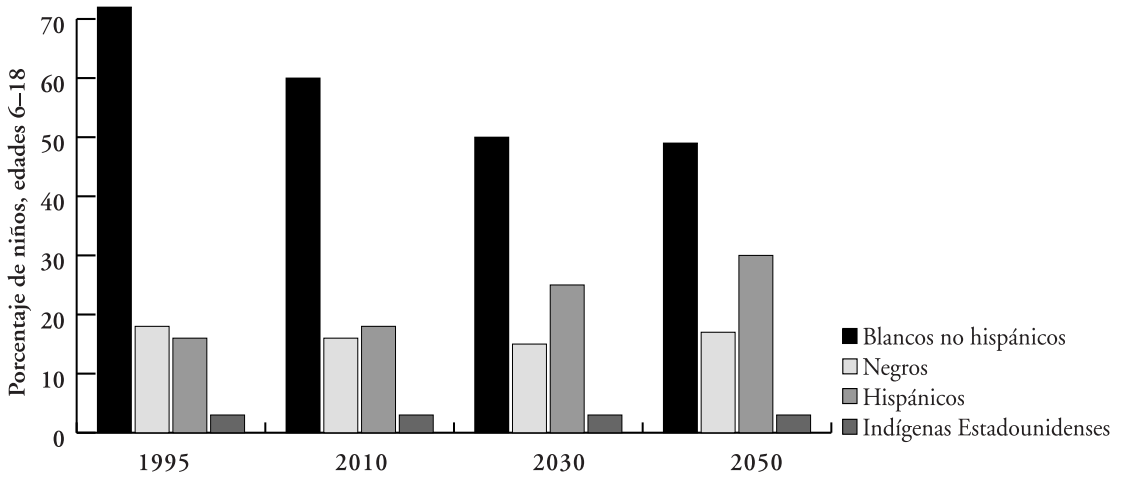
Recuadro 1: Cambios en las matrículas en las escuelas públicas en Estados Unidos, 1968–1996 (en millones)

	1968	1980	1994	1996	Cambio 1968–1996
Hispanos	2.00	3.18	5.57	6.36	+4.36 (+218%)
Anglos	34.70	29.16	28.46	28.99	-5.71 (-16%)
Negros	6.28	6.42	7.13	7.68	+1.40 (+22%)

Fuente: DBS Corp., 1981, 1987; Gary Orfield, Rosemary George, and Amy Orfield, *Racial Change in U.S. School Enrollments, 1968–84*, paper presented at National Conference on School Desegregation, University of Chicago, 1968; OCR data for 1980; NCES Common Core of Education Data for 1994 and 1996.

En los años 60 la política educativa y social fue objeto de enormes reformas, en gran medida a nivel federal. El programa “Guerra contra la Pobreza” del presidente Lyndon Johnson condujo a una serie de medidas de intervención en la esfera educativa, inclusive programas de educación preescolar y sanitarios para niños pobres y un programa de asistencia federal de gran envergadura conocido como “Título I”, en virtud del cual se otorga

Figura 2: Proyecciones de la Oficina del Censo de Estados Unidos muestran que para el 2050 uno de cada cuatro niños en edad escolar será de origen hispano



Nota: La suma de los porcentajes no es 100, porque la población hispanica comprende miembros de varias razas.

Fuente: Oficina del Censo de Estados Unidos

financiamiento para proporcionar recursos educativos adicionales a escuelas donde concentra una gran proporción de niños de bajos ingresos. Las medidas de intervención federal en mayor escala en las escuelas públicas consistieron en asistencia para escuelas donde concurren niños pobres, aplicación coercitiva de las normas sobre derechos civiles y actividades de investigación y publicación de estadísticas comparadas. Además el gobierno cumplió un papel importante en cuanto a la puesta en marcha de experimentos y el establecimiento de nuevos objetivos de política educativa para los responsables de la adopción de decisiones en la esfera de la educación en todo el territorio estadounidense.

Aunque el financiamiento federal llegó a un máximo equivalente a alrededor de un décimo del gasto en escuelas públicas, esos fondos contaron con un fuerte apalancamiento en la esfera de la equidad y fueron respaldados por el gobierno a través de sus facultades reguladoras. En materia de educación, en que el gobierno federal cumple un papel más destacado desde el punto de vista fiscal, su presupuesto es aún francamente inferior al de los gobiernos estatales, y su papel consiste principalmente en la concesión de asistencia financiera para ayudar a los alumnos a obtener educación superior. Además el gobierno federal creó el primer gran programa de becas, puestos de trabajo en los establecimientos universitarios y préstamos que permitan a los alumnos pobres ingresar a universidades. También puso en marcha un conjunto de programas de reclutamiento y ayuda a esos alumnos para que se preparen para ingresar a la universidad. El resultado fue el aumento de la matrícula en ese nivel educativo, especialmente en el caso de los grupos sociales

anteriormente excluidos. En los primeros años de la década de los 70 el movimiento hacia la equidad se había propagado hasta abarcar temas de discriminación por género, y la sanción de leyes sobre ese tema aceleró grandemente un cambio histórico en el papel de la mujer, especialmente en la educación superior. La tendencia existente en los últimos años de la década de los 60 conducía a una política social-democrática, en que se hacía especial hincapié en los derechos de las minorías, emanados del movimiento de los derechos civiles, que constituyó la mayor movilización en favor de los derechos de la población de raza negra desde la Guerra Civil. En ese período, el gobierno y los tribunales aplicaron fuertes sanciones por discriminación racial y discriminación basada en el idioma, el género y la condición de minusválido. Se invirtieron grandes sumas en capacitación de nuevos tipos de expertos educativos para hacer frente a esos problemas y ayudar a adaptarse a los distritos escolares locales. Además el gobierno federal adoptó un programa de asistencia sanitaria gratuita para los pobres; el programa de vivienda subsidiada más grande de la historia de Estados Unidos; un sistema de la elección de grupos locales asesores de diversas comunidades pobres; mecanismos de protección de los derechos electorales de las minorías, y muchas otras amplias reformas. En ese período tuvieron lugar grandes cambios en los resultados educativos. Fue un período de incremento en gran escala del nivel de graduación de secundaria y acceso a la educación superior, especialmente en el caso de los estudiantes de raza negra. Este grupo que vivía en el sur del país fueron los que lograron los mayores avances educativos, y se redujeron en forma considerable las diferencias raciales en cuanto a graduación y resultados de pruebas.

Este período de cambio social dio paso a un movimiento político conservador que logró el control de la presidencia en 1968 y que ha predominado a ese nivel desde entonces, con la excepción de dos ex gobernadores de estados del sur del país, Carter y Clinton, que son percibidos como más cercanos al sector conservador y empresarial del Partido Demócrata. Entre 1968 y el 2000, los conservadores ocuparon la presidencia durante 20 años y los demócratas moderados durante 12 años.

La elección de Richard Nixon y la creación de una poderosa nueva coalición de ciudadanos blancos en el sur del país (residentes de zonas suburbanas y pequeñas localidades) opuestos a un mayor cambio social y proclives al restablecimiento de una política tradicional de control estatal y local de la educación, dieron nueva forma a la política educativa nacional. Nixon suscitó cambios especialmente notables en la política de derechos civiles, como lo había prometido en su “Estrategia para el Sur”. Además presionó en procurar de que se confiara el control de los fondos educativos federales a las autoridades estatales y locales y se modificara el énfasis del sistema educativo en los pobres.

La Corte Suprema amplió los derechos educativos a través de sentencias dictadas entre

1954 y los primeros años de la década de los 70, en que el presidente Nixon logró nombrar a cuatro de los nueve miembros de ese órgano, fortaleciendo en la década de los 80 el sector conservador de la Corte Suprema. Los derechos educativos fueron restringidos en forma considerable en la década siguiente.

Tras la elección de 1980, la dupla Reagan-Bush, al cabo de doce años de permanencia en la presidencia habían aplicado los cambios de política educativa más conservadores en más de medio siglo. En ese período se adoptaron objetivos educativos extraordinariamente diferentes a los anteriores y se redujo el papel del financiamiento federal, que se situó en alrededor de un dieciseisavo del presupuesto educativo.

En los años 80 y 90 predominaron en la política educativa las ideas del gobierno de Reagan. Entre otras cosas se aplicaron fuertes reducciones a los programas sociales, inclusive en cuanto a los desembolsos de bienestar social, vivienda y empleo público para los pobres, y dejaron de dictarse medidas de aplicación coercitiva de muchas leyes sobre derechos civiles. Se creía firmemente en la posibilidad de lograr mejores resultados académicos sometiendo a los alumnos y a los docentes a pruebas más severas; imponiendo la obligación de participar en más cursos e introduciendo el principio de competencia a través de diversos mecanismos de mercado. El enfoque, que había sido de justicia social, pasó a ser de competitividad económica en la economía mundial, y los programas federales dieron paso a un sistema orientado por los estados. Al final, 47 de los 50 estados sancionaron muchos componentes de las reformas del gobierno Reagan encaminadas hacia la excelencia educativa⁹. El presidente George Bush y el entonces gobernador Bill Clinton negociaron un acuerdo en torno a esas ideas entre el gobierno nacional y los gobiernos estatales, y ahora Clinton, como presidente, sigue tratando de imponer muchas de las mismas ideas básicas¹⁰. Estas ideas son objeto de debate en todo el mundo, ya que la política educativa estadounidense influye sobre las instituciones internacionales¹¹. Quienes promueven la actual política educativa sostienen que ésta ha sido sumamente beneficiosa, pero rara vez presentan resultados concretos. Es sumamente interesante examinar la diferencia (entre el actual período y el de las reformas anteriores) de los niveles de logros educativos, especialmente en el caso de los alumnos pobres y de minorías étnicas.

⁹Gail Sunderman, 1995. *The Politics of School Reform: The Educational Excellence Movement and State Policy Making* (Aspectos políticos de la reforma educativa: El movimiento en pos de la excelencia y la adopción de decisiones a nivel estatal). Ph.D. dissertation. Chicago: University of Chicago, Department of Political Science.

¹⁰El enfoque básico se denominó América 2000 en la Presidencia de Bush y Metas 2000 bajo el gobierno de Clinton.

¹¹*Equality of Educational Opportunity* (Igualdad de oportunidades educativas), 1966. Washington: GPO.

Ninguna de las reformas en ambos períodos modificó fundamentalmente los logros pedagógicos. Los puntajes de las pruebas están vinculados más fuertemente a los antecedentes familiares que a las diferencias de los programas educativos, tal como lo reflejaba, hace un tercio de siglo, el histórico informe nacional al congreso de 1966, titulado *Equality of Educational Opportunity* (Igualdad de oportunidades educativas), conocido a menudo como Informe Coleman. Como es natural, los puntajes de las pruebas no captan otros importantes resultados de la educación, como el nivel de credenciales clave y de formación de redes, que por muchas vías dan forma a las oportunidades con que han de contar los educandos a lo largo de su vida.

No obstante, algunas reformas influyen de manera considerable sobre algunos resultados y al parecer son especialmente provechosas para algunos estudiantes desfavorecidos. Tras las reformas dispuestas por razones de equidad en los años 60 esos alumnos lograron grandes progresos, y durante una generación se redujeron los diferenciales de logros educativos determinados por la raza del estudiante. La disminución más considerable entre la diferencia de puntajes en los exámenes se produjo en el sur del país¹².

Las mayores diferencias correspondieron al nivel de matrícula y graduación en secundaria y la universidad. Las reformas liberales se realizaron en un período de creciente matrícula y graduación, tendencia que persistió en los años 70. Se registró una tendencia ascendente especialmente pronunciada en cuanto a la graduación en secundaria, y matrícula en universidades de los estudiantes de raza negra, especialmente en los estados donde tradicionalmente se excluía a estas alumnos.

Naturalmente, sería una simplificación desmedida atribuir los resultados positivos exclusivamente a los programas de educación. Las medidas conexas contra la discriminación en el empleo y la ampliación de los programas públicos, por ejemplo, influyeron poderosamente en la expansión de la clase media de raza negra, al brindarles la posibilidad de ingresar en muchas categorías de empleo. Se produjo una enorme migración de este grupo de zonas rurales del sur (donde habían escuelas sumamente inadecuadas) a zonas dotadas de mejores colegios. En esa época el sur experimentó un acelerado desarrollo acompañado de crecientes inversiones en educación.

La siguiente ola de reformas no produjo avances para nada semejantes a los de los años 60 y 70. Las reformas conservadoras realizadas se dirigieron a elevar los niveles académicos a través de nuevos requisitos y pruebas e hicieron fuerte hincapié en ciencias y matemáticas,

¹²David Grissmer, Ann Flanagan, and S. Williamson, 1998. *Why Did the Black-White Score Gap Narrow in the 1970s and 1980s?* (¿Por qué se redujo el diferencial de puntajes entre negros y blancos en los años 70 y 80?), 1998. In Christopher Jencks, and Meredith Phillips, eds., *The Black-White Score Gap* (El diferencial de puntajes entre negros y blancos), Washington, DC: The Brookings Institution.

los ámbitos considerados más decisivos a los efectos de la competencia internacional. Los gobernadores y el Presidente Bush negociaron en 1989 una serie de metas de un programa de mejoras que había de culminar en el año 2000. Al cabo de 15 años de aplicación de las reformas conservadoras iniciadas en 1983 son muy pocas las pruebas que muestran mejoras en los logros educativos. Se detuvo la tendencia anterior de eliminación de los diferenciales de puntajes de resultados determinados por la raza. En los últimos años se ha comprobado un modesto adelanto global en ciencias y matemáticas. Por otro lado los logros en materia de lectura y escritura no han variado y, en el grado más alto en que se realizaron pruebas, al parecer se han reducido los logros en lectura¹³.

La tendencia que llevaba a una creciente proporción de alumnos a culminar el liceo y la universidad se ha paralizado. En la actualidad las familias más ricas son las que tienen mayor probabilidad de enviar a sus hijos a la universidad, y han venido aumentando los diferenciales por ingresos. En contraposición con el máximo de acceso logrado, en que el cuartil de familias de más altos ingresos tenía seis veces más posibilidades que el grupo más bajo de que sus hijos se graduaran en la universidad, la relación es ahora de diez a uno¹⁴. La educación superior ha adquirido una mayor importancia a partir de los años 60, ya que el aumento de los ingresos se concentra en proporción abrumadora en los trabajadores cuya educación ha superado la secundaria, pero el acceso a la universidad se ha reducido en forma considerable para las familias de menores ingresos. En 1996 el poder adquisitivo del monto máximo de la asistencia federal para alumnos pobres equivalía a apenas el 43 por ciento del de 1980¹⁵.

Este proceso ha sido descrito, en la esfera política y dentro de muchas instituciones, como de “elevación de patrones académicos”. Las escuelas selectivas logran alumnos mejor preparados y más pudientes; las menos selectivas reciben a los excluidos en los niveles superiores o a los que carecen de suficientes ingresos; la parte políticamente más activa de la sociedad logra un creciente acceso al nivel universitario, y la mayoría de los excluidos no están organizados ni representados en el proceso de adopción de decisiones.

Existe la posibilidad de que algunas de las reformas—en especial las que prescriben la aprobación de determinadas pruebas para la culminación de la secundaria y el ingreso a la universidad—estén causando perjuicios imprevistos. Según un considerable acervo de investigaciones, esas pruebas incrementarán la tasa de deserción de los alumnos de menores

¹³National Center for Education Statistics, 1996. *NAEP 1996, Trends in Academic Progress* (El NAEP de 1996, tendencias en materia de progreso académico), Figure 2, Washington, DC.

¹⁴Thomas Mortenson, 1998. *Post-Secondary OPPORTUNITY* (OPORTUNIDAD a nivel post-secundario).

¹⁵Educational Testing Service (Servicio de Pruebas Educativas), 1997. *The Steeper Stairs of Higher Education* (Las escaleras más empinadas de la educación superior), ETS Study, *ETS Net*, 1.

ingresos y pertenecientes a minorías, sin ningún incremento compensatorio de los puntajes de logros académicos¹⁶. Pese a las claras pruebas existentes de que en los últimos años de la década de los 70 y a principios del decenio siguiente esas medidas dieron lugar al aumento de las tasas de deserción en ciudades tales como Nueva York y Chicago. En los últimos años de la presente década esas medidas recibieron otro fuerte impulso, por iniciativa del presidente Clinton, que atacó vigorosamente la política de “promoción social”, y fomentó la aplicación de nuevos exámenes obligatorios para pasar de un grado a otro.

A través de las diversas reformas se procura dar respuesta a la preocupación que despiertan las fallas del sistema educativo estadounidense en las escuelas de las grandes ciudades del país, que en su mayor parte son escuelas para niños pertenecientes a minorías étnicas. La mayor parte de las familias estadounidenses están satisfechas con las escuelas a las que asisten sus hijos y el porcentaje de estudiantes estadounidenses que asisten a escuelas públicas, en lugar de privadas, es mayor que hace 40 años, pero existe la generalizada convicción de que la enseñanza no está dando buenos resultados en las escuelas en que se concentra la pobreza del país, en comunidades urbanas empobrecidas y en escuelas rurales aisladas¹⁷.

En el marco del debate de política educativa de los años 80 y 90 se ha concedido gran importancia al objetivo de la competencia en el mercado mundial. Esa preocupación ha llevado a centrar la atención en los puntajes medios relativamente bajos de los alumnos estadounidenses en las pruebas internacionales; muchos señalan que la falta de adecuadas aptitudes compromete el éxito económico a largo plazo. No obstante, un examen más detenido revela que el problema obedece en gran medida a una misma razón: el insatisfactorio desempeño de los alumnos de bajos ingresos y pertenecientes a minorías, que constituyen una proporción creciente de los jóvenes estadounidenses.

En muchas escuelas y comunidades, e inclusive en todo el territorio de algunos estados, los logros son sumamente satisfactorios en comparación con los cánones

¹⁶Robert Hauser, estudio presentado en la conferencia sobre Pruebas Altamente Decisivas, Columbia Teachers College, 4 de diciembre de 1998; véase también Jay P. Heubert and Robert M. Hauser (1998), eds. *High Stakes Testing for Tracking, Promotion, and Graduation* (Pruebas altamente decisivas para el seguimiento, la promoción y la graduación), Washington, DC: National Academy Press; L.A. Shepard and M.L. Smith (1989), eds. *Flunking Grades: Research and Policies on Retention* (Repetición de grados: Investigaciones y programas de retención), London: Falmer Press.

¹⁷Si se comparan los datos referentes a Estados Unidos con los datos nacionales de otros países industrializados se comprueba que los diferentes estados se ubican dentro de un espectro sumamente amplio, que abarca desde los niveles nacionales más altos hasta los más bajos en materia de desempeño académico. [Centro Nacional de Estadísticas Educativas de Estados Unidos, *Education in States and Nations: US States with the OECD Countries in 1988* (Educación en estados y países: Comparación de estados de Estados Unidos con los países de la OCDE en 1988)], 1988. Washington, DC: GPO.

internacionales¹⁸. La población escolar de Estados Unidos comprende un gran número de individuos que se preparan con éxito para ingresar al sistema de universidades más exigente del mundo, así como también hay otras personas sin una preparación adecuada para obtener empleo o para proseguir su educación.

Las reformas del sistema de pruebas y de responsabilidad de los años 80 arrojaron datos claros y comparables de logros entre diferentes escuelas y distritos educativos. Un supuesto básico de esas reformas es que esos datos habrían de suscitar presión a favor de mejoras educativas. (El movimiento conservador supone que el fracaso no ha sido de capacidad ni de recursos, sino que obedece a escasa estrictez, valores inadecuados y deficiente organización). No obstante, los datos muestran que en todas partes del país las escuelas de alumnos muy pobres y pertenecientes a minorías se ven afectados sistemáticamente por dificultades educativas. Cada vez en mayor medida, ese fracaso es imputado, en términos airados y destemplados, a esos mismos alumnos y a sus maestros, a los sindicatos de educación y a los administradores locales. En los debates sobre educación realizados en Estados Unidos prácticamente no se analiza la posibilidad de que el fracaso pueda estar arraigado en la distribución de los ingresos o en la concentración de la pobreza. Se hace hincapié en el cambio de organización y en las sanciones.

En un estado tras otro, las escuelas que se encuentran en el extremo inferior de la escala de logros de la totalidad del estado tienden a pertenecer a zonas habitadas por minorías muy pobres de las grandes ciudades. En un análisis detallado de los resultados del *Michigan Test* se comprobó, por ejemplo, que alrededor del 60 por ciento de la varianza de los puntajes de las pruebas puede explicarse por la situación social y económica familiar¹⁹. De hecho, algunos estados declaran los logros por niveles de pobreza, dada la importancia de las relaciones entre esos dos factores y el hecho de que declarar de que los puntajes son simplemente el resultado de los programas educativos equivale a recompensar o criticar a las escuelas tomando como principal criterio la riqueza de la comunidad. En estudios de todas las escuelas de la región metropolitana de Chicago y de la región metropolitana de Los Ángeles se comprobaron correlaciones de 0.8 a 0.9 entre el porcentaje de alumnos de un colegio suficientemente pobre como para recibir almuerzos gratuitos y los puntajes de los exámenes del mismo²⁰. En los estados de Georgia y Carolina del Sur se registró un alto

¹⁸Por ejemplo, sólo un país del mundo registraba un puntaje en ciencias en octavo grado en el TIMMS superior al del estado de Minnesota, en Estados Unidos, *National Educational Goals Report 1997* (Informe sobre objetivos nacionales de educación, 1997), 1997. Washington DC: GPO, 20).

¹⁹Heather Newman, 1998. *Test Results Can be Skewed by Many Outside Factors* (Muchos factores externos pueden sesgar los resultados de las pruebas), *Detroit Free Press*, 7 de mayo.

²⁰Orfield y Carole Ashkinaze, 1991. *The Closing Door: Conservative Policy and Black Opportunity* (La puerta que se cierra: Política educativa conservadora y oportunidad para los negros), Chicago, University of

coeficiente de relación entre esos dos factores. En Estados Unidos, estas tienden a ser escuelas de minorías segregadas²¹.

Recuadro 2: Relación entre segregación racial y segregación por razones de pobreza, 1995–96

Porcentaje de alumnos de raza negra y latinoamericanos en las escuelas										
% de alumnos										
pobres	0–10	10–20	20–30	30–40	40–50	50–60	60–70	70–80	80–90	90–100
0–10	31.0	21.2	10.2	6.1	5.9	4.7	5.6	4.7	4.5	3.2
20–25	35.1	37.1	31.1	20.7	11.7	7.1	5.2	3.7	3.2	1.8
25–50	26.2	32.5	43.8	49.0	45.4	38.2	26.3	15.7	11.4	8.3
50–100	7.7	9.1	14.9	24.2	37.0	50.0	62.9	75.8	80.8	86.6
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
% de escuelas estadounidenses	47.1	10.8	7.7	6.4	5.6	4.5	3.7	3.2	3.2	7.7

Nota: La correlación entre matrícula de estudiantes de raza negra y latinoamericanos y el porcentaje de alumnos que reúnen los requisitos para recibir almuerzos gratuitos es de 0.66.

Nota: Las categorías porcentuales exactas son: 0–10; 10.1–20; 20.1–30; 30.1–40; etc.

Fuente: 1996–97 NCES Common Core of Data; Proyecciones de Harvard sobre desegregación. Los porcentajes reales de la pobreza en general son subestimados en las escuelas urbanas, ya que muchos estudiantes pobres se rehúsan a inscribirse en el programa de almuerzos gratuitos.

Muchas de las batallas referentes a la actual política educativa giran en torno a la culpabilidad por los problemas con los que se ven confrontadas esas escuelas y a la afirmación de que determinadas políticas podrían resolver tales problemas, aunque las reformas de políticas propuestas suelen suscitar consecuencias que en modo alguno se limitan a esas escuelas. Es a estos establecimientos a los que ordinariamente se refiere la gente al hablar de la crisis educativa en Estados Unidos.

Chicago Press, 123–129; Orfield, *Urban Schooling and the Perpetuation of Job Inequality in Metropolitan Chicago* (El sistema de enseñanza urbana y la perpetuación de la desigualdad en el empleo en la región metropolitana de Chicago), en *Urban Labor Markets and Job Opportunity* (Mercados de trabajo urbanos y oportunidad de empleo); George E. Peterson and Wayne Vroman, eds., 1992. Washington, DC: Urban Institute; Orfield, 1988. *Exclusion of the Majority: Shrinking College Access and Public Policy in Metropolitan Los Angeles* (Exclusión de la mayoría: Contracción del acceso al colegio universitario y política pública en la región metropolitana de Los Ángeles), *Urban Review*, 20 (3): 147–163.

²¹Los datos del Centro Nacional de Estadísticas Educativas muestran que en las escuelas en que la proporción de alumnos negros y/o de origen latinoamericano se situó entre el 90 y el 100 por ciento en el año académico 1994–95 existía una probabilidad 16 veces mayor de que la mayoría de los alumnos fueran pobres, en comparación con las escuelas en que la proporción de alumnos blancos estaba comprendida entre el 90 y el 100 por ciento.

¿Qué hemos aprendido?

Si el gobierno estadounidense desea invertir en el mejoramiento de los resultados de esas escuelas con problemas, ¿qué inversiones y políticas serían más eficaces para la educación de los alumnos de bajos ingresos y para las escuelas donde ellos se concentran? Como las oportunidades educativas constituyen un elemento medular de la ideología política estadounidense²² y hay amplias divergencias entre los partidos y las autoridades federales, estatales y locales, no debería sorprender que muchos proyectos y políticas se basen en escasos análisis y reflejen creencias que no han sido analizadas en forma crítica. Sin embargo, quienes procuren mejorar los resultados en forma más sistemática deben dar respuesta a varias preguntas importantes:

- ▶ ¿Influye el nivel del gasto en los resultados educativos?
- ▶ ¿Existen inversiones no monetarias que puedan influir en forma manifiesta?
- ▶ ¿Qué tipo de repercusiones deben interesarnos en mayor medida?
- ▶ ¿Es cierto que las únicas inversiones valiosas son las realizadas cuando los niños son muy pequeños, y que esas son las que suscitan beneficios duraderos?
- ▶ ¿En qué medida influye que las decisiones sobre política educativa se adopten en uno u otro nivel de gestión, o el hecho de que las escuelas estén bajo control público, religioso o privado laico?

En gran medida la política educativa estadounidense es el producto de ideas diferentes y a veces contradictorias que inspiraron leyes y forman parte de las creencias públicas reinantes durante el apogeo de la corriente liberal de los años 60 y durante el control del movimiento conservador de los años 80. El movimiento liberal alcanzó su influencia en un período en que la idea predominante era que las medidas de intervención clave debían adoptarse en los primeros años de vida de los alumnos.

Esa ha sido la tendencia básica en la política educativa estadounidense desde mediados de la década de los 60, en que el estado decidió financiar la educación preescolar para niños pobres de tres a cuatro años de edad (Proyecto *Head Start*) y la educación elemental en aptitudes básicas en escuelas primarias de zonas de gran pobreza (Título I). La idea básica de esos programas clave es que un desarrollo incipiente reviste especial importancia—quizá de

²²James R. Kluegel and Eliot R. Smith, 1986. *Beliefs about Inequality: Americans' Views of What Is and What Ought to Be* (Creencias referentes a la desigualdad: Opiniones de los estadounidenses sobre lo que es y lo que debiera ser), New York: Aldine de Gruyter; Sidney Verba and Gary R. Orren, 1985. *Equality in America: The View from the Top* (Igualdad en los Estados Unidos: Una mirada desde arriba), Cambridge: Harvard University Press; Jennifer L. Hochschild, 1995. *Facing Up to the American Dream* (Frente a frente con el sueño estadounidense), Princeton: Princeton University Press.

carácter irreversible—y que una exitosa intervención en esa etapa suscita un impacto duradero. Una de las razones que explican la adhesión que ha despertado ese enfoque es que en la sociedad estadounidense se considera que los niños de corta edad son víctimas “inocentes” de la desigualdad, en tanto que a los adolescentes pobres suele atribuírseles fallas culturales y personales, e inclusive se los considera peligrosos. Esta parte del programa liberal ha llegado a arraigarse en el sistema, aunque existen grandes conflictos de ideas en torno al papel que deben cumplir en el proceso los gobiernos estatales y las escuelas privadas y religiosas.

Las ideas conservadoras básicas también gozan de una amplia popularidad. La población respalda en forma categórica la realización de arduos exámenes, aunada a la aplicación de sanciones y a la ampliación del derecho de los padres de elegir las escuelas para sus hijos. La idea de que deben restablecerse algunos elementos de la enseñanza tradicional, en cuyo marco se debe hacer mucho más hincapié en la educación moral. La posibilidad de conceder asistencia a las familias para que envíen a sus hijos a escuelas privadas cuenta con mayor aceptación. En consecuencia, la población quiere a la vez una mayor equidad y programas que tiendan a reducir estratificación.

Lamentablemente, los objetivos de equidad aceptados parecen ser demasiado limitados, y aparentemente los objetivos conservadores refuerzan la estratificación y van en detrimento de los intereses de los alumnos desfavorecidos. De las investigaciones realizadas se desprende en forma clara que las consecuencias de las medidas de intervención temprana se disipan durante los años de enseñanza elemental a menos que se refuercen continuamente, y que en los resultados de secundaria ha habido muy pocos cambios. Existen considerables pruebas de que hacer más hincapié en los exámenes refuerza las ventajas suscitadas por los antecedentes familiares, ya que existe una fuerte relación entre ellos y los puntajes de los exámenes, y cuando éstos determinan el acceso del estudiante a la educación superior, las políticas en cuestión tienden a reforzar e intensificar las diferencias de acceso.

En el presente estudio se sostiene que en Estados Unidos en general las alternativas de política educativa clave se reclaman y atienden en forma extremadamente simplificada y engañosa, por lo cual las respuestas no constituyen adecuados medios de orientación de la política educativa ni deben adoptarse en otros países a menos que estén respaldadas por elementos de juicio serios.

Como es el procedimiento más fácil posible, los resultados de las medidas de intervención educativas y la eficacia de las escuelas comúnmente se miden a través de la variación a corto plazo de los puntajes de los exámenes o el valor absoluto de los mismos. Esos puntajes están vinculados en forma estrecha características ajenas a los colegios, y los

cambios profundos suelen tardar años en reflejarse en esos puntajes, lo que introduce un sesgo en el proceso de estímulo de las escuelas frecuentadas por niños provenientes de familias más privilegiadas y favorece la preparación superficial para las pruebas, en comparación con la realización de profundas reformas.

Además, aunque los puntajes de los exámenes pueden ser importantes indicadores de algunos resultados, los resultados más importantes consisten en el éxito logrado en los niveles académicos superiores y en la obtención de buenos puestos de trabajo. Estos factores se vinculan de manera imperfecta con los puntajes de los exámenes y están ligados de manera importante a otros resultados de la enseñanza, como credenciales, redes de información y contactos laborales, reputación de la institución educativa frecuentada y adquisición de aptitudes y medios de orientación básicos para ingresar a la universidad.

Son pocos los elementos de juicio que indiquen que, a juicio de los estadounidenses, las escuelas son, ante todo, la fuente de un alto nivel de aptitudes cognitivas. En nuestra cultura no se cree que esa sea la misión principal de los centros de enseñanza, sino que se espera que éstos constituyan el punto focal de una seria preparación académica²³. Los empleadores dan muestras de idéntica ambivalencia con respecto a la enseñanza, ya que en su mayoría no examinan con detenimiento los antecedentes académicos, a pesar de que la culminación de los estudios constituye un requisito que debe tenerse en cuenta para la gran mayoría de los empleos. Según una encuesta de 1998, a los padres les preocupan mucho más la violencia, la seguridad, las drogas y otros problemas en las escuelas que el nivel académico de estas últimas²⁴.

¿Qué escuelas están en dificultades?

En Estados Unidos, a mediados de la década de los 90, alrededor de un tercio de los niños de raza negra y una proporción ligeramente mayor de alumnos de origen latinoamericano asisten a escuelas cuyo alumnado es no anglosajón (blancos no hispánicos) en proporción del 90 al 100 por ciento. En el país en conjunto, en 1994, más del 90 por ciento del alumnado del 6.5 por ciento de las escuelas estaba formado por estudiantes de raza negra y latinoamericanos, en tanto que el 50.3 por ciento de las escuelas eran frecuentadas por

²³Harold W. Stevenson and James W. Stigler, *The Learning Gap* (El diferencial del aprendizaje), 1987. Capítulos 2 a 5. New York: Summit Books. Los autores llegan a la conclusión de que a la abrumadora mayoría de las familias de las comunidades asiáticas les interesa sobre todo el logro de resultados académicos, en tanto que las familias estadounidenses están en favor de un desarrollo equilibrado que comprende muchas actividades no académicas.

²⁴Lowell C. Rose and Alec M. Gallup, 1998. *The 30th Annual Phi Delta Kappa/Gallup Poll of the Public's Attitudes toward the Public Schools* (Trigésima encuesta anual de Phi Delta Kappa y Gallup sobre las actitudes de la población con respecto a las escuelas públicas). Phi Delta Kappa (septiembre).

alumnos blancos (de origen europeo) en proporción del 90 al 100 por ciento. En las escuelas de minorías aisladas existía una probabilidad de concentración de la pobreza del 88 por ciento, en comparación con una probabilidad del 5 por ciento en las escuelas de alumnos blancos no hispánicos. En las escuelas de alta pobreza los resultados medios de las pruebas eran muy inferiores y existían considerables diferencias en todos los productos educativos principales.

Respaldo para inversiones en educación

El financiamiento no es el problema central. En contraposición con el escaso gasto que se realiza en política social, en Estados Unidos es internacionalmente competitivo en cuanto al otorgamiento de respaldo a las escuelas públicas y generoso en cuanto al respaldo a la educación superior²⁵. El deseo de invertir en educación es evidente, aunque no hay consenso acerca del destino que debe darse a la inversión. La mayor parte de las familias creen que la enseñanza es especialmente decisiva para el éxito económico y la movilidad social de sus hijos, y la educación suele ser la función pública en que se cree más conveniente aumentar los recursos presupuestarios.

Los analistas de política educativa (y a veces los políticos) suelen presentar las inversiones en enseñanza en forma de preguntas sobre la relación entre costo y beneficio, es decir, la magnitud de los logros alcanzados a través de determinada cantidad de dinero que se inyecta en un distrito educativo; un conjunto de computadoras, o determinado programa o enfoque de educación de niños y jóvenes. Los puntajes de los exámenes suelen proyectarse en la realidad en forma de objetivo y medida general de la calidad de las escuelas. Los siguientes son algunos de los objetivos que revisten importancia para las escuelas estadounidenses:

- ▶ Fomento del saber
- ▶ Fomento de una actitud positiva hacia el aprendizaje
- ▶ Desarrollo social, aptitudes de aprendizaje con respecto al trato eficaz con alumnos de diversas procedencias
- ▶ Formación de redes para crear oportunidades tanto durante el período de aprendizaje como posteriormente
- ▶ Conexión con grupos de compañeros que respalden el éxito futuro
- ▶ Logro de antecedentes documentados para experiencias posteriores al ciclo de enseñanza

²⁵OCDE. *Education at a Glance* (Un vistazo a la educación), 1995. *OECD Indicators* (Indicadores de la OCDE). París, 77.

- ▶ Adquisición de aptitudes de estudio y aprendizaje al nivel necesario para la educación postsecundaria y el aprendizaje durante toda la vida

Teorías sobre reformas

Las fuertes presiones actuales tendientes a una mayor gravitación de los resultados de los exámenes se basan en el supuesto de que a través de éstos se puede obligar a los directores de escuelas y docentes a elaborar estrategias encaminadas a incrementar los puntajes como indicador del éxito de la educación. Conforme a este modelo, la escuela es una gran línea de montaje cuyos productos son los puntajes de los exámenes de los alumnos. Si no se registra el puntaje adecuado, el problema de política educativa consiste en establecer qué cambio en la inversión o la administración ha de incrementar el valor del producto del modo más eficiente posible. Se cree necesario presionar a la administración y a los empleados a través de normas disciplinarias para que logren mejores resultados. Los docentes son tratados como trabajadores de producción, más que como profesionales, y se hace mucho hincapié en la realización de pruebas de aptitudes básicas para lograr la uniformidad del producto. No obstante, esas presiones no han suscitado los resultados deseados.

La mayor parte de las investigaciones con respecto a las “funciones de producción de la educación”, sin embargo, han conducido a la conclusión de que el material que se elabora en esas “fábricas” especiales es bastante difícil de manejar: se forma antes de que culmine el proceso de producción y el dinero que se gasta en las escuelas no permite alterar casi en ninguna medida sus resultados cualitativos una vez que se ha iniciado el ciclo de enseñanza²⁶. La teoría en que se basan esos estudios es que los aspectos de la enseñanza vinculados con los recursos y los programas no permiten superar los antecedentes que dan forma a los logros. Por lo tanto no hay razón para gastar más ni para igualar los recursos, ya que ninguna de esas cosas puede alterar de modo significativo los resultados.

La principal de las teorías esgrimidas para criticar esa concepción en la mayor parte de las tres últimas décadas sostiene que existe un período conocido y crítico de intervención en una etapa temprana del desarrollo educativo que altera decisivamente los resultados, y que esa etapa corresponde al nivel preescolar o a los primeros grados de primaria. Ese fue el argumento central de las medidas de intervención tempranas diseñadas para incrementar las aptitudes básicas²⁷.

²⁶Eric Hanusheck, 1994. *Making Schools Work: Improving Performance and Controlling Costs* (En pos de un adecuado funcionamiento de los colegios: Mejores resultados y control de los costos). Washington, DC: The Brookings Institution.

²⁷Edward Zigler and Susan Muenchow, 1992. *Head Start: The Inside Story of America's Most Successful Educational Experiment* (El programa Head Start: El experimento educativo más exitoso de Estados Unidos visto por dentro). New York: Basic Books.

La noción económica era que una inversión temprana, cuando todavía existen posibilidades de lograr grandes cambios reales y duraderos, sería mucho más valioso que una inversión a medio camino. Esa fue la teoría central que encerraba *Head Start*, un programa para niños entre 3 y 4 años de edad, de educación y asistencia sanitaria para niños pobres, que se puso en marcha en el contexto de los programas de “Guerra contra la Pobreza”, en 1964, y del Título I, que fue el programa federal de mayor escala, sancionado como marco básico de asistencia federal a las escuelas públicas, en 1965. Esta teoría, por ser suficientemente atractiva y contar con un liderazgo educativo organizado lo bastante poderoso, tuvo suficiente vigor para preservar esos programas durante más de 30 años, aunque en la actualidad el programa del Título I se ve confrontado con la que es quizá la oposición parlamentaria más seria que haya existido hasta la fecha.

Lamentablemente los elementos de juicio educativos con respecto al impacto cognitivo permanente de esas medidas de intervención temprana nunca han sido inequívocos. Las pruebas más concluyentes llevan a pensar que el aumento del saber provocado por el programa *Head Start* se disipa en pocos años a menos que sea reforzado, y que no se ha ejercido una presión considerable en procura de la aprobación del programa de seguimiento (*Follow Through*) a pesar de los probados beneficios que el mismo suscita. El primer gran estudio longitudinal del programa del Título I, que produjo el informe *Prospects*, destinado al congreso, reveló escasas pruebas de beneficios generales, y ha dado lugar a la profundización de los ataques contra el programa del Título I²⁸.

Según una versión de esta teoría, una reducción considerable del número de alumnos de cada clase en los primeros años produce beneficios sustanciales. En los años 90 se realizó una serie de estudios, a cargo del experto en estadísticas de la Universidad de Chicago Larry Hedges y sus asociados, así como un importante estudio de temas referentes al número de alumnos por clase, llevado a cabo en 1996 por Frederick Mosteller, Richard J. Light y Jason A. Sachs²⁹. En estos estudios se llega a la conclusión de que el gasto en general, y el gasto orientado hacia objetivos de programas, suscitaron ciertos efectos, aunque no de gran escala.

²⁸*Prospects: The Congressionally Mandated Study of Educational Growth and Opportunity: The Interim Report* (1993). (Perspectivas: Estudio dispuesto por el Congreso sobre crecimiento y oportunidades en materia de educación: Informe provisional). Washington, DC: U.S. Department of Education.

²⁹Larry Hedges, Richard D. Laine, and Rob Greenwald, 1995. *Does Money Matter? A Meta-Analysis of Studies of the Effects of Differential School Inputs on Student Outcomes* (¿El financiamiento influye? Un meta-análisis de estudios referentes a los efectos de aportes diferenciales de las escuelas sobre los resultados logrados por los alumnos), *Educational Researcher* 23 (3): 5–14; Frederick Mosteller, 1995. *The Tennessee Study of Class Size in the Early School Grades* (El estudio de Tennessee sobre el número de alumnos por clase en los primeros grados escolares), *The Future of Children* 5 (2): 113–127; Rob Greenwald, Richard D. Laine, and Larry Hedges, 1996. *The School Funding Controversy: Reality Bites* (La polémica sobre el financiamiento de la educación: La implacable realidad), *Educational Leadership* 78–79.

Fueron suficientemente significativos, especialmente en el caso de las investigaciones del número de alumnos por clase, como para justificar gastos de gran volumen tendientes a la reducción del número de alumnos por clase, incluida una reducción masiva en los primeros grados en el estado más grande del país, California. (Naturalmente, esta conclusión fue acogida con avidez por las organizaciones de docentes, que tendieron a ser el factor más importante en la esfera de la elaboración de la política de enseñanza en la mayoría de los estados). Hedges y sus asociados indican que algunas variables, como el gasto agregado, la relación entre el número de alumnos y el número de docentes, y la experiencia y educación de estos últimos, son coeficientes relacionados en forma significativa con los puntajes logrados en los exámenes por los alumnos³⁰. Esta reforma contó con el respaldo de candidatos a gobernadores en por lo menos doce estados en 1998, y del presidente Clinton³¹. La reforma ha cobrado considerable impulso debido a que, si bien sigue siendo polémica en la comunidad de investigación³², cuenta con respaldo abrumador en la población y en las organizaciones educativas y no plantea problemas ideológicos arduos.

Naturalmente, esta teoría tiene algunos límites prácticos. En el experimento había docentes y aulas disponibles. Para llevar a la práctica la reforma en gran escala en un estado en acelerado crecimiento—como fue el caso recientemente en California—hay que superar graves problemas, consistentes en inadecuada capacitación de los docentes y falta de aulas. Si se contratan docentes insuficientemente calificados, los resultados tienden a ser menos satisfactorios. Evidentemente, para la aplicación de toda reforma de grandes proporciones debe procederse en forma razonable.

Según otra teoría, la mejor manera de mejorar las oportunidades educativas para los alumnos en escuelas aisladas de inferior calidad, en zonas de alta pobreza, consiste en encontrar la manera de que esos alumnos acudan a mejores colegios. Ese fue uno de los principales argumentos esgrimidos para justificar la desegregación, los programas de selección, la creación de colegios-ímanes y escuelas habilitadas, y el sistema de vales (*vouchers*) para escuelas privadas. Una gran mayoría de las investigaciones se ha referido a la desegregación. Las mismas muestran que los alumnos de minorías étnicas en general logran acceso a escuelas más competitivas y sus puntajes en los exámenes aumentan en forma

³⁰Larry Hedges, Richard D. Laine, and Rob Greenwald, 1995. *Does Money Matter? A Meta-Analysis of Studies of the Effects of Differential School Inputs on Student Outcomes* (¿El financiamiento influye? Un meta-análisis de estudios referentes a los efectos de aportes diferenciales de las escuelas sobre los resultados logrados por los alumnos), *Educational Researcher* 23 (3).

³¹*Summary of Gubernatorial Candidates' Positions on Education* (Resumen de las posiciones de los candidatos a gobernadores en materia de educación), 1998. *Educational Week* (October 7): 20–21.

³²Christopher Shea, 1998. *Do Smaller Classes Mean Better Schools? Economists Aren't So Sure* (¿Clases más pequeñas significan mejores colegios? Los economistas no están tan seguros), *Chronicle of Higher Education* (April 3): A18.

reducida, pero significativa. Los mayores efectos de la desegregación corresponden al éxito en la universidad y al establecimiento de un vínculo con redes que conducen a la corriente principal de la sociedad³³. También hay estudios en que se comprueban mejoras en los programas de colegios-imanes³⁴. Existe una intensa polémica sobre los posibles beneficios del sistema de vales, y la cuestión está lejos de haberse resuelto³⁵. Las conclusiones iniciales referentes a los resultados académicos de las escuelas habilitadas muestran escasas diferencias. Esas escuelas constituyen más bien una innovación en cuanto a control y gestión que en lo referente a la composición social de su alumnado, ya que en general no están obligados a practicar la desegregación ni proporcionan transporte.

Evaluación a través de puntajes de las pruebas

Los puntajes de los exámenes permiten múltiples inferencias, en especial cuando se realiza el seguimiento de los alumnos a lo largo del tiempo, pero son una medida por demás insatisfactoria del impacto de la política educativa. Se usan muy a menudo, por constituir un mecanismo poco costoso, fácil de calcular y de proyectar en la realidad de modo de obtener una medida aparentemente válida de logros educativos, ya que los exámenes gozan de considerable confianza pública. Por ejemplo, según encuestas Gallup realizadas en Estados Unidos en el período comprendido entre 1978 y 1995, entre el 65 y el 75 por ciento de los estadounidenses tenían suficiente confianza en que los exámenes favorecerían a los alumnos aplazados que no podían aprobar los exámenes competitivos³⁶. En 1998 el 71 por ciento de los encuestados se mostraron favorables a un programa nacional de pruebas recomendado por el Presidente Clinton³⁷.

Los problemas básicos que resultan de confiar excesivamente en este sistema consisten, sin embargo, en que los mismos reflejan en gran medida diferencias de antecedentes de los

³³Walter G. Stephan, 1991. *School Desegregation: Short-Term and Long-Term Effects* (Desegregación en la enseñanza: Efectos a corto y a largo plazo), en Harry J. Knopke, Robert J. Norrell y Ronald W. Rogers; *Opening Doors: Perspectives on Race Relations in Contemporary America*, Tuscaloosa: University of Alabama Press, 100–118.

³⁴Rolf K. Blank, Roger E. Levine, and Lauri Steel, 1996. *After 15 Years: Magnet Schools in Urban Education* (Al cabo de 15 años: Los colegios-imanes en la educación urbana), en Bruce Fuller y Richard F. Elmore, *Who Chooses? Who Loses?*, New York: Teachers College Press, 154–172.

³⁵Tamar Lewin, 1999. *Few Clear Lessons from Nation's First School-Choice Program* (Algunas lecciones claras sobre el primer programa de elección de colegios del país), *New York Times* (March 27).

³⁶Stanley M. Elam and Lowell C. Rose, 1995. *The 27th Annual Phi Delta Kappa/Gallup Poll of the Public's Attitudes toward the Public Schools* (Vigésima séptima encuesta anual de Phi Delta Kappa y Gallup sobre las actitudes de la población con respecto a las escuelas públicas), *Phi Delta Kappan* (September): 47.

³⁷Lowell C. Rose and Alec. M. Gallup, 1998. *The 30th Annual Phi Delta Kappa/Gallup Poll of the Public's Attitudes toward the Public Schools* (Trigésima encuesta anual de Phi Delta Kappa y Gallup sobre las actitudes de la población con respecto a las escuelas públicas), *Phi Delta Kappan* (September): 51.

alumnos y en que la manera más rápida de cambiarlos consiste en enseñar sobre el examen. Son pocos los programas vinculados en forma confiable con modificaciones duraderas de los puntajes de los exámenes. Limitarse a utilizar los puntajes lleva a sobrevalorar en forma injustificada la eficacia de las escuelas que atienden a niños de familias bien educadas y exitosas, en detrimento de las que atienden a alumnos en situación menos ventajosa, lo que constituye una perversión de los resultados.

Una intensa publicidad con respecto a los puntajes de los exámenes constituye un instrumento básico de las reformas educativas estadounidenses desde principios de la década de los 80. La misma se basa en un diagnóstico del problema y en una teoría basada en los móviles que en muchas circunstancias puede ser equivocada en ambos aspectos. En ella se supone que la aplicación de técnicas educativas ineficaces, aunada a la imposición de escollos inadecuados, dan lugar a escaso rendimiento de los alumnos. La publicación de los puntajes de las pruebas puede suscitar consecuencias perversamente negativas. Si se anuncian como prueba de una escasa calidad se incita a las familias y a los docentes que pueden hacerlo a acudir a otros colegios, con lo cual se debilita aún más a las escuelas y distritos calificados como insatisfactorios. Los puntajes de los sistemas estatales de exámenes se utilizan ampliamente, por ejemplo, en la esfera de la comercialización de inmuebles.

Un segundo problema consiste en que actualmente se realizan grandes inversiones en la enseñanza referente a determinados exámenes. Además, las escuelas y los distritos educativos pueden utilizar varios métodos para manipular los puntajes de las pruebas, algunos de los cuales (como los consistentes en reprobar a un mayor número de alumnos o clasificar a más alumnos en grupos que no son sometidos a exámenes) pueden suscitar repercusiones negativas a largo plazo en cuanto a logros y posibilidades de graduación. La modificación del porcentaje de los examinandos, la utilización de pruebas para una población menos competitiva, la concesión de tiempo adicional para el examen son algunos de los mecanismos utilizados para manipular los resultados.

Se produce un grave problema si los exámenes se imponen como requisito absoluto y no se iguala la preparación de los alumnos (lo que casi nunca ocurre en Estados Unidos). Esos niños y escuelas pertenecientes a las comunidades en situación menos ventajosa se verán perjudicados por lo que los primeros no aprendieron en las escuelas inferiores, lo que desmoralizará aún más a los alumnos y a quienes trabajan con ellos. La imposición de pruebas sin tener en cuenta las desigualdades educativas tiende asimismo a reforzar los estereotipos referentes a ciertos grupos de niños. En un estudio realizado en 1999 por el Consejo Nacional de Investigaciones de la Academia Nacional de Ciencias de Estados Unidos se llegó a la conclusión de que esos exámenes estaban relacionados con más altos coeficientes de deserción de alumnos de minorías étnicas, y que nunca debieron haber sido

usados como factor exclusivo para adoptar decisiones sobre graduación o admisión³⁸. Las empresas elaboradoras de exámenes de Estados Unidos respaldan la aseveración de que los exámenes deben utilizarse exclusivamente como uno entre varios factores para adoptar esas decisiones, pero esa advertencia no es tomada en cuenta por muchos de los responsables de la política educativa ni por numerosos educadores.

Nada de esto significa que los exámenes adecuadamente estandarizados sean un instrumento inapropiado. Es importante establecer qué aptitudes están adquiriendo los alumnos. Los datos de los exámenes deben utilizarse para identificar problemas, recompensar el progreso logrado y promover medidas de intervención y admonitorias.

En muchos países se emplean desde hace tiempo pruebas altamente decisivas como las referidas. En Estados Unidos hay variedades muy diferentes de ellos en diferentes estados, y en algunos de éstos se adoptaron recientemente exámenes de ese tipo, habiéndose establecido asimismo un amplio y avanzado sector de empresas de elaboración de exámenes. El mismo constituye un adecuado laboratorio para determinar si esos exámenes realmente están vinculados con mejores logros y si suscitan o no altos costos conexos. No cabe duda de que otros países que consideren esas alternativas de política educativa deben examinar la batalla intelectual y política que se libra en Estados Unidos.

Objetivos más amplios para los colegios

En Estados Unidos, los objetivos referentes a las escuelas varían en función del cambio de las condiciones sociales y políticas imperantes en el país, por lo cual es importante que otras naciones comprendan esa realidad y no supongan que nuestra definición de objetivos y el éxito o el fracaso de la educación en determinado momento puedan estar vinculados con esos cambios. Una de las razones por las que los exámenes referentes a unas pocas materias han asumido una importancia tan grande en la última generación es que en ese período se han restringido los objetivos de la educación. Tradicionalmente, las escuelas estadounidenses tenían numerosos objetivos, además del didáctico. La creación de un sentimiento nacional y la confluencia de muchos pueblos en una sociedad común fueron objetivos básicos, al igual que el de impartir determinados preceptos morales básicos. Otro objetivo fue la preparación de las personas para la participación y el liderazgo en una sociedad democrática. Entre los objetivos básicos de la educación impartida en la universidad figuran la determinación de una filosofía de vida, la comprensión y la tolerancia de otros puntos de vista, la creación de capacidad para el autoaprendizaje de cosas nuevas, el establecimiento de relaciones amistosas

³⁸Jay Heubert and Robert M. Hauser, directores de la publicación, *High Stakes: Testing for Tracking, Promotion and Graduation* (Pruebas altamente decisivas: Pruebas de seguimiento, promoción y graduación), 1999. Washington, DC: National Academy Press.

que enriquezcan la vida y favorezcan el aprendizaje, la formación de redes para lograr oportunidades y un conocimiento mucho más profundo sobre el funcionamiento de las instituciones cívicas. Todo ello ayuda a producir una vida plena y feliz, y a crear buenos ciudadanos que comprendan las decisiones y debates públicos y asuman responsabilidades que contribuyan a sostener la tradición democrática. Además, la educación cumple un papel vital en la adquisición de aptitudes, el suministro de credenciales y la vinculación de los alumnos con redes creadoras de oportunidades.

Para que el régimen democrático funcione de manera adecuada reviste importancia decisiva que exista cierto consenso básico con respecto a las instituciones y a un nivel de educación civil que prepare a las personas para ser ciudadanos razonablemente responsables, con experiencia como líderes y aptos para respetar los derechos de otras personas y grupos reconocidos por nuestro sistema jurídico. Según las encuestas, en Estados Unidos, los padres dan gran importancia a estos objetivos. Un importante objetivo, en los años 60 y 70, consistía en utilizar los centros de enseñanza para contrarrestar las formas históricas de discriminación.

No obstante, en la práctica esas amplias metas no influyeron en ninguna medida en el debate de política educativa de Estados Unidos en las dos últimas décadas. Se han establecido severos requisitos para matemáticas, ciencias y conocimientos elementales de informática, pero es poca la presión seriamente ejercida en favor de una mejor capacitación en los asuntos públicos, y se ha reducido la importancia atribuida a las artes y la cultura, al igual que los esfuerzos encaminados a fomentar la convivencia de niños de diferentes razas en los primeros años de su vida. En ese período, dominado por la actividad empresarial, el objetivo capital ha sido la preparación de trabajadores más capaces y productivos.

En un mundo en que muchos países tratan de crear regímenes democráticos modernos y viables, y en que se registra el trágico fracaso de muchas sociedades pluriétnicas, las metas adoptadas en períodos anteriores en Estados Unidos pueden tener mayor importancia que las actuales. Una sociedad que produce puntajes de exámenes levemente mayores pero que nada hace con respecto a las divisiones que conducen a guerras civiles o a grandes tensiones sociales no está dotada de un sistema educativo satisfactorio, y sería un grave error aferrarse a un sistema de pensamiento referente a la educación que impida a las autoridades percibir ese hecho.

Condiciones previas de la reforma

Suele concebirse a las alternativas de política educativa como si la solución de los problemas residiera en la asignación de diferentes sumas de dinero para los programas. No obstante, ciertas condiciones previas revisten importancia decisiva. Para que el dinero llegue a los

beneficiarios previstos se debe contar con un sistema honesto, y para que el dinero permita realizar complicadas reformas se debe contar con profesionales dotados de suficiente autonomía y con personal que cumpla sus tareas. Históricamente, esos problemas asumieron graves proporciones en Estados Unidos, en que muchos sistemas educativos eran engranajes de maquinarias profundamente corruptas hasta las reformas de principios del siglo XX (en algunas comunidades todavía subsisten problemas de ese género). A principios del siglo XX muchos de nuestros sistemas de enseñanza—en especial en las grandes ciudades—formaban parte de maquinarias políticas y corruptas en virtud de nombramientos clientelistas, un sistema de contratación de inspiración política y, por consiguiente, una estructura de autoridad dotada de escasa competencia o interés en la reforma educativa. La mayor parte de esos graves problemas terminaron en virtud de las reformas introducidas por el movimiento progresista que rescató a las escuelas de la política y les dio mayor autonomía profesional, aunque en algunas zonas aún subsisten estos problemas.

Otra característica histórica en Estados Unidos, consiste en que diversos grupos de alumnos se han visto privados, en forma masiva, de oportunidades educativas. El ejemplo más notable es el de los estudiantes de raza negra, que se vieron rodeados por condiciones de *apartheid* en virtud de las leyes de segregación que rigieron en diecisiete estados hasta los años 50. Sesenta años de administración de los respectivos distritos educativos en el marco de la política de educación “separados pero iguales” (*separate but equal*) proclamada por la Corte Suprema de Estados Unidos en la sentencia del caso *Plessy v. Ferguson*, de 1896, dieron lugar a escuelas profundamente desiguales en todos los aspectos fundamentales. Fue preciso que la Corte Suprema dictara una serie de sentencias y que se sancionara una serie de leyes federales sobre derechos civiles para que el sistema se modificara en forma significativa. Recién con esas sentencias se cerró en importante medida la brecha racial en materia de logros académicos. Ese problema sólo se resolvió en parte, y los tribunales cuyos miembros fueron nombrados por presidentes conservadores están desmantelando algunos de los programas respectivos y restableciendo la segregación en los colegios. No obstante, la experiencia registrada indica en forma elocuente que las sociedades en que determinados grupos de alumnos se vieron seriamente separados de las buenas escuelas deben preocuparse de ese problema, cuya resolución es uno de los requisitos previos de la reforma educativa. Otro aspecto de los problemas de la discriminación consiste en la necesidad de una apropiada enseñanza de idiomas para minorías lingüísticas que realmente carecen de acceso a la instrucción a menos que se resuelva este problema.

En la experiencia estadounidense, otro conjunto de problemas institucionales y políticos es el referente a una adecuada gestión en zonas gravemente empobrecidas. En las comunidades suburbanas de clase media los grupos de padres y las entidades comunitarias

suelen disponer de las aptitudes y los medios de acceso que les permiten intervenir vigorosamente cuando algo no funciona en forma adecuada en sus colegios. En las comunidades sumamente pobres, desorganizadas y relativamente impotentes suele no existir un equilibrio comunitario con respecto a los administradores que tienden a cristalizarse en burocracias relativamente rígidas y carentes de espíritu innovador. En esas comunidades las autoridades educativas electas suelen no ser líderes comunitarios con arraigo y experimentados, sino jóvenes políticos ambiciosos que en muchos casos tratan de usar a las juntas escolares como peldaño electoral, y a menudo anuncian e imponen programas incoherentes y rápidamente cambiantes y sustituyen con frecuencia a los superintendentes. En muchos casos tratan de restablecer algunos elementos del antiguo sistema clientelista. Las comunidades que carecen de atribuciones y aptitudes para protegerse a sí mismas merecen especial atención de las autoridades de mayor jerarquía.

Suele comprobarse que determinados factores constituyen las más arduas barreras al éxito educativo. Por ejemplo, en un estudio de 1997 realizado para el Centro Nacional de Estadísticas Educativas con respecto a los factores de riesgo que afectan a los alumnos que abandonan secundaria se identificaron los siguientes: cambio de colegio dos o más veces de lo normal durante el período de educación primaria y secundaria; situación social y económica correspondiente al cuartil más bajo; familia a cargo de uno de los padres; hermanos repetidores; aplazamiento en por lo menos un grado y calificaciones bajas en niveles anteriores³⁹. En una importante síntesis de investigaciones sobre desventajas educativas se identifican cinco factores clave vinculados con la desigualdad en los colegios: condición de negro o hispanico, pobreza, composición familiar, idioma y educación de la madre⁴⁰.

Los alumnos en situación menos ventajosa llevan consigo al colegio muchos problemas del hogar y la comunidad, así como una insatisfactoria preocupación educativa; se mudan con frecuencia, con lo cual cada colegio tiene escasas posibilidades de influir sobre su situación, y es probable que integren clases en que sus compañeros y docentes sean los menos preparados de todos, y en escuelas que mantienen las redes más frágiles con el nivel de la universidad y con las fuentes de empleo.

Los alumnos comienzan sus estudios con insuficiencias fuertemente relacionadas con los antecedentes familiares, y muchos presentan graves retrasos educativos y desarrollan

³⁹Laura J. Horn, 1997. *Confronting the Odds: Students at Risk and the Pipeline to Higher Education* (Enfrentando las circunstancias: Alumnos en situación de riesgo en el camino hacia la educación superior), Washington, DC: NCES, diciembre, 11.

⁴⁰Gary Natriello, Edward L. McDill and Aaron M. Pallas, 1990. *Schooling Disadvantaged Children: Racing Against Catastrophe* (Enseñanza de niños en situación menos ventajosa: Una carrera hacia la catástrofe), New York: Teacher's College Press, 17.

actitudes negativas, inclusive en los primeros años del nivel primario. Cuando tienen más edad, la escuela influye sobre su formación en forma menos eficaz, y adquiere mucho mayor importancia la asociación de los compañeros. La escuela secundaria es una institución mucho menos adaptativa y eficaz que la escuela primaria para hacer frente a esos desafíos.

De los indicadores clave que figuran en ambas listas de factores de riesgo los únicos sobre los que la política educativa probablemente puede influir son la repetición, las bajas calificaciones y el desarrollo lingüístico. Lamentablemente, a esta altura de la evolución de la política educativa de Estados Unidos, las tendencias básicas de la misma se orientan hacia un mayor nivel de repetición⁴¹ (la eliminación del “sistema de promoción social”) y programas enfocados con mucho menor precisión en materia de desarrollo lingüístico, como se refleja en el referéndum de California de 1998 que suprimió en su mayor parte la educación bilingüe.

Si para obtener resultados satisfactorios en los distritos educativos urbanos es preciso procurar en forma inteligente, bien centrada y sostenida la realización de difíciles reformas aunque el sistema de gestión lo impida, puede ser necesario comenzar por modificar ese sistema. Cuando los mecanismos de gestión de los distritos educativos no funcionan puede ser necesario, ante todo, alterar las reglas de juego. A fin de crear posibilidades razonables de que las autoridades educativas locales realicen serias reformas de planes de estudios o métodos pedagógicos, por ejemplo, bien podría ser necesario reducir las potestades de las autoridades locales disfuncionales. En esas situaciones podría ser necesario, ante todo, sancionar normas y políticas que confieran un mandato más largo y facultades más amplias a los superintendentes y reduzcan las atribuciones de las autoridades educativas, y quizá modifiquen los mecanismos de selección de las mismas. Como es probable que a corto plazo las reformas profundas causen perturbaciones y deban transcurrir varios años para que se pongan de manifiesto claramente sus beneficios, es importante que las autoridades educativas se pongan en condiciones de lograr cambios positivos. Los docentes y directores de centros de enseñanza que se ven confrontados continuamente con un ciclo tras otro de reformas insuficientemente meditadas y nuevas autoridades con promesas, tienden a mostrarse escépticos y se apartan del proceso de reforma. Otro factor importante podría consistir en una apropiada evaluación plurianual independiente, quizá bajo el control de expertos universitarios.

⁴¹Tanto en informes publicados en la ciudad de Nueva York como en el estado de Massachusetts, por ejemplo, se ponen de manifiesto altos costos, muy escasos beneficios académicos y tendencias hacia tasas de deserción aún mayores provocadas por políticas que obligaban a los alumnos a repetir los grados si no aprobaban una prueba en 1986 y 1990, aunque en ambos casos se procura el restablecimiento de ese régimen como parte de la cruzada de “promoción social conducida por el presidente y muchas autoridades estatales.

Orientación y determinación de objetivos a nivel nacional

La experiencia estadounidense revela la importancia de contar con orientación nacional para la ejecución de las leyes de fomento del progreso de los alumnos de bajos ingresos, que a menudo no gravitan en forma significativa en la política local⁴². El nivel de intervención federal, especialmente en materia de equidad, se ha reducido. Aunque las enmiendas introducidas en 1994 al Título I de la Ley de Educación Primaria y Secundaria establecían que el gobierno federal debía esforzarse en que los niños pobres logaran un progreso efectivo y en alcanzar una mayor responsabilidad, investigaciones recientes muestran que el programa ha sido radicalmente descentralizado, confiándose potestades a los estados con un margen de responsabilidad sumamente reducido y escasa orientación y actividad de ejecución coercitiva de las normas por parte de las autoridades federales⁴³. Si las normas referentes al gasto orientado hacia objetivos no se hacen cumplir a través de auditorías u otros mecanismos destinados a hacer efectiva la responsabilidad, dicho gasto se convierte simplemente en una asistencia general y se integra en la política local de distribución de recursos y puestos de trabajo.

La única inversión federal sustancial continua y el único objetivo sustancial de investigación han sido los referentes a los programas de mejoramiento del aprendizaje a nivel preescolar y de los primeros grados de enseñanza primaria que se aplican desde hace ya un tercio de siglo. (Los estados casi no han establecido objetivos de investigación y prácticamente carecen de datos sobre el impacto de sus programas educativos, aunque suministran una proporción mucho mayor de los recursos del presupuesto educativo⁴⁴).

Enseñanzas de la educación compensatoria

El programa del Título I es la iniciativa mayor de asistencia educativa de Estados Unidos. Fue adoptada en 1965 para aprovechar lo que se consideraba como oportunidades clave para dar marcha atrás al ciclo de desigualdad educativa. Existían escasas tradiciones de serio control federal de los programas educativos e inicialmente había una escasa supervisión sobre el destino del dinero gastado y se gastaba mucho en cuestiones que poco tenían que ver con la educación de los niños pobres.

Al reorientarse el programa se establecieron políticas y normas regulatorias destinadas a separar los fondos y tener la certeza de que sólo fueran aprovechados por niños que cumplieran los requisitos pertinentes, y no a los efectos de suplantar fondos locales y

⁴²Citizens Commission on Civil Rights, 1998. *Title I in Midstream: The Fight to Improve Schools for Poor Kids* (El programa del Título I en la corriente media: La lucha por el mejoramiento de las escuelas para niños pobres), Washington, DC: Citizens Commission, otoño boreal.

⁴³Ídem.

⁴⁴Véase Orfield, *Dismantling Desegregation* (Desmantelamiento de la desegregación), capítulos 1 y 2.

utilizarlos para educar a niños que no cumplieran los requisitos. Esto era razonable desde el punto de vista jurídico, pero desde el punto de vista educativo era un mecanismo de división de escuelas y clases y creación de programas que solían ser de calidad insatisfactoria y considerados inferiores dentro de los colegios, en muchos casos a través de programas de extracción de alumnos, consistentes en sacar a ciertos grupos de niños de sus clases regulares para hacerlos participar en algún tipo de programas especiales. Este enfoque no era muy compatible con las teorías y pruebas que estaban surgiendo en relación con las innovaciones educativas exitosas. En su mayor parte, las investigaciones demostraron la necesidad de un cambio total del sistema educativo, a los efectos de la aplicación de métodos o planes de estudios orientados hacia objetivos para todos los niños, o para todos los niños que lo necesitaran, y de una capacitación en masa de los docentes y el mejoramiento del material pedagógico.

El consenso se desplazó hacia una mayor concentración de dinero, más libertad para realizar una reforma sistémica dentro de los colegios y una mayor responsabilidad. Un enfoque mucho más adecuado, según nuevas investigaciones, consiste en dar fuerte impulso a la evaluación de los resultados y llevar a cabo una continua labor de corrección, hasta que algún método dé resultados favorables y suscite programas administrativos firmes y claros en que se prevea una selección entre enfoques de reforma serios, basados en pruebas, y compromisos sólidos por un período suficientemente largo como para que sea posible realizar una profunda reforma⁴⁵.

Desde los años 60 se registra una sistemática tendencia a centrar la atención en el nivel preescolar y los grados elementales de primaria, en relación con la adquisición inicial de aptitudes básicas. Este enfoque emana de una teoría según la cual existen puntos decisivos de medidas de intervención irreversibles que pueden producir beneficios duraderos y enfoques tendientes a una equidad real. La prueba que respalda esta aseveración es poco convincente, y la evaluación de muchas de las principales medidas de intervención arroja resultados profundamente desalentadores. Se consideró seriamente un enfoque sistémico con respecto a las reformas encaminadas a los adolescentes en los últimos años de la década de los 70, pero no se puso en marcha ningún programa de esta índole.

La mayor parte de las escasas intervenciones exitosas que han sido identificadas corresponden a los grados elementales⁴⁶. Los programas beneficiosos tienden a suscitar efectos que se van disipando con el tiempo. Los alumnos deben realizar una difícil transición

⁴⁵Gary Orfield and Elizabeth DeBray, eds, 1999. *Hard Work for Good Schools: Facts, Not Fads in Title I Reform* (Trabajo duro para buenos colegios: Hechos y no modas pasajeras en la reforma del Título I), Proyecto de Harvard sobre Derechos Civiles, abril.

⁴⁶Gary Natriello, Edward L. McDill y Aaron M. Pallas, 1990. *Schooling Disadvantaged Children: Racing Against Catastrophe* (Enseñanza de niños en situación menos ventajosa: Una carrera hacia la catástrofe), Nueva York, Teacher's College Press; Rebecca Herman and Sam Stringfield, 1995. *Ten Promising*

a lo largo de la enseñanza secundaria y superior, al mismo tiempo que las escuelas y las familias van perdiendo influencia sobre los alumnos en relación con los grupos negativos de compañeros de estos últimos. Aún no existen modelos adecuados de reforma en gran escala de secundaria, y en las escuelas de muchas regiones metropolitanas hay enormes desniveles en cuanto a logros, deserción, entorno y conexiones con la educación postsecundaria. El aumento de los puntajes de las pruebas del NAEP es mucho mayor en los niveles elementales, y al parecer se disipa, en gran medida, al llegar el alumno al nivel secundario. Los puntajes en este nivel han sido desalentadores; son escasos los recursos económicos del programa del Título I que se gastan a ese nivel; son pocas las investigaciones que se han realizado sobre las medidas de intervención basadas en las escuelas secundarias, aunque en muchas ciudades los porcentajes de deserción siguen siendo de alrededor de 50 por ciento, y son aún mayores en el caso de los varones integrantes de minorías, y hay señales de que esos coeficientes pueden ser más altos en el caso de las pruebas altamente decisivas. No se han formulado propuestas de política educativa serias ni se han realizado experimentos en gran escala en materia de reforma secundaria paralelos a las experiencias de los programas *Head Start* y del Título I⁴⁷. Se debe hacer mucho más hincapié en la elaboración y evaluación de medidas de intervención a nivel secundario, inclusive en las escuelas pequeñas; una labor intensiva de asesoramiento y admonición; orientación académica y otras medidas, ya que los alumnos deben obtener resultados razonablemente satisfactorios en secundaria para tener buenas posibilidades de obtener capacitación postsecundaria o empleo.

Selección y mercados: El entusiasmo supera a la información

El gran entusiasmo despertado por la política educativa en los últimos quince años deriva de teorías referentes a la eficacia de los mecanismos de selección y de mercado a los efectos de cambiar la oferta de escuelas a la que tienen acceso los padres y los alumnos y mejorar los resultados educativos. Se ha suscitado un encendido debate acerca del significado de los escasos datos existentes sobre los resultados de los exámenes de desempeño de los experimentos de vales educativos, y en la última campaña electoral presidencial se insertaron estudios referentes a un pequeño número de niños de tres escuelas de Milwaukee. Si los mecanismos de selección no son limitados por otras medidas tienden a suscitar una clara tendencia hacia una estratificación basada en estratos socioeconómicos (ESE). Las escuelas suelen ser populares, y a veces muestran puntajes de exámenes relativamente altos. Es muy

Programs for Educating Disadvantaged Students: Evidence of Impact (Diez programas promisorios para la educación de alumnos en condiciones menos ventajosas: Pruebas de repercusiones), estudio presentado en la Asociación Estadounidense de Investigaciones Educativas, abril; Slavin, 1998.

⁴⁷James McPartland, 1998.

difícil establecer en qué medida ello representa un sesgo de selección de alumnos y docentes o un mejoramiento cualitativo neto de la educación, ya que las familias que eligen y las que no eligen pueden diferir en aspectos muy importantes. La mayor parte del debate se refiere a cuestiones de comparación, procedimientos de análisis y supuestos que no han conducido, en ninguna medida, a una convergencia de las conclusiones⁴⁸.

Es improbable que los experimentos en pequeña escala proporcionen respuestas a la cuestión del impacto de una aplicación en gran escala de la reforma. Los sistemas de escuelas públicas se han visto confrontados con una crítica escasez de directores de escuelas y docentes aptos para mantener un programa educativo de alta calidad al servicio de una comunidad en situación muy desventajosa. Representa una cuestión muy importante establecer si existe una adecuada oferta que permita respaldar a un gran número de escuelas nuevas o reorganizadas dotadas de mayor autonomía, o inclusive ubicados fuera del sistema de escuelas públicas. ¿Qué oferta de alternativas sería eficaz desde el punto de vista educativo? ¿En qué condiciones serán generadas? ¿Qué tipos de problemas se enfrentarán en los otros? ¿Existe una tendencia incorporada hacia una mayor estratificación en casi todos los tipos de mecanismos de selección y elección, dada la desigualdad de conocimientos y conexiones de los padres o existen mecanismos viables para contrarrestar esas ventajas? ¿Qué sucede con los alumnos y docentes que permanecen en escuelas inadecuadas, abandonadas por los mejores alumnos y docentes?

En la actualidad en Estados Unidos funcionan varios sistemas de elección, lo que permite realizar importantes comparaciones. Los colegios-ímanes, muchos de los cuales se encuentran en las ciudades más grandes, ofrecen programas educativos especiales y están al alcance de estudiantes de muchos vecindarios, en muchos casos sin requisitos especiales de admisión; la mayor parte de ellos funcionan en el marco de políticas que prescriben o fomentan la integración racial. En general esas escuelas proporcionan transporte gratuito a todos los estudiantes interesados que forman parte del sistema de enseñanza pública regular. Además, existen planes que consisten simplemente en una selección voluntaria entre escuelas ubicadas dentro de un mismo distrito educativo, o entre distintos distritos; hay planes de vales para escuelas no públicas, y hay escuelas “habilitadas”, autónomas, que operan con financiamiento público, en general fuera de los distritos educativos públicos, y por lo común no proporcionan transporte ni persiguen objetivos de desegregación.

Un seminario de docentes de Harvard encargó la realización de varios estudios sobre el sistema de selección y elaboró un libro titulado *Who Chooses? Who Loses?* (¿Quién elige? ¿Quién pierde?), en que se llega a la conclusión de que la selección casi siempre lleva a la

⁴⁸Bruce Fuller and Richard Elmore, 1996. *Who Chooses? Who Loses?* (¿Quién elige? ¿Quién pierde?), New York: Teachers College Press.

estratificación de los colegios, pero que existe considerable incertidumbre con respecto a sus beneficios netos. Las modalidades de selección actualmente utilizadas en forma más activa—los sistemas de escuelas habilitadas y vales—son las que más difieren de los sistemas de escuelas públicas tradicionales y las que ofrecen menos mecanismos de protección de la equidad. Reflejan una fuerte preferencia ideológica por los mecanismos de mercado y de selección individual, y reluctancia a considerar el funcionamiento de los mercados para personas con grandes desigualdades en materia de información, aptitudes y recursos. A esta altura no existen pruebas concluyentes de que las escuelas habilitadas o las enmarcadas en sistemas de vales susciten beneficios académicos netos, pero se están creando, con mucha rapidez, cientos de escuelas habilitadas; y la Corte Suprema ha declarado admisible la puesta en funcionamiento, en el estado de Wisconsin, de un plan de vales del que forman parte escuelas religiosas. Se trata de cambios importantes en la política educativa de Estados Unidos, pero sería prematuro señalar con algún grado de certidumbre sus consecuencias a largo plazo. Es probable que la mejor información disponible para considerar los resultados provenga de países que aplicaron políticas algo similares anteriormente, como el Reino Unido y Nueva Zelandia. Los resultados registrados en esos contextos llevan a pensar que la creación de mecanismos de ese género en gran escala dará lugar a un incremento de la estratificación educativa.

Los observadores de otros países que procuran examinar los argumentos referentes a los sistemas de mercado y privatización en las escuelas de Estados Unidos deben proceder con gran cautela, dada la perniciosa combinación de una intensa división ideológica; gran escasez de experimentos, a los que se presta mucho mayor atención de la que merecen en el debate que tiene lugar en Estados Unidos, y total falta de experiencia con respecto a los efectos sistémicos de la aplicación plena de ese sistema. Las únicas partes del experimento de selección que pueden haber avanzado en forma suficiente como para que pueda llegarse a conclusiones razonablemente claras corresponden a las políticas de matrícula abierta, en que los alumnos tienen derecho de elegir entre escuelas que no ofrecen planes de estudio especializados, y la política de los colegios-ímanes, en que las familias pueden optar entre planes de estudio dotados de diferencias muy marcadas, en lugares especiales, generalmente sujetos a regímenes obligatorios de desegregación.

La primera política ha sido ensayada en miles de distritos educativos en los años 60 y en algunos estados en el pasado reciente. En términos generales, las transferencias son insignificantes: representan entre el 1 y el 2 por ciento de los alumnos. Los programas de las escuelas-ímanes, por otra parte, suelen lograr mucho éxito en cuanto a convencer a las familias que elijan otros colegios, aunque en general prestan servicios a una proporción relativamente moderada de la población en edad escolar. Es evidente que atraen a alumnos

de rendimiento superior al promedio, pero además sirven a un número considerable de alumnos de grupos de minorías, porque se rigen por una política de desegregación y aplican un sistema de transporte gratuito. Es evidente que contribuyen, por lo menos en forma moderada, a la estratificación, pero además promueven la integración y pueden ayudar a mantener en un distrito a familias de clase media. Algunas investigaciones importantes llevan a pensar que suscitan un efecto positivo en cuanto a logros, que va más allá del efecto de selección, quizá debido al impacto combinado de un nuevo colegio, un profesorado unido en torno a una misión educativa bien delineada y padres que quieren para sus hijos ese tipo de programa educativo. Irónicamente, esas escuelas están siendo atacados en tribunales federales por conservadores que objetan el sistema de desegregación compulsoria. Si los colegios-ímanes tienen éxito en esos juicios es indudable que habrán influido en mayor medida sobre la estratificación y su nivel de integración bien podría llegar a ser mucho mayor. Tanto en Boston como en San Francisco la eliminación de la desegregación obligatoria en los establecimientos secundarios más selectivos ha producido ese impacto. La experiencia de los colegios-ímanes, en que se combina el deseo conservador de un mayor control paterno y el respaldo de los liberales a la diversidad y la desegregación, constituye posiblemente el ejemplo más interesante y plenamente desarrollado de selección en Estados Unidos, pero el modelo que más a menudo se da a conocer internacionalmente es aquel en que la experiencia estadounidense se encuentra en un estado muy incipiente y los resultados son muy limitados.

No obstante, los resultados recogidos hasta la fecha revelan con claridad algunos de los límites del modelo de mercado. No todas las familias tienen acceso a información. Es frecuente que quienes se encuentren en situación menos ventajosa posean escasa información o carezcan de toda información. El sistema de selección ofrece la gama más amplia de alternativas a quienes pueden obtener información sobre posibilidades de elección y saben desenvolverse en contextos complicados, y a menudo priva de adecuadas alternativas a quienes se encuentran en el otro extremo del espectro. Para lograr una selección equitativa, o, mejor aún, creadora de mayores oportunidades para los más necesitados, debe contarse con una diversidad de políticas y mecanismos que suministren información y promuevan la selección por parte de quienes se encuentran en el extremo inferior de la escala.

Desde el punto de vista político, las escuelas que atienden al grupo social más educado y que obtiene mayor puntaje tienden a gozar de un muy fuerte apoyo político, y desde el punto de vista financiero están en mejores condiciones para aprovechar recursos ajenos al colegio. Si bien podría constituir una política óptima proporcionar vales exclusivamente a las familias que de lo contrario quedarían circunscriptas a escuelas públicas gravemente inferiores, la reforma bien podría dar lugar a una irresistible presión en procura de subsidios

para los niños que asisten a escuelas privadas, que constituyen la novena parte del total. Ello representaría un costo adicional sumamente grande, lo que haría necesario reducir el financiamiento de las escuelas públicas u obtener ingresos tributarios adicionales. El actual debate con respecto a la reforma del puntaje de las pruebas en minúsculos programas experimentales no puede ofrecer pruebas convincentes sobre los temas críticos. No obstante, con respecto a todas estas cuestiones existen considerables elementos de juicio internacionales, que deben tenerse en cuenta y analizarse antes de que el país se embarque en lo que puede ser una decisión irreversible, con la creación de muy poderosos grupos de interés que quizá no sea posible derrotar políticamente en el futuro y la institucionalización de una estructura de oportunidades educativas muy diferente.

Es probable que no estemos en condiciones de evaluar las posibles consecuencias de una aplicación del sistema a escala nacional sin considerar la experiencia de otros países con sociedades fragmentadas, en que distintos grupos sociales, religiosos y lingüísticos subsidian escuelas privadas y confesionales, y examinar la experiencia reciente de Gran Bretaña, Chile y Nueva Zelanda. Debe agregarse a esa información una consideración cuidadosa de la probable reacción de un sistema político orientado por el electorado frente a la exigencia de grupos partidarios dinámicos y organizados en procura de amplios subsidios para las escuelas privadas. Como la cuestión entraña una modificación en gran escala del papel de las escuelas públicas sería un error muy grave tratar a esa decisión sobre inversiones como un mecanismo encaminado a lograr el mayor aumento posible de los puntajes de los exámenes en un sistema fijo.

Lenguaje y oportunidad

Actualmente ingresan en las escuelas de Estados Unidos millones de alumnos que hablan idiomas distintos del inglés. Aunque la ley de educación bilingüe rige desde hace tres décadas y el fallo dictado por la Corte Suprema en *Lau v. Nichols*⁴⁹ sobre la obligación de los sistemas educativos de brindar educación efectiva a los niños que no hablan inglés data de hace casi 25 años, es relativamente poco lo que se sabe con certeza acerca de los mejores métodos de enseñanza para esos alumnos, y el país está en medio de una reacción nativista que ha llevado al estado más extenso del país, California, a reducir en forma drástica la instrucción en los idiomas de origen. Lo mejor que pueden conjeturar los expertos que participaron en la elaboración de recientes informes sobre educación y lectura bilingües de la Academia Nacional de Ciencias es que se requieren varios años para que una persona domine con fluidez un segundo idioma, y que lo mejor para los niños es comenzar por aprender a leer en un idioma que puedan hablar en forma fluida. Los expertos están de acuerdo en que las

⁴⁹414 U.S. 563, 1974.

investigaciones realizadas en este campo son muy poco convincentes y están sumamente politizadas, y que es esencial contar con conocimientos básicos, como sustento de las difíciles opciones que tenemos ante nosotros⁵⁰.

Es sumamente importante ocuparse de este tema porque en la actualidad, en Estados Unidos, nacen más niños de origen latinoamericano que de raza negra, y una gran proporción de los alumnos latinoamericanos, muchos alumnos asiáticos provenientes de Indochina, y muchos alumnos de raza negra que hablan *ebonics* (dialecto del inglés) se ven gravemente perjudicados por no poder aprender a tiempo y con fluidez el inglés académico. Al mismo tiempo la situación imperante en la región meridional de Florida ya demuestra la creciente importancia de que los alumnos de habla inglesa dominen el español, pues según las actuales proyecciones del censo, en Estados Unidos la población de origen latinoamericano pasará de 95 millones de personas de aquí al 2050. Dominar el español será un requisito indispensable para muchos puestos de trabajo y ventajoso para muchos otros. En la actualidad los alumnos latinoamericanos son los que están más aislados de los blancos y de los alumnos de clase media, y les corresponde la tasa de deserción educativa más alta dentro de los principales grupos étnicos.

Es probable que el país se vea confrontado con la necesidad de elegir entre descubrir y aplicar mecanismos más eficaces para proporcionarles mecanismos de movilidad educativa y de otro género, o crear una población cada vez más segregada, con creciente desigualdad; con problemas de discriminación étnica agravados por problemas lingüísticos, que indudablemente tienen que ver con muchas formas de política, ya que las personas de origen latinoamericano se van convirtiendo en mayoría en nuestros dos estados más extensos y constituyen una minoría en muy rápido crecimiento en muchos otros estados.

Es frecuente que nuestros políticos tomen como hipótesis que las escuelas pueden igualar las oportunidades, y que ello se puede lograr a través de propuestas especiales. Esas expectativas deben confrontarse con tres problemas básicos. Primero, desde muchos puntos de vista nuestro país dispensa la mejor educación a los niños más pudientes de padres mejor educados, y la peor educación a los niños cuyos padres son pobres y poco educados y que viven en condiciones de aislamiento y falta de influencia. Segundo, no se ha comprobado la eficacia de muchas de las reformas, e inclusive las pocas que poseen efectos documentados están muy lejos de igualar los resultados en favor de los niños en situación menos ventajosa. Tercero, la abrumadora mayoría de los modelos promisorios de los que sí disponemos a los

⁵⁰Diane August and Kenji Hakuta (directores de la publicación), 1997. *Improving Schooling for Language-Minority Children: A Research Agenda* (Mejoramiento de la enseñanza para niños que hablan idiomas de minorías: Objetivos de investigación), Washington, DC: National Academy Press; Capítulo 3, declaración de Catherine Snow, Conferencia de la Escuela de Graduados en Educación de Harvard, 3 de octubre de 1998.

efectos de las medidas de intervención educativa están enfocados en los grados elementales, y es poco lo que se sabe sobre la manera de lograr la igualdad en las escuelas secundaria en situación gravemente desventajosa. Cuarto, muchos alumnos de bajos ingresos se mudan con tanta frecuencia que no mantienen un contacto continuo con ningún colegio. Quinto, en las escuelas ubicadas en zonas en situación menos ventajosa la aplicación y consolidación de las reformas tropiezan con graves obstáculos estructurales.

A mi juicio las recomendaciones sobre la reforma del sistema estadounidense contienen graves errores, y para avanzar por el camino adecuado las futuras reformas deberán evaluarse en mucho menor medida en función de la variación de los puntajes de los exámenes y en mucho mayor grado de acuerdo con su relación con la culminación de los estudios y una exitosa preparación para la universidad o para el trabajo. Para que ello ocurra en una escala considerable debemos que estar dispuestos a realizar reformas radicales, y un primer paso, a esos efectos, deberá consistir en dejar de lado los componentes de las reformas existentes que en realidad puedan empeorar una situación.

Las prioridades de política educativa deben consistir en igualar efectivamente, en la mayor medida posible, la oferta de servicios educativos; aplicar programas aptos para suscitar claros beneficios en cuanto a adquisición de aptitudes básicas; centrar los esfuerzos en las difíciles transiciones hacia la enseñanza secundaria y superior; proporcionar al personal educativo claras pruebas de progreso en esa esfera, y hacer que las escuelas sean responsables de lo que sucede a los alumnos en un sentido mucho más amplio que el actual. Los programas educativos deben contar con firme respaldo de las autoridades de otros organismos competentes en materia de salud, justicia penal, medidas de intervención para crisis familiares, vivienda, etc. Se justifica la realización de experimentos radicales en el caso de los alumnos que se ven confrontados con múltiples factores de riesgo, especialmente a nivel secundario. Debe hacerse todo lo posible para: 1) suscitar el acceso a mejores colegios, 2) eliminar las escuelas que van camino al fracaso y crear nuevas escuelas para sustituirlas, 3) orientar el financiamiento federal del programa del Título I hacia la aplicación de programas probadamente eficaces y eliminar el financiamiento proveniente de programas que no producen beneficio alguno, 4) crear incentivos tales como condonar la obligación de reembolso de los préstamos para la universidad y establecer la obligación de los buenos docentes de trabajar en escuelas en que se haya concentrado la pobreza, 5) establecer políticas encaminadas a contrarrestar el caos que pueda afectar a la vida de los alumnos y el desorden y el abandono de sus colegios; utilizar técnicas de “Rebote hacia arriba” para que un mayor número de alumnos secundarios adquieran aptitudes claves antes de ingresar a la educación superior.

Salvo aquellos referentes a la disminución del número de alumnos de cada clase, los

proyectos de reforma que actualmente cuentan con mayor adhesión son muy poco eficaces para hacer frente a esas necesidades. Se basan en un diagnóstico impreciso y tienen características que en realidad pueden agravar los problemas básicos, en especial porque pueden incrementar el coeficiente de deserción que impide obtener empleo a los alumnos provenientes de escuelas muy inferiores al denegarles diplomas secundarios, etc.

Conclusiones

La profunda reducción del financiamiento de los programas de desarrollo social y comunitario ha hecho que en Estados Unidos la educación se haya convertido en el único foco importante de los programas de reforma, y se lleva a cabo un esfuerzo muy intenso para imponer el cambio en los colegios, especialmente en materia de ciencias, matemáticas y aptitudes básicas, a través de una combinación de exámenes obligatorios, graves consecuencias para los alumnos, aumento del número de cursos obligatorios y utilización de diversos mecanismos de mercado o similares para suscitar la competencia. Se ha creído que al aumentar la exigencia de resultados mínimos esos mecanismos eran suficientes para contrarrestar la creciente polarización económica, el aumento de la separación racial, una grave disminución del financiamiento de los programas de bienestar social y otros programas, y el colapso del sindicalismo organizado que ha hecho que más de cinco de cada seis trabajadores no formen parte de sindicato alguno.

Aunque recientemente se logró cierta mejora en cuanto al puntaje en ciencias y matemáticas, esas reformas no han alcanzado sus objetivos. De hecho, el acuerdo denominado “Metas 2000”, mutuamente celebrado por el presidente Bush y los gobernadores de los 50 estados del país, no sólo no está alcanzando sus fines, sino que, en la práctica, algunas desigualdades se están agravando. Los responsables de la política educativa de otras sociedades deben considerar con bastante escepticismo cualquier afirmación de que Estados Unidos ha encontrado el camino para lograr grandes avances en materia de educación.

A mi juicio quienes tengan interés en reducir los diferenciales educativos en sus sociedades y aumentar cada vez más los logros en educación deberían más bien centrar la atención en un conjunto anterior de reformas establecidas en torno a esas metas, y tomar como punto de partida un diagnóstico diferente. Nada indica que la educación realmente pueda dar solución a profundos problemas a menos que se introduzcan modificaciones en otros sectores de la sociedad.

Evidentemente resulta muy difícil que los políticos e investigadores den respuesta a los problemas que se debaten en muchos niveles, por lo cual se debe ser prudente al formular cualquier conjunto de respuestas. Si en las escuelas muy pobres los resultados son casi

siempre insatisfactorios y los alumnos que a ellas asisten tienen mucho menores posibilidades, y si los resultados logrados mediante una asistencia especial de millones de dólares son profundamente desalentadores, es importante comprender que los problemas básicos están radicados fuera de los colegios, y que a éstos les resulta muy difícil alterarlos. De hecho, las escuelas que sirven principalmente a estudiantes de bajos ingresos al parecer presentan desigualdades sistemáticas en muchos aspectos, como el nivel educativo de sus alumnos; la capacitación de los docentes y la presencia de docentes que trabajan en sus propios campos; la participación y los recursos de los padres, y el plan de estudios (ya que éste es orientado por la preparación de los alumnos, las exigencias de los padres y la disponibilidad y aptitud de docentes). Una respuesta lógica consiste en hacer todo lo posible para reducir al mínimo el número de escuelas muy pobres, dada la mayor probabilidad de que los mismos sean inferiores en muchos niveles. Otro problema, de carácter conexo, es que los docentes y administradores de esas escuelas suelen estar “agotados”, y han dejado de esforzarse de realizar grandes reformas, dadas las arduas dificultades que ello supone. Recientes iniciativas de diversos tipos, como los colegios-ímanes, las escuelas habilitadas y la reconstitución de antiguas escuelas fracasadas, constituyen otros tantos intentos encaminados a partir nuevamente de cero en circunstancias difíciles. El éxito que obtengan y la posibilidad de que subsistan hasta verse afectadas por problemas similares constituyen cuestiones de vital importancia.

La inexistencia de un serio nivel de capacitación académica en demasiadas escuelas ha promovido la demanda de cambios, que en muchos casos consisten en la imposición de mayores exigencias en cuanto al plan de estudios y un mayor número de exámenes. Estos, con frecuencia, están vinculados con consecuencias extremadamente graves. Se necesita un plan de estudios estándar, serio que brinde una capacitación realista para la educación superior, que ponga fin a los programas generales y vocacionales no vinculados con posibilidades reales de obtener empleo. Si esto no se realiza necesitaremos grandes programas de apoyo para detectar y enfrentar problemas de aprendizaje de alumnos que no estén preparados para la labor académica. Es preciso queelijamos diversas variedades de sistemas de selección que produzcan cambios a nivel de las escuelas y alternativas educativas reales. Estos sistemas deben abarcar medidas clave en materia de equidad en cuanto a información de los padres, mecanismos de selección justos, la obligación de cumplir las normas sobre derechos civiles para garantizar el acceso a las minorías, servicios de transporte gratuito y auténticas alternativas educativas. Los programas de educación compensatoria deben basarse en modelos genuinamente exitosos y poner a su cargo el logro de avances educativos reales en materia de resultados, graduación, ingreso a la universidad y otros resultados críticos. Debemos reconocer el hecho de que nos vemos confrontados con un

desafío muy arduo en cuanto a diversidad lingüística, que a menudo representa también diversidad étnica y racial, y que muy poco hemos hecho en materia de investigaciones o de política educativa para atender un conjunto de necesidades clave. Tenemos que aplicar los mejores conocimientos disponibles y dar muy alta prioridad a los esfuerzos encaminados a determinar con mayor certeza y con la mayor rapidez posible los medios más eficaces. Las escuelas deben realizar mayores inversiones en asesoramiento de alumnos y padres en comunidades de bajos ingresos a fin de que intervengan y colaboren en forma eficaz, impidiendo que los estudiantes sufran los efectos del resquebrajamiento del sistema. Se necesita experimentos que permitan poner a prueba fuertes incentivos para grupos de docentes talentosos, a fin de que éstos se trasladen a escuelas de las zonas urbanas céntricas y permanezcan en ellas durante el tiempo necesario para llevar a cabo profundas reformas. Se requieren nuevos sistemas de adecuada gestión de las escuelas para sustituir a las juntas de enseñanza que no funcionan satisfactoriamente y a los superintendentes, que en las grandes ciudades, cambian como en una calesita. Tenemos que tratar de determinar los requisitos de una adecuada evaluación y utilizar pruebas con fines de diagnóstico, y no de imposición de sanciones a los alumnos.

Los objetivos de la reforma educativa de las últimas dos décadas no han surgido de investigadores, sino de la actividad política, recurriéndose a investigaciones para respaldar con estudios cierto poderoso interés en un conflicto educativo. La política educativa ha sido guiada por la interrelación de los modelos deductivos o tradicionales de un movimiento conservador que se entrelaza con un sistema político en que las escuelas públicas y sus docentes tienen considerable gravitación.

Por ejemplo, el movimiento tendiente a confiar los programas a los gobiernos estatales en el marco de las donaciones en bloque del programa del Título II y los subsiguientes proyectos de donaciones en bloque no se sustentan en una base de investigaciones sobre las aptitudes de las autoridades estatales para administrar programas federales de educación, lo que tampoco ocurre con los actuales proyectos. Debe realizarse una investigación sistemática sobre el destino que se da al dinero entregado en forma incondicional a los gobiernos estatales, a la luz de los usos que se le dan y los beneficiarios de los planes de la administración federal.

El más amplio e importante movimiento de reforma educativa del período posterior a la década de los 60, el Movimiento de Excelencia de los años 80 y 90, contó con un liderazgo nacional sistemático durante un período más prolongado que el de cualquier otro movimiento, y sus aspectos esenciales fueron adoptados por casi todos los estados. Este movimiento, que llegó a ser conocido en los años 90 como de “reforma basada en cánones”, se basó casi por completo en la reafirmación de la política educativa tradicional, lo que ha

llevado a la percepción de que carece de sustento sólido en la esfera de la investigación. La necesidad de una reforma urgente del documento básico *A Nation at Risk* (Una nación en Riesgo) se basó en lo que resultó ser una conclusión inexacta: que los logros académicos se habían deteriorado gravemente en Estados Unidos. Las soluciones adoptadas, consistentes en gran medida en requisitos más severos para los cursos y un mayor número de exámenes, obligatorios, así como, en muchos casos, el rechazo de la promoción por grados (“promoción social”) o la graduación basada en exámenes, se llevaron adelante pese a amplias investigaciones realizadas a lo largo del tiempo, según las cuales esas pruebas tendían a aumentar las deserciones y no a mejorar los logros. En gran parte, la reforma se basó en la aseveración de los empleadores de que sus trabajadores necesitaban mejor educación y que las empresas influían poderosamente sobre las exigencias académicas. No obstante, al elaborar nuevos programas educativos rara vez se tomó en cuenta una investigación seria sobre la distribución real de los puestos de trabajo ni sobre las aptitudes reales requeridas.

Finalmente, la educación postsecundaria es tan común e importante como lo fue la educación secundaria en los primeros años del período posterior a la segunda guerra mundial, pero casi no existen planes de política educativa serios encaminados a incrementar el éxito de los alumnos provenientes de escuelas y comunidades sumamente pobres en transición hacia la universidad. Los centros de enseñanza realizan intensos esfuerzos para mejorar sus resultados, elevando sus patrones y expectativas educativas y poniendo fin al sistema de reparación. Existe muy escasa coordinación con las escuelas secundarias. Como para la clase media obtener formación postsecundaria se está convirtiendo en una necesidad a fin de mantener su nivel social, es importante comprender que las escuelas y universidades públicas forman parte de una gama continua que da forma a la futura estratificación de la sociedad. Las universidades no deben buscar la “calidad” a través de la exclusión, que lleva a reforzar las divisiones sociales. 🍀

Dimensiones de cambio en los sistemas educativos de América Latina

Luis Osin¹

Introducción

LA CRISIS DEL SISTEMA educativo se vive en diversas esferas: económica, técnica y personal. Un alto porcentaje de estudiantes egresa del sistema sin dominar conocimientos fundamentales para una vida productiva en la sociedad. Muchos docentes experimentan una frustración creciente, con una sensación de “desgaste” improductivo. Creemos que ni los estudiantes ni los docentes son responsables por esta situación, sino que ésta es una consecuencia de una definición totalmente inadecuada de la estructura educativa. Para solucionar esta situación propondremos cambios en cuatro dimensiones: 1) La presente educación sincrónica, que supone que todos los estudiantes deben aprender lo mismo al mismo tiempo, debe ser sustituida por una educación asincrónica, que permita el aprendizaje de acuerdo con el ritmo y posibilidades de cada estudiante; 2) La educación masiva, herencia de la Revolución Industrial, debe pasar a ser personalizada; 3) La enseñanza actual, centrada en la exposición del docente, debe enfatizar lo que el estudiante realiza; 4) El aprendizaje debe ser planeado no sólo para los estudiantes, sino también para los docentes.

Estos cambios son posibles hoy en día gracias a los avances realizados en la tecnología y en la investigación educativa, los cuales nos permiten proponer, quizás por primera vez en la historia, una solución sistémica para los problemas planteados. Una nota final: estos cambios requieren un alto nivel de compromiso de los poderes políticos y mayores presupuestos que los actuales. Pero, parafraseando al Profesor Derek Bok, la ignorancia es mucho más cara que la educación.

Las razones para el cambio

La primera pregunta que es natural plantearse en América Latina, donde parte de la población sufre serios problemas de supervivencia, es si se justifica invertir importantes sumas de dinero en la reestructuración y tecnificación del sistema educativo. Mencionaremos sólo las siguientes razones.

a) La competitividad en los mercados internacionales está cada vez más basada en la

¹El Dr. Luis Osin es consultor en Informática Educativa para el Centro de Tecnología Educativa de Israel, para el Banco Mundial y también del ILCE (Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa). Su dirección electrónica es: losin@ibm.net .

calidad del personal humano (incluida su preparación educativa) y cada vez menos en la existencia local de materias primas.

- b) La tecnificación y automatización de los procesos de producción y comercialización ha generado una migración de las habilidades requeridas por el personal hacia niveles intelectuales más elevados.
- c) Los sistemas educativos existentes, tanto en América Latina como en Estados Unidos y Canadá, no están produciendo egresados a los niveles requeridos por el sistema productivo². Esto se debe, fundamentalmente, a una concepción del sistema educativo el cual no atiende a las necesidades individuales de aprendizaje de los estudiantes.
- d) Los sistemas educativos son sumamente inerciales, y la aceleración de su transformación sólo puede efectuarse utilizando el potencial que ofrece la informática educativa.

Los problemas del sistema educativo

Indicaremos aquí una lista de problemas identificados, clasificados en tres grupos:

Errores en la concepción del sistema

- a) El sistema que utilizamos, herencia de una concepción europea contemporánea con la Revolución Industrial, agrupa a los alumnos (de acuerdo a su edad) en clases presuntamente homogéneas desde el punto de vista de su desarrollo cognitivo. Los experimentos que se han realizado con clases reales muestran que esta concepción es totalmente falsa. Por ejemplo, un estudio realizado en Pórtola Valley, California, muestra que los alumnos de séptimo grado están distribuidos en forma normal (campana de Gauss), desde el punto de vista de sus habilidades en materias básicas curriculares, entre el segundo y el duodécimo grado (Tyler, 1962). Estudios en escuelas de nivel socio-económico bajo muestran también una distribución normal, pero sólo los mejores alumnos de la clase llegan al nivel exigido para el grado, y todos los demás están por debajo (Osin, 1988).

²Un estudio realizado por el *Educational Testing Service* (ETS), renombrada institución de investigación educativa, publicado en el año 1994, concluye que: “Aproximadamente 90 millones de la población de Estados Unidos mayor de 16 años—casi la mitad del total en esa categoría—no están calificados para trabajar, de acuerdo a las exigencias de la mayor parte de los empleadores.”

- b) El supuesto de que todos los alumnos pueden aprender el mismo programa de estudios al mismo tiempo, contradice los resultados experimentales que muestran que los alumnos más lentos necesitan cinco veces más tiempo que los alumnos más rápidos para aprender el mismo material (Gettinger, 1984).
- c) El énfasis en la presentación magistral, con estudiantes que escuchan pasivamente, no es conducente al aprendizaje. Cada alumno debe construir sus modelos propios de conocimiento: la enseñanza es un proceso social, pero el aprendizaje es un proceso individual.
- d) El sistema educativo debe preparar a los estudiantes para la vida real, y el modelo que les presenta el sistema educativo convencional no cumple esa función. El ser-que-todo-lo-sabe, distribuyendo conocimiento a sus alumnos, es la antítesis de lo que sucede en la vida real. Los presentes estudiantes y futuros ciudadanos deberán trabajar en equipo, tendrán que buscar la información y los recursos necesarios para realizar los proyectos en los que trabajan, deberán actuar con sentido crítico, tanto con respecto a la información que reciben como a la valoración de lo que hacen, y serán responsables por la excelencia del producto que construyan.

Problemas de capacitación docente

- a) El sistema educativo no prevé una capacitación permanente del cuerpo docente, pese a que el conocimiento humano se duplica cada ocho a diez años. Esto resulta en que muchos docentes, sintiéndose inseguros, no permiten la discusión en clase de temas de interés, que los estudiantes encuentran en su vida real o a través de los medios de comunicación.
- b) Los institutos de formación docente no tienen acceso a una tecnología actualizada, que permita cambiar los métodos de enseñanza.

Problemas en América Latina

- a) Clases superpobladas, que pueden llegar a los cincuenta alumnos.
- b) Escuelas sin infraestructura adecuada, particularmente a medida que uno se aleja de las ciudades más importantes. Esto puede reflejarse no sólo en la falta de salones adecuados, sino también en carencias de instalaciones eléctricas, telefónicas o sanitarias.

- c) Dificultades de acceso a los institutos de enseñanza.
- d) Bajos salarios docentes, lo cual produce una fuga de los mejores cerebros hacia otras profesiones.
- e) Incorporación al cuerpo docente de personas sin la preparación adecuada, para que haya alguien que pueda “dictar la clase”.

Líneas generales de las soluciones propuestas

En esta sección sólo daremos los lineamientos generales de nuestra propuesta, los cuales serán desarrollados en las secciones siguientes.

La forma expositiva de enseñanza implica dos suposiciones: a) que los estudiantes aprenden escuchando al docente, y b) que todos los estudiantes aprenden al ritmo que el docente enseña. Lamentablemente, ambas suposiciones son falsas.

- a) La investigación cognitiva, y más específicamente, el constructivismo y las tendencias denominadas “aprendizaje cognitivo” (*cognitive apprenticeship*) y “comunidades de aprendizaje” ponen el énfasis en la construcción del conocimiento por los estudiantes, partiendo de la búsqueda de información, experimentación y realización individual o colectiva de proyectos. Escuchar pasivamente no conduce al aprendizaje. Y no teníamos por qué llegar a este siglo para descubrirlo. Ya Aristóteles escribió:

“Nos convertimos en buenos constructores construyendo, y en buenos arpistas tocando el arpa... es haciendo actos justos que llegamos a ser justos... y por actos de valentía nos convertimos en valientes”.

- b) En la clase convencional, el docente asigna un cierto tiempo a cada tópico, definido por su experiencia y por la exigencia de “cubrir” el programa definido para el curso. Cuando el docente da el tópico por terminado (después de las etapas de exposición y práctica), como la investigación educativa ha mostrado que existe una relación de 5 a 1 entre el ritmo de aprendizaje de los alumnos rápidos y el de los lentos (Gettinger, 1984), la situación es la siguiente:
 - ▶ Los alumnos de ritmo de aprendizaje rápido han podido aprender satisfactoriamente el tópico, y estarán en condiciones de recordarlo para la continuación de sus estudios.

- ▶ Los alumnos de aprendizaje lento están aún tratando de entender. No hay ninguna posibilidad de que hayan internalizado los conocimientos, y lo poco que han aprendido será rápidamente olvidado.

La falta de aprendizaje de los estudiantes lentos es un problema acumulativo. El desconocimiento de los pre-requisitos impide la comprensión de los tópicos que siguen y un estudiante puede vegetar años en la escuela sin aprender nada sustantivo.

Proposición: El cambio de un sistema sincrónico y pasivo a un sistema asincrónico y activo puede basarse en las siguientes herramientas, que serán detalladas en las secciones siguientes: introducción de una infraestructura de informática educativa, trabajo de los estudiantes en proyectos cooperativos y educación a distancia. Todo esto requiere un serio proceso de capacitación de los docentes, lo cual se hará precisamente con las mismas herramientas.

Características del aporte computacional

Por primera vez en la historia disponemos de un instrumento que no es sólo una herramienta para presentar información (como el pizarrón, las transparencias, los libros, la radio y la TV); sino que es un instrumento de diálogo, que puede recibir también las respuestas del estudiante, procesarlas, y responder de acuerdo a las mismas, respondiendo así a las necesidades e inquietudes individuales de cada estudiante. En el momento en que las corrientes educativas avanzadas se revelan contra la posición del estudiante como receptor de información y tratan de apoyar el desarrollo de un estudiante activo, la computadora (la máquina para procesar información) es la herramienta que el estudiante necesita.

Comencemos por distinguir diferentes categorías de utilización de la computadora en los procesos de enseñanza y aprendizaje.

- ▶ **Enseñanza directa** (Enseñanza Asistida por Computadora). Esta es la situación en la que el estudiante aprende en diálogo directo con un programa almacenado en la computadora, que es capaz de tomar decisiones pedagógicas. De hecho, el estudiante conduce un “diálogo a distancia” con los autores del programa, quienes habrán considerado las posibles dificultades de aprendizaje, asignando a cada una intervenciones de apoyo.

Beneficios: Mediante su interacción con la computadora todo estudiante puede aprender de acuerdo con su nivel cognitivo y a su propio ritmo de progreso, independientemente de la situación de sus compañeros. Cada estudiante recibe

explicaciones acordes a sus dificultades y puede profundizar en los temas que atraen su interés personal.

- ▶ **Procesos de simulación y exploración:** Cuando se estudia un sistema complejo, puede suceder que existan dificultades de comprensión, operación o predicción. En esos casos, el mejor método de enseñanza no es el de proveer una descripción del sistema, sino dejar que el estudiante lo opere, explore su comportamiento, tome decisiones y prediga sus consecuencias o, en otras palabras, dejarlo que aprenda de acuerdo con su propia experiencia con el sistema. Esto no es fácil cuando el sistema es una central hidroeléctrica, o la economía de una empresa, o un paciente que requiere tratamiento. Afortunadamente, para muchos de estos sistemas se han desarrollado modelos computacionales que simulan el comportamiento del modelo real, o sea, que reaccionan frente a las acciones del estudiante en forma correspondiente a lo que hubiese sucedido en el sistema real.

Beneficios: El estudiante asume una posición activa, y explora fenómenos en lugar de recibir información pasivamente. Forma sus modelos de conocimiento y desarrolla hábitos de búsqueda y formación de hipótesis, que son confrontados con la experiencia. El docente puede utilizar los mismos modelos para presentaciones activas frente a la clase, en que las hipótesis surgen en el ámbito de una discusión colectiva.

- ▶ **Utilización de herramientas:** El docente o el estudiante trabajan con los instrumentos de procesamiento de la información (editores de texto o gráfica, bases de datos, hojas de cálculo y paquetes de presentación, entre otros).

Beneficios: Tanto docentes como estudiantes se familiarizan así con instrumentos de uso permanente en la vida industrial, comercial e intelectual.

- ▶ **Redes de comunicaciones:** El estudiante y el docente se comunican con sus pares o con bancos de datos en diferentes partes del país, o incluso en otros países, para desarrollar actividades conjuntas, intercambiar información o pedir asesoramiento.

Beneficios: Se rompe así el aislamiento de la clase y los recursos de información se multiplican, al mismo tiempo que se actualizan permanentemente. Este recurso es especialmente importante para docentes que trabajan en regiones relativamente

aisladas, pues pueden intercambiar información con sus colegas y recibir asesoramiento de expertos, sin que la distancia imponga limitaciones.

- ▶ **Administración pedagógica:** El docente tiene acceso a una base de datos pedagógica, en la que se registran los datos fundamentales acerca del nivel de conocimientos y el progreso de los estudiantes, lo que le permite organizar en forma eficiente e individual los entornos de aprendizaje de los mismos.

Beneficios: El docente puede, por primera vez, contar con la información necesaria para llegar a decisiones pedagógicas seriamente fundamentadas.

No podemos, en este artículo, extendernos más en estos aspectos, pero el lector interesado los puede hallar ampliamente desarrollados en Venezky y Osin (1991).

Es importante destacar que el potencial benéfico de la introducción de computadoras en el sistema educativo puede desvirtuarse o desperdiciarse en la práctica. En efecto, los problemas del sistema educativo que presentamos previamente pueden perpetuarse aunque se instalen computadoras en todas las escuelas. A título de ejemplo, planteamos como problema fundamental que el sistema educativo no reconoce la variedad de niveles cognitivos y de ritmos de aprendizaje de los alumnos. La computadora puede ser una herramienta decisiva en la solución de este problema—como hemos indicado—pero si la organización de la actividad computacional perpetúa la concepción criticada (por ejemplo, asignando a todos los alumnos el mismo material computacional para ser estudiado en el mismo tiempo), no se justificaría la inversión.

Proyectos cooperativos

De acuerdo con los últimos avances de la investigación educativa, proponemos que una parte importante del tiempo de aprendizaje de los alumnos se dedique al trabajo en proyectos sustanciosos. Tres de las corrientes más significativas en el dominio del aprendizaje: constructivismo, comunidades de aprendizaje y aprendizaje cognitivo coinciden en la importancia de este estilo de enseñanza, por oposición a la clásica presentación frontal. Para aclarar conceptos, comencemos por definir qué se entiende por “trabajar en un proyecto educativo”:

- ▶ Una tarea relativamente compleja es planteada a un grupo de alumnos.
- ▶ El cumplimiento de esa tarea requiere, y por tanto ayuda al desarrollo, de conocimientos y habilidades en diversas disciplinas.

- ▶ Un tiempo relativamente largo es asignado para completar la tarea, y varía de acuerdo a la dificultad de ésta y el grado de los estudiantes; típicamente se asignan días en los grados inferiores y semanas (o incluso meses) en los niveles superiores.
- ▶ Cada estudiante es responsable de una parte claramente definida del proyecto, pero todos los estudiantes reciben información y discuten el progreso de cada una de ellas.
- ▶ La ejecución de la tarea puede requerir interacción con individuos, organizaciones o recursos exteriores a la clase o incluso exteriores a la escuela.
- ▶ La tarea puede ser vinculada a la “vida real” y sus resultados orientados a un público exterior.
- ▶ La tarea es evaluada de acuerdo con sus resultados (informes, resultados de laboratorio, presentación gráfica, componente artística, instrumentos, servicios, etc.)
- ▶ La evaluación de la actividad de cada alumno participante en el proyecto es incorporada a su ficha individual en el archivo de administración pedagógica.

Los proyectos constituyen un modelo mucho más real de las actividades que los estudiantes encontrarán cuando se gradúen, y reemplazan la descripción de actividades (tan característica de la clase convencional) por la realización de las mismas. Además, permiten pensar en serio, al tener que resolver difíciles problemas específicos, en lugar de recibir lecciones en las que se cuentan generalidades acerca de la resolución de problemas.

Desarrollar una infraestructura de proyectos que pueda competir con los libros de texto no es un proyecto para individuos aislados, sino que requiere decisión y apoyo del estado. Es necesario definir una vasta colección de proyectos, cada uno de los cuales cubre varios tópicos del plan de estudios linear vigente, de tal manera que la unión de todos los proyectos suministre una cobertura suficientemente completa del plan de estudios total. De esta manera, la realización de un proyecto puede ser reconocida y registrada como la satisfacción de ciertos requisitos del plan de estudios vigente. El docente decidirá qué partes desea cubrir con proyectos y qué parte con otras técnicas de enseñanza. Escapa a la longitud de este artículo entrar en detalle de las proposiciones de cambio que creemos necesarias. El lector interesado puede encontrar una descripción completa de las mismas en Osin y Lesgold (1996).

Adaptación a los diferentes ritmos de aprendizaje

La infraestructura computacional y la organización de las actividades de los estudiantes, dando énfasis en su participación en proyectos, permite precisamente el aprendizaje asincrónico y la adaptación al ritmo de aprendizaje de cada uno.

Al independizarnos de la enseñanza frontal podemos determinar el número de

actividades de aprendizaje asignadas a cada alumno en un momento determinado, de modo de adaptarnos a cada uno en forma personalizada. Queremos que todo los alumnos accedan a la maestría en los temas que estudian y a un buen producto en cada proyecto que se les encomiende. La manera de conseguirlo es asignar más tareas en paralelo a los alumnos rápidos y menos tareas en paralelo a los alumnos lentos. Como por ejemplo, un alumno rápido puede estar participando en tres proyectos, dos actividades de aprendizaje individual y dos actividades de enseñanza asistida por computadora (EAC), mientras que un alumno lento puede estar participando en un proyecto, una actividad individual y un proyecto de EAC.

Ahora puede comprenderse también una de las razones de nuestra insistencia en la actividad por proyectos. La estructura lineal del plan de estudios convencional obliga a todos los alumnos a moverse sobre una sucesión rígidamente definida, mientras que los proyectos, si bien deben satisfacer ciertas exigencias en cuanto a pre-requisitos, no están secuencialmente ordenados y, por tanto, pueden asignarse en paralelo.

Por supuesto, ningún docente puede manejar esta multiplicidad de estados de sus alumnos si no le proporcionamos las herramientas adecuadas, que en este caso requieren un sistema computacional de administración pedagógica. Pero no hay nada peyorativo en el hecho de que el docente necesite apoyo computacional, pues sin éste tampoco podrían funcionar los bancos, compañías de aviación, ni la mayor parte de la industria, comercio y administración.

Es imposible que el docente recuerde el estado cognitivo de cada estudiante y tome decisiones educativas basadas en el mismo, cuando cada estudiante está siguiendo una trayectoria distinta en el universo del conocimiento. Felizmente, disponemos hoy de una tecnología computarizada que permite resolver ese problema.

Resulta perfectamente factible, dentro de los límites de la programación actual, desarrollar un programa de computadora donde cada tópico del plan de estudio nacional esté representado por un nodo de una estructura de conocimiento, de la cual se generará una copia individual para cada alumno, que se almacenará en el archivo de administración educativa de la institución de enseñanza en la que estudia, con las anotaciones que describan el estado de su nivel de aprendizaje en cada nodo.

Basándose en esta información, la computadora puede contestar preguntas del docente en cualquiera de los siguientes estilos:

- ▶ ¿Qué estudiantes satisfacen los prerrequisitos para el proyecto X?
- ▶ ¿Cuáles son los proyectos que el estudiante A puede abordar?
- ▶ ¿Cuáles son los tópicos más adecuados para el estudiante B en su próxima etapa?

- ▶ ¿Qué tópicos deberé enseñar a los estudiantes A, B y C, si quiero que formen un equipo para trabajar en el proyecto Y?

Utilizando información de este tipo y dialogando con los estudiantes el docente estará, por primera vez, en una posición privilegiada para tomar sofisticadas decisiones de índole educativa.

Educación a distancia (EAD)

Una de las escasas formas de enseñanza en que el respeto a los diferentes ritmos de aprendizaje de los estudiantes es inherente, es la educación a distancia. Esto es cierto desde el comienzo de los cursos por correspondencia, que alcanzaron su madurez con el excelente modelo desarrollado por la Universidad Abierta de Inglaterra, adoptado también por su homónima israelí. Lo que este modelo aportó es el reconocimiento de que el estudiante debe ser provisto con materiales de estudio especialmente diseñados para el aprendizaje individual, pero también con oportunidades de contacto humano toda vez que le resulte necesario, o cuando el propio sistema lo considere conveniente.

Los libros de texto que se han elaborado (tanto en Inglaterra como en Israel), por equipos de expertos que incluyen los mejores académicos en cada área, prestan especial atención a las posibles dificultades de comprensión del estudiante, utilizando los recursos pedagógicos adecuados para resolverlas, e incluyen actividades que permiten la auto-verificación de la comprensión de los conceptos estudiados. En muchos casos estos libros han sido tan exitosos que se han convertido, de hecho, en libros de texto de las universidades convencionales. En los casos pertinentes, el estudiante es provisto, en préstamo, con equipos de laboratorio para instalar en su hogar.

El modelo incluye una componente presencial. Con una frecuencia determinada, los estudiantes de un curso se reúnen con sus compañeros, bajo la dirección de un instructor, para discutir los temas estudiados, y consultar acerca de áreas en las que se han suscitado dudas. Otra actividad presencial son los exámenes.

Pero existe otra forma de contacto humano, que comenzó a través del teléfono, para consultar a un instructor cuando el estudiante se encuentra con una dificultad que le impide proseguir con su estudio, y se ha enriquecido con la generalización del uso del correo electrónico. Nótese que, conceptualmente, la interacción telefónica es sincrónica, mientras que el correo electrónico es asincrónico. Los avances tecnológicos se han encargado de oscurecer esta diferencia, ya que se le ha agregado al teléfono una componente asincrónica (la contestadora electrónica) y el correo electrónico ha incorporado el “chat”, que es sincrónico.

Durante los últimos años, las nuevas tecnologías han agregado posibilidades a este modelo:

- ▶ **Transmisión de cursos (o componentes del mismo) por televisión.** Estas transmisiones pueden ser en vivo o diferidas, y por canales de uso general (lo que permite la recepción en el hogar), o privados (la recepción es sólo en aulas especiales). Una posibilidad que se ha incorporado recientemente es la transmisión interactiva que, por supuesto, se aplica sólo a transmisiones en vivo en canales privados, en que los estudiantes pueden hacer preguntas al docente. En los sistemas más sofisticados (y más costosos), existen cámaras de filmación en las aulas especiales, lo cual permite que el docente pueda ver a sus estudiantes, pese a la distancia. Una variante más económica es que los estudiantes pregunten por teléfono: un asistente filtra las preguntas y se las transmite al docente. El impacto más importante de la interactividad en el costo no es el directo sino el indirecto. En la televisión convencional el número de estudiantes es ilimitado, lo que permite amortizar el costo sobre un elevado número de estudiantes; en la interactiva, si se desea que realmente sea así, el número de estudiantes debe reducirse al de una clase convencional.

- ▶ **Sustitución de las clases (o parte de ellas) presenciales por interacción del correo-e.** Se ha comenzado a practicar con éxito, en cursos universitarios, la sustitución de clases presenciales por interacción de grupos de discusión utilizando el correo electrónico. El profesor del curso asigna temas de estudio, proporcionando la bibliografía correspondiente y también trabajos concomitantes a los estudiantes, quienes discuten los temas y plantean sus dudas en grupos de discusión. A cada grupo se le asigna un asistente del curso, quien actúa como moderador, e interviene cuando lo considera necesario. Los asistentes son también responsables de asesorar a los estudiantes en la realización de sus trabajos y en la corrección de los mismos. En los últimos años ha aparecido el concepto de Universidad Virtual. Un importante ejemplo es la red canadiense llamada *TeleLearning Network of Centres of Excellence*, en la que participan 30 universidades canadienses (www.telelearn.ca). Otro ejemplo es la Universidad de Phoenix que ha desarrollado fuertemente el componente de EAD (véase: www.uophx.edu). Sobre este tema puede consultarse a Harasim et al., 1995.

- ▶ **Búsqueda de información en la Internet.** “La Red” ha acumulado, con velocidad asombrosa, una cantidad enorme de información. Al poner al estudiante en la situación de buscar la información por sí mismo, en lugar de recibirla pasivamente del docente, se generan varios efectos positivos: a) una actitud activa, de búsqueda de

información; b) se desarrolla la capacidad de definir y refinar una búsqueda en términos lógicos; c) se trabaja con información actualizada. Como contraparte, hay que reconocer un gran problema: la información en la Internet no está seleccionada, filtrada, validada, ni respaldada y, en muchos casos, es falsa o inmoral. Por último, cabe destacar en el área de EAD en Iberoamérica, las actividades de la Universidad Nacional de Educación a Distancia de España, la Universitat Oberta de Catalunya y la Universidad Nacional Autónoma de México.

Algunas recomendaciones para el éxito

Esta sección está pensada, en especial, para países latinoamericanos que desean introducir cambios en el sistema educativo, a escala nacional o regional, utilizando recursos de informática educativa. Las etapas sugeridas reconocen la existencia de excelente talento local en los tópicos computacionales, pero relativamente poca experiencia en la utilización de computadoras en el sistema educativo.

Provisión de una estructura para la toma de decisiones

Para definir una estructura funcional supondremos que el ministerio, secretaría o departamento de educación (en lo sucesivo: “autoridad educativa”), designa una comisión asesora que tendrá participación activa en la planificación y control de los pasos necesarios.

Esa comisión asesora se integrará con expertos locales que aporten su conocimiento en las áreas de educación, psicología cognitiva, informática educativa, evaluación, economía, organización, etc. Es importante que esos expertos provengan de diversas organizaciones (universidades, institutos de formación docente, órganos de gobierno vinculados a la toma de decisiones en estas áreas y aquellas instituciones que hayan desarrollado una experiencia relevante). La autoridad educativa podrá incorporar a la comisión asesora, en forma temporaria, expertos extranjeros de reconocida capacidad.

Realización de proyectos piloto

La experiencia aconseja no entrar de lleno a la realización de proyectos en gran escala sin pasar por una etapa inicial de proyectos piloto. Mencionaremos las razones fundamentales:

- a) El desarrollo de cuadros de instructores y la capacitación de los docentes son procesos a largo plazo.
- b) Debido a que el equipo computacional es relativamente costoso, cuando se le compara con las inversiones habituales en el sistema educativo, el presupuesto impondrá el ritmo de instalación.

- c) Tanto el *hardware* (equipos físicos), como el *software* (sistemas operativos) y el *software* educativo, deben ser experimentados en condiciones locales.

Es preferible comenzar el plan de reforma, con varios proyectos piloto en pequeña escala, en que se ensayen una variedad de técnicas pedagógicas, de equipos, de *software* educativos y también, no olvidarse, de compañías proveedoras, cuya confiabilidad es una componente importante del éxito.

Recomendamos que se dé prioridad a los Institutos de Formación Docente como centros ideales para la realización de proyectos piloto. La capacitación de docentes en servicio en nuevas tecnologías y métodos tiene una dificultad inherente, que consiste en que los docentes deben olvidar lo que aprendieron y los hábitos que desarrollaron (en inglés: *unlearning*). En cambio, los futuros docentes formados en institutos donde los nuevos métodos no sólo se enseñan, sino que son parte de la práctica docente, y donde la tecnología está armoniosamente integrada, entrarán sin ninguna dificultad en escuelas en que estas tecnologías existen y servirán como catalizadores de cambio en aquellas en que aún no se han incorporado.

Cada proyecto piloto debe incluir una seria evaluación científica, lo cual permitirá, finalizada la etapa piloto, una toma de decisiones de ampliación basada en resultados experimentales.

Capacitación del personal docente

La comisión asesora recién definida deberá jugar un papel central en una de las actividades más importantes del proyecto, que es la de planificar la capacitación del personal docente que deberá implementar el cambio e integrar los nuevos recursos computacionales en el marco de la actividad de clase a su cargo. Uno de los problemas más serios que pueden presentarse en la implementación de estos planes es la falta de preparación adecuada del cuerpo docente. Desde nuestro punto de vista, este aspecto es mucho más importante, y de más difícil solución, que la adquisición de equipo. En efecto, comprar equipo “sólo” requiere dinero (y un buen plan de informática educativa puede conseguir financiamiento que no exija un interés comercial), mientras que la capacitación de docentes es un proceso que sólo puede realizarse de manera gradual, en una sucesión de etapas en que se va multiplicando el número de instructores capacitados. Como las etapas son sucesivas, el tiempo de este proceso es la suma de los tiempos requeridos por cada una de estas etapas.

Sugerimos, esquemáticamente, la planificación de las siguientes etapas:

- a) Formar un grupo inicial de profesores altamente capacitados, como núcleo a partir del

cual se formarán las sucesivas “generaciones” de instructores. El núcleo puede ser relativamente pequeño (por ejemplo, el número de escuelas que participen en los proyectos piloto con un mínimo de cinco y un máximo de 20 integrantes). A los efectos de establecer una base conceptual común y un acuerdo acerca del programa de estudios de los instructores, se organizará para los integrantes del núcleo, un ciclo de seminarios ofrecidos por expertos nacionales y extranjeros, en los que se presentarán y discutirán temas fundamentales de pedagogía, métodos alternativos, psicología cognitiva, evaluación de logros estudiantiles, informática educativa (sistemas de computación y de comunicaciones, utilización de la informática para el mejoramiento de los procesos de enseñanza y aprendizaje, evaluación de *software* educativo) y temas afines que decidirá la comisión asesora.

- b) Los integrantes del núcleo, individualmente o agrupados, dictarán cursos y seminarios (cuyos programas se definirán de acuerdo a su experiencia), en los que se formarán grupos de instructores.
- c) Los instructores formados estarán en condiciones de dar cursos de capacitación a los docentes que harán uso de la informática educativa en sus actividades de enseñanza en el marco de los proyectos piloto.
- d) Algunos de los mejores instructores formados se incorporarán al núcleo, de modo de participar en la formación de generaciones adicionales de instructores que, a su vez, una vez finalizada la etapa de los proyectos piloto, seguirán atendiendo a la capacitación de mayores cantidades de docentes en la instrumentación de la reforma y en la integración de la informática educativa con sus actividades de enseñanza.
- e) Una sugerencia importante es que los instructores actúen también como supervisores de la actividad escolar, visitando periódicamente las instituciones donde los egresados de los cursos de capacitación ejercen su actividad docente, para guiarlos, aconsejarlos, y verificar en qué medida la capacitación que éstos recibieron se traduce en una práctica positiva.

Evaluación experimental

Parte del diseño de los proyectos piloto debe ser la evaluación experimental y científica del impacto de la reforma educativa y de la computarización que la acompaña en los logros estudiantiles. Esto es necesario, por supuesto, en el caso que planteamos en que se

confrontan alternativas en diferentes proyectos piloto, con el objetivo de decidir cuál de ellas, o qué combinación de ellas se adoptará para la expansión a escala regional. Pero existe otra razón, no menos importante, para realizar una seria evaluación aunque se trate de una sola alternativa. La razón es que, con mucha frecuencia, las elecciones generan un cambio del partido de gobierno, y esos cambios políticos se expresan en que “todo lo que hizo el gobierno anterior está mal”, y hay que comenzar de nuevo. La única forma de defender proyectos a largo plazo, como el que estamos definiendo, es poder probar que las decisiones que se tomaron, y las correspondientes inversiones, se justificaron a través de los logros conseguidos en el ámbito educativo.

Selección y desarrollo de *software* educativo

El desarrollo y la producción de *software* educativo son procesos altamente sofisticados, de muy alto costo, y que se realizan habitualmente por equipos multi-disciplinarios de especialistas. Los altos costos no son una barrera cuando el mercado para esos materiales es suficientemente amplio, lo cual implica un elevado número de estudiantes que los utilicen.

Sugerimos que, en la etapa de los proyectos piloto, se utilicen los mejores materiales producidos que, por supuesto, se adecuen a las necesidades de los programas de estudios. Vale la pena mencionar que esos programas, si fueron bien elegidos por la autoridad educativa, constituyen modelos de intervención pedagógica de alto nivel, que llegan al aula sin la degradación de calidad habitual que se sufre cuando la información o la actividad pasan a través de varias capas de intermediarios. Eso, de por sí, puede ofrecer nuevas fuentes de inspiración a los docentes en servicio.

El momento y la situación en que creemos que el desarrollo de *software* educativo se justifica en el ámbito local, es cuando se ha desarrollado la experiencia suficiente, y se desea desarrollar programas que las empresas extranjeras no suministran, como aquellos relacionados con la geografía, historia o problemas específicos del país. Cuando los equipos de desarrollo se hayan consolidado y demostrado su capacidad, nada impide que salgan a competir al mercado internacional con mejores productos que aquellos con los que comenzaron su experiencia informática. En muchos casos, estos equipos locales pueden comenzar su producción asociándose a empresas existentes con experiencia en el área.

Cooperación con los padres y la comunidad

Un factor con mucha frecuencia ignorado, y que puede ayudar al éxito de este tipo de proyecto en muchos aspectos, es la colaboración con el entorno en el que la escuela está insertada.

Destacaremos varios de estos aspectos:

- a) Es muy importante que los padres se sientan parte del proceso de toma de decisiones, lo cual los lleva a sentirse responsables por el éxito del proyecto, y a colaborar con él, por oposición a la situación en que un plan de reforma o de introducción de tecnología educativa es impuesto desde las altas esferas. Aún en el caso de un plan regional, se puede fomentar la discusión y el análisis local para establecer prioridades, oportunidad de la instalación y necesidades de equipamiento.
- b) En escuelas establecidas en áreas de nivel socio-económico alto, la participación de los padres puede darse también en la financiación de parte del equipo o de componentes no suministrados por la autoridad educativa.
- c) La utilización de las computadoras para proveer cursos para la comunidad puede aportar un enriquecimiento cultural sumamente importante y, en muchos casos, posibilidades de expandir el acceso de ciertos padres a actividades laborales de mejor nivel.
- d) El aprovechamiento del equipo y, por consiguiente, su costo-efectividad, mejoran cuando el equipo es utilizado durante más horas del día, proveyendo una mejor justificación para su instalación.

Conclusión

Hemos examinado la urgente necesidad de mejorar el sistema educativo, habiendo aclarado las razones fundamentales por las cuales éste no satisface actualmente las necesidades de la sociedad a la que sirve. Por primera vez tenemos a nuestra disposición los resultados de décadas de investigación cognitiva y pedagógica y, además, una verdadera tecnología informática, lo cual hace posible una reestructuración del sistema educativo que, aunque deseable, estaba por encima de lo realizable por nuestros precursores. Algunas convenciones que la sociedad acepta por inercia tienen que cambiar, pero esto no es nuevo en la historia del progreso humano. El aprendizaje de todos los estudiantes mejorará, y aquellos que en el presente fracasan en el sistema educativo convencional egresarán con la preparación adecuada para integrarse productivamente a la sociedad moderna. Con una planificación adecuada, esta proposición puede ser llevada a la práctica en forma evolutiva, con ingentes beneficios para estudiantes, docentes y la sociedad en general.

La experiencia personal del autor en zonas tan variadas como Israel (tanto en áreas desarrolladas como subdesarrolladas), Uruguay y Argentina, e incluso en las humildes escuelas de Soweto, muestra que los docentes en su absoluta mayoría están motivados para

el cambio, y que cuando se les brinda la capacitación adecuada y el tiempo necesario para internalizarla los logros estudiantiles no tardan en demostrarse. 🍷

Referencias

- Gettinger, Maribeth. 1984. Individual Differences in Time Needed for Learning: A Review of the Literature. *Educational Psychologist* 19 (1): 15–29.
- Harasim, L., R. Hiltz, L. Teles, and M. Turoff. 1995. *Learning Networks: A Field Guide to Teaching and Learning Online*. Cambridge: MIT Press.
- Osin, Luis, and Alan Lesgold. 1996. A Proposal for the Reengineering of the Educational System. *Review of Educational Research (AERA)* 66 (4).
- Osin, Luis. 1988. Diez años de enseñanza asistida por ordenador a escala nacional (diseño, evaluación y perspectivas). En *Tecnología y Educación*. II Congreso Mundial Vasco. Madrid: Narcea.
- Venezky, Richard, and Luis Osin. 1991. *The Intelligent Design of Computer-Assisted Instruction*. New York: Longman.
- Tyler, Fred T. 1962. Intra-Individual Variability. In *Individualizing Instruction, The Sixty-First Yearbook of the National Society for the Study of Education*. Chicago: NSSE.

Calidad de la educación enfocada en los géneros: Hacia una pedagogía global

*Caroline E. Parker*¹

Son pocas las mujeres jóvenes con posibilidades de plantearse proyectos de vida autónomas. —Corvalán, 1990

Introducción

ESTE TRABAJO REvisa los aspectos de la literatura académica sobre género y educación. Se desarrolla en base a los documentos escritos acerca de géneros en varios países y culturas, incluyendo Europa, Estados Unidos y América Latina. Primero, se revisa la literatura sobre las teorías de género y educación, luego se revisa algunas intervenciones de género en la educación formal y, finalmente se propone algunos cambios en las políticas de educación y género en América Central, Panamá y República Dominicana. No se incluye información sobre educación superior ni educación informal, ya que el foco principal es la educación básica y secundaria.

Este documento no es un estudio exhaustivo de toda la información sobre género y educación, ni sobre todo lo que se ha escrito sobre el tema en América Latina. El campo relacionado con el género está creciendo enormemente por lo que sería imposible mencionar todo lo que se ha escrito. La mayoría de la literatura incluida en este estudio se basa en estudios que han sido elaborados en países desarrollados y con culturas distintas a las de América Latina. Sin embargo, América Latina comparte con éstos un alto porcentaje de asistencia y paridad entre el hombre y la mujer en relación a la educación básica. Por lo tanto, su avance en relación a otros países en desarrollo significaría que el debate sobre género en los países desarrollados podría ser muy beneficioso, tomando en cuenta el género y la educación en América Central.

Cuando las políticas de educación se enfocan hacia el mejoramiento de su calidad, el tema de género debe ser el elemento principal de estos debates. A diferencia de otros países, América Latina tiene que enfrentar economías en desarrollo, por lo que es difícil incurrir en gastos para mejorar la educación. Cabe notar que es crítico que se deje de lado las

¹Caroline Parker es asistente de investigación en el Instituto de Harvard para el Desarrollo Internacional (HIID) y está realizando estudios de doctorado en Educación Internacional en la Escuela de Educación de la Universidad de Harvard. Sus temas de investigación incluyen el género y la identidad académica entre estudiantes secundarios, la economía de la educación y el impacto de la educación en la equidad. Ha trabajado en derechos humanos, periodismo y enseñanza secundaria. Vivió por trece años en Nicaragua y enfoca su trabajo hacia la región centroamericana.

necesidades de la mitad de la población—las niñas. Hay que tomar en cuenta un enfoque de género en todos los aspectos de la educación (pedagogía, docencia y distribución de recursos) a fin de mejorar la calidad para todos.

Una de las razones más conocidas para estudiar la educación desde una perspectiva de género, es garantizar el acceso a la educación y la retención de las niñas. Otra de las razones es que en una pedagogía tradicional, las niñas no reciben la misma calidad educativa que los niños. Cualquier propuesta educativa que se enfoque en la calidad, necesita tener en cuenta la importancia de la calidad educativa para las niñas. Las teorías de enseñanza recientes hablan de las diferencias que existen en las formas de aprendizaje entre niñas y niños, así como de las consecuentes variaciones en la pedagogía, es decir, en las formas de enseñar. El género de una persona no debe influir en el acceso a materias académicas; sin embargo, sí influye en cómo aprenderlas, por lo tanto, se debe aplicar una pedagogía apropiada.

La literatura analizada sugiere algunas conclusiones en lo referente a políticas de género en América Central. Primero, se concluye que una revisión de la pedagogía es necesaria. La revisión se debe basar en que no hay un sólo sistema de educación para la niñez, sean hombres o mujeres, y que el desarrollo de los programas de estudio deben ser más flexibles. Una forma de capacitar a los profesores en los diferentes aspectos del género y educación sería el cambiar la forma integral de la pedagogía.

Una revisión de la teoría

¿Por qué se habla de género y educación?

Género se define, en el contexto de este trabajo, como el estudio de la educación desde la perspectiva de las diferentes experiencias de las niñas y los niños. Hay que diferenciar entre sexo y género: “sexo es la capacidad de una cierta actividad reproductora... género es un concepto de relación” (Corvalán, 1990). Creencias sobre el género son construidas y determinadas por la sociedad, como, “las niñas son más calmas” o “los varones son más atrevidos”. Es imposible separar completamente el sexo del género de una persona, pero sí es posible entender un poco más lo que es impuesto por la sociedad (Corvalán, 1990; Kane, 1996).

Hay varias razones para estudiar la educación desde una perspectiva de género. La razón más conocida tiene que ver con el acceso y la retención. Hay muchos estudios que demuestran que la educación de las niñas y las mujeres contribuye de manera positiva al desarrollo económico de un país por lo que sería necesario garantizar que éstas tengan la oportunidad de participar en la escuela. Muchos países han puesto en práctica reformas para promover el acceso de las niñas a la educación formal.

Además de considerar el problema de acceso, otra razón general para estudiar el género y la educación es que cuando hay un enfoque en la calidad de la educación, se constata que con una pedagogía tradicional, las niñas no reciben la misma calidad de enseñanza que los niños. Las teorías de aprendizaje recientes hablan de las diferencias en formas de aprender entre niñas y niños. La pedagogía para las niñas podría tener características distintas a una pedagogía supuestamente para todos, aunque realmente ha sido históricamente una pedagogía dirigida hacia varones (Gipps, 1996). Este trabajo propone que una vez que se haya garantizado el acceso a la educación formal para niñas, como es el caso general de la región, entonces es la obligación de los educadores buscar una manera de cambiar las escuelas para que no sean instituciones que promuevan y continúen las divisiones de género que limitan a las niñas en el desarrollo completo de sus capacidades. Los sistemas educativos deben examinar hasta qué punto se promueven los estereotipos de género que mantienen a las niñas en una situación de desventaja.

Cuatro tipos de reformas del género

En la rama de educación y género, han habido cuatro tipos de reformas distintas que incluyen cambios en:

- 1) la capacidad de las niñas para escoger sus estudios (un aumento en el acceso a los estudios, tipo de estudios y ambiciones después de los estudios);
- 2) las niñas (una mejora en la autoestima, una valoración de su forma de ser como mujer y de sus “diferencias”);
- 3) el plan de estudios (el desarrollo de un plan de estudios que incluya a todos (por igual); y
- 4) el ambiente de las escuelas (el desarrollo de políticas en la escuela y el cambio de la cultura de género en la escuela) (Kenway, Blackmore, Willis & Rinnie, 1996).

Estas reformas demuestran que la garantía del acceso a la educación de las niñas, como se ha logrado en una gran parte de la región, es apenas el comienzo del enfrentamiento sobre el tema del género en la educación. América Latina tiene la ventaja de que ha resuelto, o está resolviendo, el problema de acceso de las niñas a la educación básica. Esta es una gran victoria que merece ser reconocida. Pero es apenas la primera etapa en garantizar que las niñas y las mujeres tengan un desarrollo adecuado y justo para su plena participación en la sociedad (Gipps, 1996). Al igual que en otras ramas, hoy se reconoce que el hecho de garantizar el acceso para todos a la educación no es suficiente. También hay que garantizar la equidad de la educación: una educación de calidad que permita aprender a todos por igual, sin distinción.

Los conceptos de género y los valores de la sociedad

Aunque no hablamos de género, la educación formal por sí misma es una institución que promueve conceptos de género. Es imposible hablar de género y educación sin hablar del papel que juega esta última en la promoción de los éstps valores de la sociedad y del sentido de cómo minimizan la contribución de la mujer. La educación tradicional prepara a los estudiantes para participar en la sociedad fuera del hogar, un mundo siempre asociado con los hombres (Gipps, 1996). Ha existido una dicotomía entre el mundo de los hombres y los valores que le acompañan (fuerza, racionalidad, pensamiento abstracto, competencia, universalismo e imparcialidad) y el mundo doméstico de las mujeres con sus respectivos valores (cooperación, subjetividad, pasividad y emociones) (Hildebrand, 1996; Stromquist, 1995). La educación formal prepara a los alumnos para un mundo de trabajo. Los valores y la vida doméstica están desacreditados junto con la identidad tradicional de la mujer. Esta realidad puede ocasionar que una niña en la escuela se vea ante una situación muy confusa—los valores y la vida “del hombre” se enfatizan, pero se desprestigia el mundo donde ella ingresará, dejándola en una posición de segunda clase. Cuando logran salir a trabajar en el mundo “de los hombres”, tienen acceso a un limitado número de carreras, la mayoría vinculadas con un papel de servicio (enfermera, secretaria, maestra). Se mantienen en situaciones subordinadas y sin acceso al poder o privilegio en la sociedad. El hostigamiento al que son sometidas las niñas en la escuela y el rechazo hacia los niños que no llenan los “requisitos” de un niño “aceptable” son acciones que demuestran las actitudes de descrédito hacia las niñas (Gipps, 1996).

En todas las escuelas hay dos planes de estudios—uno explícito y el otro oculto (Stromquist et al., 1998a). El explícito es el que sale en los textos—los dibujos de hombres haciendo varias formas de trabajo, comparados con mujeres sentadas o haciendo trabajo doméstico. Estos son los mensajes dirigidos a las niñas los cuales les indican que su futuro se encuentra en un hogar como esposa y madre, no en el desarrollo intelectual y en la participación en el mundo del trabajo. El plan de estudios oculto abarca todo lo que las niñas encuentran en las relaciones sociales en la escuela—quién tiene posiciones de poder en la escuela (hombres o mujeres), la diferencia en la forma de trato de los profesores hacia las niñas (Stromquist et al., 1998a). Estos dos planes de estudios cooperan en su imposición de tres dicotomías: “hombres públicos y mujeres privadas, hombres fuertes y mujeres débiles, y hombres activos y mujeres pasivas” (Stromquist et al., 1998a). Hay cinco aspectos de la socialización en los cuales la educación formal participa logrando tener después un impacto en el mundo del trabajo donde las mujeres tienden a tener posiciones “menos elevadas”. Incluyen las creencias de que para las niñas:

- 1) priman los valores del “corazón” y no los de la “cabeza”;
- 2) son aptas para realizar las tareas domésticas y que las mismas son exclusivamente de su incumbencia;
- 3) son más obedientes y más sumisas que los niños;
- 4) deben limitarse al ámbito privado; y
- 5) tienen aptitudes especiales para tareas compatibles solamente con los estereotipos femeninos (Braslavsky, en Corvalán, 1990).

Las reacciones hacia el fracaso según el género son distintas (Gipps, 1996). Cuando los varones no tienen éxito, le echan la culpa a factores externos, pero cuando las niñas no tienen éxito, le echan la culpa a alguna deficiencia interna. Paralelamente, los niños responden al éxito diciendo que viene de su talento y las niñas responden al éxito diciendo que fue el resultado de una ardua labor. Cuando los varones no sobresalen, se les dice que son haraganes, pero cuando las niñas no sobresalen, les dicen que es porque no son capaces (Gipps, 1996). Aunque los varones salen peor que las niñas en todos los exámenes de idioma materno, esta debilidad no parece perjudicar su futuro, a pesar de la importancia de comunicarse bien en forma escrita y oral. Por el contrario, las niñas están más atrasadas que los varones en matemáticas y esta debilidad tiene efectos muy serios en su futuro (White, 1996).

Construyendo una pedagogía para niñas y niños

Es importante modificar nuestro concepto de acuerdo a la forma en que se presentan las materias, la manera en que se enseña—es decir, la pedagogía. Gipps (1996) ofrece la siguiente definición de pedagogía: “las interacciones entre el maestro, los alumnos, el ambiente de aprendizaje y tareas,” explicando que “incorpora el plan de estudios explícito y el oculto, y el método de enseñanza empleado por el maestro tales como la preparación... la relación entre el maestro y el alumno, las interacciones entre los alumnos, el estilo del maestro, el estilo cognitivo del alumno y la selección y presentación de la materia...y el proceso de evaluación” (Gipps, 1996). La pedagogía tiene mucho que ver con cada maestro—su estilo, sus creencias, su manera de interactuar, su manera de evaluar. No se puede dictar fácilmente de arriba para abajo, sino que es algo que cada profesor tiene que desarrollar según su propia perspectiva. Esta realidad hace aun más necesario el cambio de capacitación para profesores hacia un sistema integrado directamente al proceso de la enseñanza, no aislado en tiempos y lugares fuera del aula. Los cambios no son únicamente el conocimiento que se transmite, sino también en *cómo* se transmite, un cambio de la competitividad hacia la cooperación y una validación de las experiencias que las niñas traen a su aprendizaje (Stromquist, 1998a). Los profesores tienen que ser más conscientes del trato

distinto que les dan a las niñas, tienen que tratar temas de importancia para niñas y mujeres, tales como la violencia doméstica y el embarazo precoz, y además tienen que reflexionar sobre la manera de cómo comunicar las expectativas de identidades de género y cómo cambiarlas (Stromquist, 1998a). La educación formal está diseñada para enseñar a los varones la cultura de la mayoría. Sin embargo, las niñas, los estudiantes de bajo nivel socioeconómico y las poblaciones indígenas quedan excluidos de esta pedagogía.

En muchos casos el primer tema de género que se toca desde la educación formal tiene que ver con el sexismo en los textos (Stromquist, 1995). Algunos países han revisado los mensajes culturales que comunican sus textos, entre ellos las representaciones de niñas en papeles pasivos y domésticos, y de niños en papeles activos y poderosos. Cada dibujo y cada cuento comunican algún tipo de valor de género (Gipps, 1996).

Han habido varios intentos por definir lo que es una pedagogía de género, es decir una pedagogía para niñas y otra para niños. Según el concepto de “andamiaje”, (Vygotsky), la tarea del maestro es ayudar al estudiante a construir “las vigas” entre su conocimiento y la información nueva para construir su nuevo conocimiento. Aplicando esta idea al género, sucede que para los niños se necesitan “vigas” distintas que para las niñas, ya que cada uno tiene su propia experiencia previa con el que se va a crear un “andamio” para construir algo nuevo. Hay que promover para que los estudiantes analicen sus propias experiencias y que la experiencia personal sea una fuente de conocimiento (Murphy, 1996).

Gipps (1996) ofrece una aclaración que permite ayudar a entender lo que es una pedagogía de niñas. Desde el siglo XIX ha habido una lucha para facilitar a las niñas las mismas oportunidades y el mismo acceso a materias académicas que a los varones, y hoy endía se habla de una pedagogía de niñas—¿no significa eso que ya no quieren que se trate igual a los niños y las niñas? Gipps responde a esa pregunta aclarando que el género de una persona no debe escoger cuáles materias tiene derecho a estudiar (matemáticas, ciencias, pensamiento crítico), pero sí su género puede tener un impacto en la pedagogía que se usa para enseñar a esa persona. Éso se relaciona con las teorías de aprendizaje y la realidad de que hay muchas maneras de aprender.

Maneras de cambiar el sistema educativos tomando en cuenta el enfoque de género

Acceso

Durante los últimos veinte años, el acceso a la educación básica en América Latina ha mejorado sustancialmente, tanto para niños como para niñas. Hoy en día las matrículas brutas incluso sobre pasan el 100 por ciento. El recuadro siguiente indica los niveles de

matrícula en los países de América Central y República Dominicana durante el año 1995, clasificados por género.

Niveles de matrícula bruta

	Nivel de matrícula bruta, primaria total (%), 1995	Nivel de matrícula bruta primaria, niñas como % de varones, 1995	Nivel de matrícula bruta secundaria total (%), 1995	Nivel de matrícula bruta secundaria niñas como % de varones, 1995
Costa Rica	107	99.07	50	108.33
República Dominicana	103	100.97	41	138.24
El Salvador	88	101.14	32	113.33
Guatemala	84	86.67	25	92.31
Honduras	112	100.9	32	—
Nicaragua	110	102.75	47	116.28
Panamá	106	—	68	—

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1998.

El acceso a la educación básica ha sido el enfoque principal del Banco Mundial en los últimos diez años. En *Letting Girls Learn*, (Dejar que ellas aprendan) (Herz et al., 1991) se abarca un análisis de la situación de la matrícula de niñas y se concluye que los problemas más graves se encuentran en algunos países de Asia y África. Hace un análisis muy efectivo de los beneficios de la educación para niñas, notando que estos son, sobre todo, beneficios para la sociedad y no beneficios individuales. Además de aumentos en los ingresos para las niñas y las mujeres educadas, también hay beneficios para la sociedad consistentes con cambios en el comportamiento de las mujeres educadas: prefieren tener menos hijos, tienden a educar mejor a los hijos y tienen mejores condiciones de salud (Herz et al., 1991). Para lograr la asistencia de más niñas en la escuela, el documento sugiere una serie de cambios que ayudarán a que éstas asistan a la escuela y se queden hasta terminar la educación secundaria.

El programa Dejar que Ellas Aprendan identifica tres tipos de limitaciones en la educación de las niñas: i) los costos directos (ej. libros, ropa, costos de matrícula) y los riesgos asociados con las preocupaciones por su seguridad; ii) los costos de oportunidad (ej. tiempo para los oficios, tiempo para cuidar a los niños menores, ingresos perdidos) y iii) los resultados económicos limitados (ej. políticas macroeconómicas, acceso limitado al mercado de trabajo y calidad de la educación) (Herz et al., 1991). Otras limitaciones que afectan las oportunidades para niñas son la ausencia de modelos a imitar, el embarazo precoz, la falta de oportunidades económicas para mujeres educadas, un ambiente inseguro

para niñas en la escuela y estrategias del plan de estudios que no corresponden a la realidad de las niñas (Burchfield, 1998).

De las políticas que se pueden poner en práctica para enfrentar estas limitaciones, algunas están dirigidas exclusivamente hacia las niñas, aunque una parte está dirigida a todos los niños. Es una característica de las políticas de género que además de apoyar a la educación de las niñas, en la mayoría de los casos también mejoran la educación de todos los estudiantes. Algunas políticas dirigidas exclusivamente a las niñas son: campañas de publicidad sobre las niñas y las escuelas, incentivos para niñas, construcción de baños separados para niñas, más maestras, escuelas exclusivamente para niñas (Herz et al., 1991) y programas de mentores donde mujeres adultas desarrollan relaciones de apoyo con las niñas a fin de que ellas puedan continuar sus estudios con éxito (Burchfield, 1998). Las políticas que ayudan a todos, pero que también son especialmente beneficiosas para niñas, son: la expansión de cupos en las escuelas, abrir escuelas que queden más cerca a las comunidades rurales, reducir las mensualidades o dar libros y comida gratis, mejorar la calidad del plan de estudios y hacerlo más relevante, horarios flexibles, aumentar la participación familiar y establecer programas de educación no formal para padres y madres. Estas políticas son a nivel de la escuela, pero a nivel de la comunidad también se puede promover el transporte público, y a nivel nacional se puede trabajar para abrir más puertas a la participación de las mujeres en profesiones no tradicionalmente para mujeres. También se puede corregir distorsiones en el mercado, aumentando por ejemplo, el acceso a crédito y títulos de tierras (Herz et al., 1991).

Varias de las ideas propuestas en este programa para promover el acceso y la asistencia a la escuela para niñas, también sirven para abordar las situaciones de género que se enfrentan una vez matriculadas en la escuela. Por ejemplo, una de las prioridades de las personas que trabajan en género es cambiar el plan de estudios para que sea más relevante y de mejor calidad (Murphy y Gipps, 1996). El debate es sobre el tipo de plan de estudios que se promueve y las teorías de aprendizaje en las cuales está basado. Un objetivo fundamental es la política de abrir las puertas a la participación de mujeres en profesiones que tradicionalmente han sido terreno de los hombres—dando a las mujeres más oportunidades para participar plenamente en la economía y la vida política de sus países.

Después de conseguir que las niñas se matriculen, la próxima etapa es garantizar que permanezcan en las escuelas hasta terminar la educación básica y secundaria, y proveer una educación adecuada a sus necesidades. Estos problemas de retención y éxito son los problemas principales que los sistemas educativos de la región tienen que enfrentar.

La planificación con un enfoque de género

La búsqueda de maneras de enfrentar las limitaciones de género en la educación formal ya

tiene sus precedentes. Miske y VanBelle-Prouty, 1997, en un trabajo para el Proyecto del Análisis de la Salud y los Recursos Humanos de África, describen un tipo de proceso de política llamado *GAP* en inglés (planeamiento con un enfoque de género). Usando el concepto de *backward mapping* (Elmore, 1979), empiezan en el aula como una fuente de información sobre el papel del género en el aprendizaje. Se necesitan dos elementos para llevar a la práctica este concepto—“más y mejor información sobre las condiciones y las acciones de individuos a nivel del aula, la escuela y la comunidad; y un mecanismo interactivo que permita que los individuos a nivel del aula y la escuela puedan participar en la toma de decisiones” (Miske y VanBelle-Prouty, 1997). Sólo así se puede cambiar de un ambiente de “desánimo” a un ambiente de “validación” para las niñas en el aula (Miske y VanBelle-Prouty). En forma concreta, este proceso significa observar y analizar a nivel de aula (investigaciones cualitativas) las interacciones entre maestros y estudiantes. Los estudios mencionados por Miske y VanBelle-Prouty describen el proceso de observación y análisis y una lógica de extensión en la participación de los maestros en un análisis de sus propias acciones, una etapa que podría ayudar a implementar cambios sustanciales a nivel de aula. Ellos notan que este proceso de investigación y análisis es más dilatado que el proceso tradicional, y que se necesita otra etapa para convencer a los políticos del significado de la información y sus implicaciones para cambios de política (Miske y VanBelle-Prouty, 1997).

Miske y VanBelle-Prouty proponen un cambio sustancial en los programas de capacitación docente—en vez de hacerlos durante las vacaciones o en el tiempo libre—proponen una capacitación que surja del aula en sí, usando un sistema interactivo de observación y análisis. Requiere de un cambio de entendimiento de lo que es capacitación, y también implementar más intercambios adicionales entre escuelas (Miske y VanBelle-Prouty, 1997).

Además de los cambios en formas de capacitación docente, mencionan la necesidad de incorporar nuevos entendimientos sobre la teoría de aprendizaje en la educación en países en desarrollo. Proponen un énfasis en la toma de decisiones basadas en la pedagogía en vez de la economía o finanzas. Las teorías de aprendizaje incluyen nuevos conocimientos sobre el desarrollo cognitivo de los niños y las niñas que puede ser una ayuda para todos los estudiantes, no sólo las niñas.

Como ya se ha explicado, muchas de las políticas para mejorar el acceso o la calidad de la educación para niñas también tienen efectos positivos para los varones. Un ejemplo de esto es la escuela comunitaria. El modelo más conocido en América Latina es la Escuela Nueva de Colombia. Estas escuelas no son diseñadas exclusivamente para niñas, pero muchos de sus programas ayudan a éstas porque ofrecen un ambiente que promueve su asistencia y su participación. Estas incluyen el acceso geográfico en comunidades rurales

aisladas, la flexibilidad de horarios según las necesidades de los estudiantes, una pedagogía que promueve la participación del alumno en su propio aprendizaje y la participación comunitaria (Hartwell, 1998).

La capacitación de maestros

Uno de los requisitos para poder implementar los aspectos del género en el aula tiene que ver con el tipo de capacitación de maestros. El hecho de dar una capacitación, en forma escrita u oral, no significa que los participantes implementarán lo presentado. Además, no es fácil siempre conseguir los materiales. Una forma tradicional de capacitación (producción de materiales escritos) tiene limitaciones en este tema porque los materiales sobre el género han sido producidos por editoriales poco conocidas, y no son ampliamente distribuidos. Una segunda forma ha sido los talleres de capacitación de una o dos horas, otorgando información al maestro, aunque esta información tiene que competir con otros talleres y otros temas y es muy fácil que la información de género se archive y nunca se lleve a la práctica (Sanders, 1996).

Otro tipo de taller es uno que dura más tiempo y que da seguimiento a los participantes. Jo Sanders ha puesto en práctica dos modelos de este taller extendido, uno sobre computación y el otro dirigido a los profesores de educación. Con algunas diferencias, los talleres compartían su forma general: talleres intensivos de cinco a seis días (en horario de 9 a 5), incluyendo presentaciones de varios profesionales sobre aspectos de género, información escrita, resultados de investigación y ejemplos de talleres sobre el tema que se pueden llevar a cabo en los lugares de trabajo. Un aspecto fundamental fue el seguimiento personal durante 18 meses después de la finalización de los talleres, a fin de mantener una comunicación constante sobre los niveles de implementación de la conciencia de género. Los resultados reportados por los maestros de ciencia y computación incluyen altos niveles de participación de niñas en clases de computación, física y química (Sanders, 1996). Un problema crítico de este sistema fue el alto costo y la labor intensiva que se requiere, pero con ciertas modificaciones estos costos podrían reducirse.

Hay muchos ejemplos en América Latina de la función de la educación informal con un enfoque de género para mujeres de bajos recursos. Estos programas por lo general tocan los temas de alfabetización, educación técnica para la incorporación en la economía e identidad de la mujer. En Chile, un proyecto de capacitación de la mujer con el objetivo de reflexionar sobre género, evolucionó hacia una escuela rural para mujeres para enfrentar los problemas identificados por ellas (Valdés, 1992). Este programa también tomó como punto de organización las reuniones más extensas, tomando un día entero para cada taller.

En África, el Programa de Conciencia y Capacitación de Género fue puesto en

práctica en cuatro países, con un enfoque en la sensibilización de altos funcionarios sobre los aspectos de género en la profesión docente, tomando como tema la poca participación de mujeres en los puestos de administración tanto a nivel de escuela como a nivel ministerial. El taller abarcaba un resumen histórico y teórico de la mujer en el desarrollo y de género y desarrollo y de pedagogía de sensibilización de género en la educación. Los resultados incluyen la formación de un grupo de entrenadores de género para la región, desarrollo de un manual sobre género y mecanismos de monitoreo (Warnahiu, 1996a).

Un taller similar fue implementado en Argentina en 1986 (Bonder, 1986, 1992)—ocho sesiones de 1:45 horas a la semana, dirigido a maestras de primaria en Buenos Aires. El propósito fue reflexionar sobre los estereotipos de género en la sociedad, su impacto en las prácticas en la escuela y las consecuencias para estudiantes en su desarrollo y futuro en la sociedad (Bonder, 1992). En los talleres las participantes (todas mujeres) expresaron sus concepciones del comportamiento diferenciado entre géneros que corresponde a las dicotomías de hombre-activo, mujer-pasiva (Stromquist, 1998a). También surgieron reflexiones sobre el papel de las maestras: una reflexión era tener miedo a que la participación amplia de la mujer en el mundo público iniciaría una “guerra de los sexos” e incrementaría el aislamiento de las mujeres; otra era el miedo que los cambios en las definiciones de género harían surgir más jóvenes homosexuales; y conflictos sobre una participación igualitaria en la vida doméstica entre mujeres y hombres (Bonder, 1992). Se nota en este estudio dos tipos de efectos del taller—primero, aquéllos sobre la actitud de la maestra en el desempeño de su trabajo como tal y sus interacciones con alumnos, y segundo, los efectos sobre su propia identidad y su papel en la sociedad y los efectos globales que cambiarían el concepto de género. La expresión de temor por parte de las maestras sobre los cambios que se podrían experimentar con un enfoque de género que se tiene que enfrentar. Hay personas que piensan que un enfoque de género en la educación significaría conflicto entre los sexos, pérdida para varones y una agenda “feminista”. La imposición de valores feministas sería otra manera de no valorar la experiencia propia de los estudiantes como grupo, mientras que la introducción de un enfoque de género deja que la realidad individual de cada estudiante se tome en cuenta, sin imponer ninguna otra realidad (Kenway, Blackmore, Willis y Rinnie, 1996).

La escuela es un transmisor de valores, y el maestro es la persona que lo transmite. Por lo tanto, un modo de entender mejor el género y cómo se comunican sus valores, es por medio de un “análisis de la maestra dentro del sistema educativo y sus implicaciones en la transmisión cultural” (Corvalán, 1990). El estudio de estos valores es distinto a la mayoría de estudios sobre la mujer y la educación, los que han sido cuantitativos y enfocados a garantizar el acceso de las niñas a la escuela, mientras que ahora hay una necesidad de hacer

estudios cualitativos de la forma en que la identidad se transmite en la educación formal (Corvalán, 1990). Algunos estudios sobre la maestra ya están surgiendo, con resultados que muestran la importancia de género en su identidad y su impacto en la transmisión de valores (Carvalho, Wong, 1996b).

La participación de los padres

Las intervenciones a nivel de la escuela toman varias formas. Un elemento que contribuye al desarrollo de ambientes de validación para niñas es la participación de los padres en las escuelas. Esta participación se ha promovido en otros contextos y por otras razones, pero también es un elemento fundamental para promover cambios profundos en la educación de niñas (Miske y VanBelle-Prouty, 1997).

En una intervención en Argentina, se enfocaba la participación de padres en la educación de sus hijos. Dado que en reuniones de padres, siete madres asistieron por cada padre, esta intervención de participación también involucraba una intervención de género, mirando el papel de la madre en la democratización de la escuela (Schmukler, 1992). El papel tradicional de la madre, de defender los intereses de sus hijos, se cruzaba con su papel nuevo de participar en una institución democrática como es la escuela, sirviendo de fuente de estudio sobre la identidad cambiante de la mujer y la madre.

Las clases separadas por sexo

Las clases separadas por sexo fue un proyecto de investigación-acción en Dinamarca, y los objetivos fueron el de “promover el autoestima y la identidad de género, ampliar el espectro de calificaciones, mejorar el conocimiento sobre problemas de género y alterar los patrones de género construidos por la sociedad” (Kruse, 1996). Después de terminar la investigación en la cual Kruse separó las clases según sexo por un período determinado, ella concluyó que se empleó estrategias de enseñanza distintas para los dos grupos, y que las clases separadas ayudaron a los estudiantes a reflexionar sobre la “construcción social de género” y a pensar en formas de alterarla. Las clases no representaron una solución, sino una manera de enfrentar el problema (Kruse, 1996). Las clases separadas les dieron a las niñas un espacio para aprender de su propia manera y a no ser hostigadas por los varones.

Otro estudio en el Perú observa que hay beneficios de la coeducación. Entre estos se incluyen menores niveles de agresión en los varones en las escuelas coeducativas y también menos desprestigio hacia el trabajo doméstico. También, las percepciones de la capacidad intelectual de las niñas y los niños son más parejas en las escuelas coeducacionales (Sara-Lafosse, 1992). Estos impactos son positivos para las mujeres y para la sociedad en general. Corvalán (1990) también propone que la coeducación es una necesidad básica para que las

niñas empiecen a enfrentar los prejuicios de género desde el principio, y no se sientan sacudidas después al enfrentarse con su “invisibilidad” en los ojos del mundo, sin tener herramientas para combatirlo (Corvalán, 1990). En resumen, existen por lo menos tres razones en contra de la educación separada por sexo: los varones necesitan contacto con las niñas para modificar su “machismo” y su rechazo a la vida doméstica; es muy difícil garantizar una cantidad igual de recursos para las niñas si están en escuelas separadas; y las escuelas muchas veces son una fuente de conexión de redes donde las amistades resultan ser los contactos para los negocios y el éxito en la vida adulta. Al estar aisladas, las niñas están separadas de tal fuente de acceso y poder.

Las unidades de atención a la mujer

Como respuesta a compromisos firmados en 1985 en Nairobi, Kenya, en muchos países del mundo se han instalado unidades de atención a la mujer. Un estudio de estas unidades hecho por Stromquist (1998b), indica que la mayoría enfoca los asuntos de la mujer desde una perspectiva de “víctima”—es decir, trabajan con mujeres en estado de crisis—viudas, víctimas de violencia doméstica, prostitutas analfabetas. Esta perspectiva implica que las únicas mujeres con necesidad de una atención especial son las que están en algún tipo de crisis. No abarca la situación global de la mujer en la sociedad y los sistemas socioeconómicos y políticos que llevan a ésta a tal punto. Según Stromquist, si las unidades sobre mujeres empiezan a enfocarse más hacia los sistemas institucionales que mantienen los patrones de género, en especial los sistemas de educación, estarían atacando el problema desde sus raíces en vez de simplemente tratar los síntomas del problema (Stromquist, 1998b). Hasta la fecha personas que han estado interesadas en género y educación han puesto sus energías en la educación popular, por lo general dirigida a personas que por alguna razón no terminaron sus estudios básicos. En muchos casos la educación popular se dirige hacia mujeres para promover su desarrollo integral, muchas veces llevándolas a cambiar su perspectiva de su posición en la sociedad. Stromquist nota que “esto limita la manera en que se percibe el género y lo enfoca, no como un tema de niveles diferenciales de poder entre hombres y mujeres, sino como algo que pertenece a un grupo de mujeres ‘vulnerables’” (Stromquist, 1998b), y pregunta ¿por qué no se enfocan también las unidades de mujer hacia la educación básica, donde las niñas están desarrollando sus identidades y papeles en la sociedad?

Algunas reflexiones sobre América Central

Es difícil generalizar para toda esta región, pero algunos datos ofrecen un panorama de la situación de género y educación. La mayoría de los países centroamericanos aún tienen altas tasas de analfabetismo que son más altas aún para mujeres de comunidades rurales, en

especial mujeres indígenas. Hay paridad entre niñas y niños en la asistencia a la educación básica, salvo para las niñas indígenas de Guatemala. En varios países de la región los efectos de las guerras civiles de los años 80 han dejado graves impactos en la mujer, en términos psicológicos, sociales y de acceso al trabajo (Vargas, 1998). Hay que tomar en cuenta la situación económica de estos países. Varios estudios han demostrado que la falta de empleo estable en el sector formal, la educación básica de la niña y la mujer no se presta necesariamente a una mejora en la situación económica (Catanzarite, 1992). Catanzarite explica que la educación para mujeres pobres no les da acceso al empleo en el sector formal, sino en el sector informal, donde los salarios son más bajos y no hay estabilidad. Ella sugiere más investigación sobre las diferencias del impacto de la educación según la clase socio-económica, para entender mejor la relación entre la educación y el trabajo (Catanzarite, 1992).

La situación de la educación de niñas indígenas en Guatemala ya se está enfrentando con programas para promover el acceso a la educación. Hay más niños matriculados que niñas (71.5 por ciento vs 64.5 por ciento). El 75 por ciento de las niñas indígenas no tienen acceso a la educación (Sazo de Méndez, 1990). El programa “Eduquemos a las niñas” incluye varios componentes, inclusive un programa de becas para promover la asistencia y la retención de niñas indígenas en la educación básica (Zewde, 1993).

Implicaciones para una política de género en la educación formal en América Central

Garantizar el acceso de todas las niñas a una educación de calidad en la región es una labor continua, y los proyectos con este enfoque son sumamente importantes. Esta revisión de la literatura sobre educación y género hace surgir algunas ideas adicionales sobre el papel del género en la capacitación de profesores, en el desarrollo del plan de estudios, y en la distribución de poder en la administración de educación.

En la actualidad hay una cantidad de organismos en América Latina enfocando su trabajo hacia las políticas de género. Corvalán (1990) define los siguientes desafíos más urgentes:

- 1) La relación entre la educación y política partidaria, de manera de capacitar a la mujer para la toma de decisiones y para compartir el poder .
- 2) La educación para la construcción de un medio ambiente natural y urbanístico más apto para las necesidades de la mujer y la familia.
- 3) La creación de mecanismos para cambios en la conciencia femenina y en las relaciones de género en los ámbitos público y privado a través de la educación en todas sus formas.

- 4) La capacitación de la mujer para que logre una autonomía personal y laboral, que la conduzca al mayor y mejor conocimiento de su sexualidad, de sus derechos legales y ciudadanos, de sus posibilidades en el mercado de trabajo, etc.
- 5) La responsabilidad de la maestra y las escuelas públicas y privadas con respecto a su compromiso político de mantener la democracia en nuestros países.
- 6) La consideración del papel docente como el principal propulsor y guardián de nuestras culturas y lenguas (Corvalán, 1990).

Otra propuesta de la Red de Educación Popular entre Mujeres (REPEM), afiliado al Consejo de Educación para Adultos de América Latina, sugiere:

- 1) Promover la creación de oportunidades para niños y niñas para discutir de una manera creativa y crítica el sistema de género y sus consecuencias en la vida social y laboral.
- 2) Hacer más visible los asuntos de género en ambientes educativos.
- 3) Apoyar procesos para que los maestros discutan la discriminación de género e identifiquen oportunidades sociales para ambos géneros.
- 4) Eliminar aspectos sexistas de materiales educativos y del plan de estudios.
- 5) Incorporar la contribución de las mujeres al desarrollo de la cultura y la sociedad en el plan de estudios.
- 6) Promover el análisis y la revisión de programas de entrenamiento para mujeres a fin de eliminar la discriminación.
- 7) Entrenar maestros con el fin de eliminar las prácticas sexistas y mejorar su rendimiento para que exista igualdad entre mujeres y hombres en el proceso educativo.
- 8) Incorporar en el plan de estudios de entrenamiento docente los temas de género e igualdad entre mujeres y hombres (Stromquist, 1996a).

Tanto la literatura y como las dos propuestas revisadas anteriormente sugieren algunas ideas que se pueden adaptar al contexto centroamericano. El proceso del GAP, usando “*backward mapping*” (Miske y VanBelle-Prouty, 1997), es un punto de partida para analizar la situación de género a nivel de escuela. El siguiente cuadro indica algunas preguntas que pueden ayudar a enfocar un análisis de género en una escuela, para después buscar posibles intervenciones.

Las revisiones tienden a enfocar los planes de estudios nuevos hacia la búsqueda de calidad: el conocimiento de la relación entre esto y el género ayuda a que un plan de estudios nuevo tenga mayor impacto. Modificarlo en una forma tan sustancial es un proyecto muy

Textos

Dibujos

¿Que hacen las mujeres/niñas?

¿Son activas o pasivas?

Cuentos

¿Quiénes son los protagonistas?

¿Las mujeres/niñas juegan papeles solamente de apoyo?

Matemáticas/ciencias

¿Los ejemplos son tomados de un mundo más conocido por niños?

Historia

¿Quiénes son los héroes?

¿Hay heroínas?

Una pedagogía de género

Algunas preguntas para ubicarse

Administración

¿Cuántas mujeres hay en posiciones de autoridad en las escuelas y en el ministerio?

¿Quiénes son los modelos para las niñas para desarrollarse como personas que participan activamente en la sociedad?

Papel de la mujer después de terminar la educación

¿Qué hacen las niñas al terminar sus estudios?

¿Qué hacen los niños al terminar sus estudios?

¿Quiénes están obligados a salir antes de terminar los estudios y por qué?

Posición social

¿Cuáles son los otros oficios que tienen las niñas en la casa? ¿Los niños?

¿Cómo afecta su rendimiento en el colegio?

Actitudes de maestras/maestros

¿Tienen expectativas distintas para niñas y niños?

¿Aceptan comportamiento negativo de niños porque "son así", y suponen comportamiento pasivo de niñas porque "son así"?

¿Quiénes participan más en clase y cómo responden los maestros/as a la participación de niñas y niños?

Seguridad de las niñas

¿Se permite que los niños hostigan verbalmente o físicamente a las niñas?

¿Las niñas se sientan inseguras en el camino a la escuela o en la escuela misma?

grande y si se implementa con el “*backward mapping*” el tiempo debe ser más amplio. No hay muchos ejemplos de intervenciones en el plan de estudios y el género a nivel estatal—la mayoría han sido de proyectos pequeños.

Para poner en práctica un plan de estudios nuevo, es necesario capacitar a los profesores, que son los que lo usan día a día. El modelo de talleres de más de cuatro días o el modelo de incorporación de talleres en un sistema de autoevaluación de un grupo de profesores, tendría más impacto que los talleres de corta duración, y más probabilidad de que se obtenga algún efecto significativo. Finalmente, hay que ver la relación entre la educación y género en un contexto más amplio para explorar su relación con conceptos de género, valores de la sociedad y el papel de la mujer en la sociedad.

Conclusión

La revisión de la literatura de género y educación nos enseña que garantizar el acceso de las niñas a la educación básica es una primera etapa para garantizar su plena participación y aprovechamiento de una educación adecuada y de calidad. Es necesario modificar la pedagogía tradicional para que sea de mejor calidad y llegue a más niños y niñas, usando las teorías de aprendizaje que se enfocan en la capacidad de cada estudiante de construir su propio conocimiento. También es necesario revisar hasta qué punto la educación formal está manteniendo sistemas de orden social que mantienen a la mujer en una posición subordinada, haciendo más difícil que aproveche la educación. Finalmente, hay que desarrollar programas viables para la realidad centroamericana a fin de poner en práctica cambios con respecto al género y la educación, para que, como dice la referencia de Corvalán en la introducción, las mujeres jóvenes puedan “plantearse proyectos de vida autónoma.” 🍀

Referencias

- Bonder, G. 1992. Altering Sexual Stereotypes Through Teacher Training. In *Women and Education in Latin America: Knowledge, Power, and Change*. N. Stromquist, ed. Boulder: Lynne Reiner.
- Bonder, G. 1994. Los estudios de la mujer en la universidad: Antecedentes, perspectivas a futuro y aportes a la actualización curricular de los otros niveles educativos. En *Los Estudios de la Mujer en la Argentina: Avances y Propuestas para el Cambio Educativo*. Gloria Bonder, ed. Buenos Aires: Programa Nacional de Promoción de la Igualdad de Oportunidades para la Mujer en el Area Educativa, Ministerio de Cultura y Educación.
- Braslavsky, C. 1992. Educational Legitimation of Women's Economic Subordination in Argentina. In *Women and Education in Latin America: Knowledge, Power, and Change*. N. Stromquist, ed. Boulder: Lynne Reiner.
- Braslavsky, C. 1984. Las mujeres jóvenes Argentinas. Entre la participación y la reclusión. *Las Mujeres Jóvenes en América Latina*. Santiago: CEPAL.
- Burchfield, S. 1998. Mentoring Programs: An Approach to Improving Girls' Participation in Education. Portfolio of Possibilities for Girls' Education. Washington, DC: USAID.
- Burton, L. 1996. A Socially Just Pedagogy for the Teaching of Mathematics. In *Equity in the Classroom: Toward Effective Pedagogy for Girls and Boys*. P.F. Murphy and Caroline V. Gipps, eds. London: Falmer Press and UNESCO.
- Catanzarite, L. 1992. Gender, Education, and Employment in Central America: Whose Work Counts? In *Women and Education in Latin America: Knowledge, Power, and Change*. N. Stromquist, ed. Boulder: Lynne Reiner.
- Cohen, M. 1996. Is There a Space for the Achieving Girl? In *Equity in the Classroom: Toward Effective Pedagogy for Girls and Boys*. P.F. Murphy and Caroline V. Gipps, eds. London: Falmer Press and UNESCO.
- Coravalán, G. 1990. *Mujer y educación en América Latina*. Santiago: CIDE.
- Elmore, R. Winter. 1979–80. Backward mapping: Implementation Research and Policy Decisions. *Political Science Quarterly* 94: 601–16.
- Fennema, E. 1996. Scholarship, Gender and Mathematics. In *Equity in the Classroom: Toward Effective Pedagogy for Girls and Boys*. P.F. Murphy and Caroline V. Gipps, eds. London: Falmer Press and UNESCO.
- Gilligan, C. Rev. 1993. *In a Different Voice: Psychological Theory and Women's Development*. Cambridge: Harvard University Press.

- Harding, J. 1996. Girls' Achievement in Science and Technology. In *Equity in the Classroom: Toward Effective Pedagogy for Girls and Boys*. P.F. Murphy and Caroline V. Gipps, eds. London: Falmer Press and UNESCO.
- Hartwell, A. 1998. Enhancing Girls' Education through Community Schools. USAID Girls' and Women's Education Activity. Portfolio of Possibilities for Girls' Education. Washington, DC: USAID.
- Head, J. 1996. Gender Identity and Cognitive Style. In *Equity in the Classroom: Toward Effective Pedagogy for Girls and Boys*. P.F. Murphy and Caroline V. Gipps, eds. London: Falmer Press and UNESCO.
- Herz, R. et.al. 1991. Letting Girls Learn: Promising Approaches in Primary and Secondary Education. World Bank Discussion Papers No. 133. Washington, DC: The World Bank.
- Hildebrand, GM. 1996. Redefining Achievement. In *Equity in the Classroom: Toward Effective Pedagogy for Girls and Boys*. P.F. Murphy and Caroline V. Gipps, eds. London: Falmer Press and UNESCO.
- Kane, E. 1996. Gender, Culture and Learning. USAID's Advancing Basic Education and Literacy (ABEL2) project. Washington, DC: Educational Development Center.
- Kaser, J.S., Myra Sadker, and David Sadker. 1982. *Guide for Sex Equity Trainers*. New York: Longman.
- Kenway, J., Jull Blackmore, Sue Willis, and Leonie Rennie. 1996. The Emotional Dimensions of Feminist Pedagogy in Schools. In *Equity in the Classroom: Toward Effective Pedagogy for Girls and Boys*. P.F. Murphy and Caroline V. Gipps, eds. London: Falmer Press and UNESCO.
- Kruse, AM. 1996. Single-Sex Settings: Pedagogies for Girls and boys in Danish Schools. In *Equity in the Classroom: Toward Effective Pedagogy for Girls and Boys*. P.F. Murphy and Caroline V. Gipps, eds. London: Falmer Press and UNESCO.
- Levinson, B. 1993. School Groups and the Culture of Equality at a Mexican Secondary School. Duke-University of North Carolina Program in Latin American Studies, Working Paper Series, Working Paper No. 7.
- Lewis, S. 1996. Intervention Programs in Science and Engineering Education: From Secondary Schools to Universities. In *Equity in the Classroom: Toward Effective Pedagogy for Girls and Boys*. P.F. Murphy and Caroline V. Gipps, eds. London: Falmer Press and UNESCO.
- Littleton, K. 1996. Girls and Information Technology. In *Equity in the Classroom: Toward Effective Pedagogy for Girls and Boys*. P.F. Murphy and Caroline V. Gipps, eds. London: Falmer Press and UNESCO.

- Marshall, B. 1988. Feminist Theory and Critical Theory. *Revista Canadiense de Sociología y Antropología* 25 (2).
- Martin, J.R. 1996. A Girls' Pedagogy 'In Relationship'. In *Equity in the Classroom: Toward Effective Pedagogy for Girls and Boys*. P.F. Murphy and Caroline V. Gipps, eds. London: Falmer Press and UNESCO.
- Miske, S., and Diane VanBelle-Prouty. 1997. Schools are for Girls Too: Creating an Environment of Validation. SD Technical Publication Series, Technical Paper No. 41. Washington, DC: USAID.
- Murphy, P.F., and Caroline V. Gipps, eds. 1996. *Equity in the Classroom: Toward Effective Pedagogy for Girls and Boys*. London: Falmer and UNESCO.
- Murphy, P.F., and Caroline V. Gipps. 1996. Defining Pedagogy. In *Equity in the Classroom: Toward Effective Pedagogy for Girls and Boys*. P.F. Murphy and Caroline V. Gipps, eds. London: Falmer Press and UNESCO.
- Saakes, SI. 1995. *La Investigación como Medio para el Empoderamiento de las Mujeres*. Managua, Nicaragua: Instituto de Investigaciones "Mujer y Cambio."
- Sadker, Myra, and David Sadker. 1993. *Failing at Fairness: How America's Schools Cheat Girls*. New York: Charles Scribner's Sons.
- Sanders, J. 1996. How do We Get Educators to Teach Gender Equity? In *Equity in the Classroom: Toward Effective Pedagogy for Girls and Boys*. P.F. Murphy and Caroline V. Gipps, eds. London: Falmer Press and UNESCO.
- Sara-Lafosse, V. 1992. Coeducational Settings and Educational and Social Outcomes in Peru. In *Women and Education in Latin America: Knowledge, Power, and Change*. N. Stromquist, ed. Boulder: Lynne Reiner.
- Sazo de Mendez, E., and Maria Luisa Escobar de Gomez. 1990. El impacto de la educación de las niñas en el desarrollo socioeconómico de Guatemala. Managua, Nicaragua: CIDE.
- Schmukler, B. 1992. Women and the Microsocial Democratization of Everyday Life. In *Women and Education in Latin America: Knowledge, Power, and Change*. N. Stromquist, ed. Boulder: Lynne Reiner.
- Stromquist, N. 1989. Determinants of Educational Participation and Achievement of Women in the Third World: A Review of the Evidence and a Theoretical Critique. *Review of Educational Research* 59 (2).
- Stromquist, N., ed. 1992. *Women and Education in Latin America: Knowledge, Power, and Change*. Boulder: Lynne Reiner.
- Stromquist, N. 1995. Gender and Power in Education. *Comparative Education Review* 39 (4).

- Stromquist, N. 1996a. Gender Delusions and Exclusions in the Democratization of Schooling in Latin America. *Comparative Education Review* 40 (4).
- Stromquist, N., ed. 1996b. *Gender Dimensions in Education in Latin America*. INTERAMER, OEA.
- Stromquist, N., Molly Lee, and Birgit Brock-Utne. 1998a. The Explicit and the Hidden School Currículum. In *Women in the Third World: An Encyclopedia of Contemporary Issues*. N. Stromquist, ed. New York: Garland Publishing.
- Stromquist, N. 1998b. The Institutionalization of Gender and Its Impact on Educational Policy. *Comparative Education* (Oxford) 34 (1).
- Torres, R.M. 1991. *Escuela Nueva: Una innovación desde el estado*. Quito, Ecuador: Instituto Fronesis.
- UNDP. 1998. Education Imbalances. www.undp.org/hydro/education.htm.
- Valdés, X. 1992. The Women's Rural School: An Empowering Educational Experience. In *Women and Education in Latin America: Knowledge, Power, and Change*. N. Stromquist, ed. Boulder: Lynne Reiner.
- Vargas, CM 1998. Women in Central America. In *Women in the Third World: An Encyclopedia of Contemporary Issues*. N. Stromquist, ed. New York: Garland Publishing.
- Wamahiu, S.P. 1996a. Gender Sensitisation and Training Programme: Botswana, Lesotho, Malawi, Swaziland, Tanzania and Zanzibar. Phase 1: 1994–1996. London: Commonwealth Secretariat.
- Wamahiu, S.P. 1996b. The Pedagogy of Difference: An African Perspective. In *Equity in the Classroom: Toward Effective Pedagogy for Girls and Boys*. P.F. Murphy and Caroline V. Gipps, eds. London: Falmer Press and UNESCO.
- White, J. 1996. Research on English and the Teaching of Girls. In *Equity in the Classroom: Toward Effective Pedagogy for Girls and Boys*. P.F. Murphy and Caroline V. Gipps, eds. London: Falmer Press and UNESCO.
- Zewde, A. 1993. Guatemalan Development and Female Education. ABEL Information Bulletin No. 38. Washington, DC: USAID.

El sector privado y la educación: La experiencia en países desarrollados de la OCDE

Jeffrey M. Puryear¹

Introducción

ESTE DOCUMENTO SE TRATA del sector privado y la educación. Específicamente abarca el tema de los empresarios y la educación en Estados Unidos y América Latina, y las lecciones que se puede derivar de los mismos. La posición aquí planteada se basa en un proyecto² que se ha desarrollado en conjunto entre el Diálogo Interamericano, la Sociedad Américas (una asociación de empresarios con sede en Nueva York), y el Consejo Empresario de Latinoamérica (una organización regional que tiene afiliados en los principales países de la región).

Antecedentes

Primero, quisiera ofrecer la observación que lo que llama más la atención es que durante las últimas dos décadas en Norteamérica y en Europa, ha habido un fuerte crecimiento en las iniciativas de apoyo desde el sector empresarial hacia la educación y más que nada hacia la educación pública. Esto es algo relativamente nuevo dado que hace treinta años en Estados Unidos y Europa, los empresarios mostraban poco interés en el sistema educativo. Por supuesto, en Estados Unidos ha existido siempre cierto grado de participación de parte de los empresarios en la educación, basada en la idea de que la empresa tiene una responsabilidad de ayudar a la comunidad. Sin embargo, la participación era mínima, pues las instancias de esas “colaboraciones” eran muy limitadas.

No obstante, a partir de la década de los 80, se habla de una “explosión” de alianzas (o “partnerships”) entre los empresarios y la educación. Literalmente se forman miles de iniciativas de todo tipo. Y en vez de limitarse a unas pocas actividades, aparecen en todos los niveles del sistema educativo, desde el nivel preescolar hasta el postgrado. Las iniciativas toman formas muy diversas, desde el aporte de fondos o materiales didácticos a la escuela

¹Jeffrey M. Puryear es un asociado principal del Diálogo Interamericano, y codirector del Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL). Previamente fue el director de la oficina regional para los Andes y el Cono Sur de la Fundación Ford e investigador en la Universidad de Nueva York. Obtuvo su doctorado en Educación Comparativa en la Universidad de Chicago. El Dr. Puryear es autor de varios artículos y libros sobre asuntos latinoamericanos, entre los que se incluyen *Thinking Politics y Educación, Equidad y Competitividad Económica en las Américas* (con José Joaquín Brunner).

²Este proyecto produjo un libro: “*Socios para el progreso*”, que fue publicado en castellano, portugués e inglés en El Salvador en 1998 por FEPADE, para una conferencia sobre el sector privado y la educación en América Central organizado por PREAL y FEPADE.

donde estudian los hijos de los obreros de la empresa, hasta una campaña organizada por un grupo de las empresas más grandes del país con el fin de reformar la política educativa a nivel nacional.

Hoy en día, algunos expertos sugieren que en Estados Unidos los empresarios son el grupo que más influye en la reforma educativa. De igual manera existen iniciativas parecidas en Canadá, Europa y en partes de Asia. Actualmente también hay iniciativas en América Latina, como por ejemplo, las que están documentadas en la publicación “*Socios para el progreso*”.³ Es sin duda un fenómeno importante, y merece atención.

Los temas claves en la participación del sector privado en la educación

Hay dos temas claves sobre este tema:

- 1) ¿Por qué se han preocupado los empresarios por la educación, especialmente, por la educación pública?, y
- 2) ¿Cómo se han enfocado en la educación? ¿Qué tipo de programas han desarrollado, y con qué impacto?

La motivación

En cuanto al *porqué*, es importante entender que la motivación en general no ha sido un compromiso idealista de los empresarios con la educación. Más bien, la atención considerable hacia la educación nace de una preocupación creciente de parte de los empresarios por la calidad de la fuerza de trabajo. Con la importancia que adquiere el conocimiento como factor de producción, con las economías abiertas y la competencia a nivel global, los empresarios se ven obligados a buscar una fuerza laboral mejor educada, capaz de adaptarse al cambio tecnológico, y de pensar y actuar independientemente. Es decir, la demanda por mano de obra estaba cambiando. Por lo tanto, los empresarios decidieron que mejorar la educación era clave para la competitividad. Veían que sus intereses estaban involucrados.

Otro motivo ha sido una sensación creciente de crisis en la educación en Estados Unidos. El desempeño educativo parecía estar decreciendo, así como también la tasa de crecimiento de la productividad de la mano de obra. Los exámenes nacionales de desempeño escolar indicaban una caída significativa en la capacidad de los alumnos para leer, hacer sumas, y entender la ciencia. Estados Unidos salen muy perjudicados, en comparación con otros países industrializados como Japón y Alemania. Todo esto salió en la prensa y causó

³Este es un documento de PREAL.

mucha controversia. Apareció un documento llamado *A Nation at Risk*, (*Una nación en peligro*) que detalla las deficiencias de la educación en Estados Unidos.

El gobierno tomó algunas medidas como por ejemplo, la ley de alianzas entre el empleo y capacitación (Job Training Partnership Act) de 1982, que les pedía a los empresarios sus sugerencias sobre la educación técnica-vocacional y de cómo hacer que la educación respondiera mejor a la demanda laboral. También surgió la iniciativa América 2000 propuesta por el gobierno de George Bush, la cual promovía la elaboración de estándares voluntarios en la educación y la investigación educativa. Se generó una sensación de crisis educativa que requería la atención de *todos* los sectores, no solamente de los educadores.

Algunos empresarios también tenían motivaciones prácticas como, por ejemplo, complacer el apoyo de los empleados a las escuelas locales donde estudiaban sus hijos y mejorar la imagen de la empresa por medio de su participación en programas para mejorar la educación.

Y por último, en Estados Unidos, Canadá y Europa existe una tradición de responsabilidad corporativa: o sea, muchos empresarios creen que la empresa debe contribuir al bienestar de la comunidad, no solamente creando puestos de trabajo, sino también como un actor responsable, involucrada en el desarrollo más amplio de la comunidad. Esta tradición, menos común en América Latina, ha sido clave en hacer que el sector privado sea visto con más confianza por parte de la sociedad en general y por los agentes educativos en particular. Todos estos factores contribuyeron a un aumento fuerte de las iniciativas empresariales frente a la educación.

Formas de participación

Entonces, el segundo tema es *cómo* han trabajado los empresarios para mejorar la educación y qué tipos de programas han desarrollado. La variedad de iniciativas es realmente enorme, pero se puede organizarlas en por lo menos tres categorías:

- 1) *Ayuda sencilla* que trata de las actividades más simples y directas. La idea es apoyar el trabajo de la escuela o grupo de escuelas, y tratar de ayudarlas en su trabajo diario.

En esta categoría, la iniciativa viene desde la escuela misma: la escuela establece lo que quiere hacer y la empresa pone los recursos. La empresa juega un papel más bien pasivo. Esta es una de las formas más comunes de intervención, y funciona principalmente a nivel de micro empresa. La pequeña y mediana tienden a favorecer esta modalidad.

- 2) *Ayuda programática* que se trata de iniciativas más complejas y más grandes, donde el objetivo es crear e implementar un programa completo y novedoso, a menudo con varias escuelas a la vez.

Puede ser un programa para fortalecer el conocimiento de los maestros sobre una materia (lenguaje), para ensayar métodos nuevos de enseñar matemáticas y ciencias a niños en mayor desventaja o un programa para ofrecer a los alumnos una orientación más realista sobre el mundo laboral (los llamados “*school-to-work programs*” o “de la escuela al trabajo”), cuyo objetivo es conectar más firmemente lo que se enseña en la escuela con las demandas del mercado laboral. Algunas empresas “adoptan” a una escuela y le ofrecen una gama de programas. Otras empresas ofrecen becas o premios para el mejor maestro o para el mejor alumno.

Aquí, la iniciativa viene más a menudo de la empresa, o de un grupo de empresas. La empresa contribuye pensando en qué es lo que se necesita y en cómo realizarlo. La meta tiende a ser *cambiar* en vez de sólo apoyar lo que la escuela ya está haciendo. En este tipo de actividades se da mayor énfasis que en el anterior, a la colaboración entre distintos actores.

Se pueden destacar los siguientes ejemplos:

- ▶ *Kodak 21st Century Learning Challenge*: (El Desafío del Aprendizaje del Siglo 21 de Kodak). Este programa fue iniciado en 1990 por la empresa Kodak, en las comunidades donde la compañía tiene fábricas. Kodak se comprometió a colaborar durante diez años con esas comunidades para “mejorar el desempeño escolar en ciencias, matemáticas y tecnología”. Se designó a funcionarios de Kodak para colaborar directamente con las escuelas para desarrollar programas con fines educativos.

Entre sus actividades específicas, se puede mencionar las siguientes:

- Empleados de Kodak operan como tutores de alumnos de 5º y 6º grado, ayudándoles con sus tareas y con sus decisiones vocacionales.
- Un curso de verano para maestros primarios, diseñado para perfeccionar sus conocimientos sobre ciencias, que incluye estadías en la empresa y consultas mensuales durante el año escolar.
- Un programa que recluta y capacita a los empleados de la empresa que se ofrecen a trabajar como voluntarios en centros de educación preescolar.

- ▶ El *El Boston Compact*, una alianza de 500 empresas en la ciudad de Boston, Massachusetts. En 1982, estas empresas acordaron trabajar conjuntamente con el sistema de escuelas públicas y los sindicatos para incrementar la disponibilidad de puestos de trabajo en la ciudad, elevar los estándares educativos y reducir las tasas de deserción escolar.

Establecieron un programa “*school-to-work*” (“de la escuela al trabajo”) que ofrecía a los alumnos experiencia práctica en la empresa durante sus últimos años escolares y puestos durante las vacaciones del verano, con miras a facilitar su acceso a puestos de trabajo después de graduarse. Establecieron estándares mínimos de desempeño para graduarse del colegio. Pidieron a cada escuela establecer por escrito un plan para reducir la deserción y mejorar el desempeño escolar.

Los logros que este programa ha tenido incluyen:

- Un cambio en el clima de reforma educativa al reunir actores que estaban en desacuerdo y que tenían poco contacto entre ellos,
- Un aumento en los puestos de trabajo,
- Una mejora en el desempeño escolar,
- El porcentaje de egresados que accedieron a la educación superior aumentó en un 5 por ciento cada año, y
- Varias de las sugerencias fueron incorporadas en los planes de largo plazo del sistema escolar.

- 3) *Cambio sistémico*. Aquí el énfasis tiende a ser macro en vez de micro; se trata de modificar el funcionamiento de los sistemas educativos, tanto locales como provinciales o nacionales. El énfasis está más bien en la estructura de los sistemas educativos, en el manejo y funcionamiento de esos sistemas, y en la política educativa. Se trata de cambios que son más difíciles de lograr, pero que son más profundos y duraderos, y cuyo impacto puede ser mayor.

En esta categoría de intervención, los empresarios se preocupan por promover cambios sistémicos en la educación, formular propuestas de reforma en la política educativa y persuadir a los políticos a tomar las medidas necesarias para lograr esos cambios. Este enfoque requiere más participación real por parte de los empresarios para entender los temas y los actores sociales; no se logra sólo con dinero. Es, por un

lado, el tipo de actividad menos común pero, por otro lado, es el tipo de iniciativa con mayor potencial para promover un cambio profundo y duradero en la educación.

Lo interesante es que este enfoque surgió justo cuando la empresa en Estados Unidos estaba experimentando una fuerte reestructuración, guiada por los siguientes principios orientadores:

- reducir los gastos administrativos,
- reducir la rigidez burocrática,
- descentralizar la responsabilidad hacia los niveles más bajos de la empresa,
- autorizar a los empleados a hacer lo necesario para complacer a los clientes,
- adaptar los productos y servicios a los mercados locales, y
- enfatizar la remuneración en base al mérito y desempeño.

Y los empresarios naturalmente promovían esos principios frente a la educación.

Entre los ejemplos de actividades de apoyo a la reforma de políticas se pueden mencionar:

- ▶ *La mesa redonda de California (The California Roundtable)*. En 1988, los presidentes de 86 de las empresas más grandes de California contrataron a un consultor para plantear recomendaciones para reformar el sistema educativo estatal.

Luego propusieron reformas legislativas diseñadas para:

- elevar los estándares educativos,
- mejorar la enseñanza en matemáticas y ciencia,
- establecer estándares mínimos para el profesorado,
- mejorar los textos, y
- expandir el año escolar.

Hicieron conocer sus propuestas por medio de reuniones con congresistas, sindicatos de maestros y otros grupos. También apoyaron a un candidato para superintendente de educación que les parecía óptimo en cuanto a sus propuestas. Lograron que una nueva ley incorporara muchas de sus propuestas, y siguen preparando otras reformas legislativas.

- ▶ *Coalición de Empresarios para la Reforma Educativa (The Business Coalition for*

Educational Reform (BCER)). Es una coalición de 12 organizaciones empresariales que opera a nivel nacional, buscando fortalecer las escuelas del país por medio de la participación de los empresarios en la educación en todos los niveles. Forman parte de ella prestigiosos organismos empresariales como:

- *The Conference Board*,
- *The Business Roundtable* (La Mesa Redonda Empresarial),
- La Cámara de Comercio de Estados Unidos,
- La Asociación Nacional de Empresas Manufactureras, y
- La Alianza Nacional de Empresarios.

Esta coalición promueve programas para elevar los estándares académicos para todos los alumnos, asegurar que esos estándares reflejen los conocimientos y destrezas necesarias para el éxito laboral, hacer que el público entienda la necesidad crucial de establecer estándares académicos a nivel mundial y promover los cambios necesarios para que las escuelas puedan alcanzarlos.

Se ha establecido una red de organizaciones en todo el país para alcanzar tales fines, y ayudar a diseminar información sobre las experiencias de otros grupos y sobre los recursos disponibles para fines similares.

Ofrecen materiales como publicaciones, videos y redes electrónicas para involucrar a los diversos sectores de la comunidad en intercambios sobre la importancia de estándares adecuados y las experiencias de empresarios en promover la reforma educativa. Tiene una comisión nacional dedicada al desarrollo de principios que guían el desarrollo de estándares educativos.

- ▶ *La Cumbre Nacional de Educación de 1996*. Fue una conferencia patrocinada por la Asociación Nacional de Gobernadores, la Comisión de Educación de Estados y la empresa IBM. La idea fue que cada gobernador llevara a un empresario a la conferencia y se pusieran de acuerdo sobre los principios y las políticas de la reforma educativa.

Fue un evento cuidadosamente preparado y de alta cobertura. Contó con la participación del presidente Bill Clinton fue muy comentado en la prensa. Durante un par de días logró que gran parte de los líderes de Estados Unidos se concentraran en el tema de la reforma educativa. Se produjo una declaración que proponía:

- establecer estándares académicos en todos los estados en el plazo de dos años,
 - establecer sistemas de pruebas para medir el progreso de los alumnos en alcanzar esos estándares,
 - basar las decisiones de contratar empleados según la calidad de su desempeño académico en la universidad,
 - dar “una alta prioridad” a la vigencia de estándares académicos rigurosos cuando se tomen decisiones sobre la ubicación de nuevos negocios,
 - promover la expansión de la tecnología informática como herramienta para mejorar y medir el desempeño de los alumnos, y
 - establecer una organización nueva con el fin de medir el progreso en lograr las metas propuestas y preparar un informe anual.
- ▶ La nueva organización llamada *Achieve* (Lograr), tiene cinco metas:
- proveer liderazgo nacional en el tema de estándares académicos, pruebas y el uso de la tecnología para promover los estándares,
 - preparar un informe anual que documente el progreso,
 - establecer y manejar una red electrónica sobre el tema,
 - comparar los estándares de los diferentes Estados, y
 - ofrecer ayuda técnica a los Estados para establecer los estándares.

Lecciones aprendidas

- 1) Lo más importante es que los empresarios pueden hacer un aporte importante a la educación. Ha sido un factor tanto positivo como significativo, y la experiencia sugiere que este aporte va mucho más allá de fondos, materiales y personal, incluyendo:
- ▶ **un aporte intelectual:**
 - ensayar métodos nuevos o contratar y expertos para analizar condiciones, sacar conclusiones de la experiencia y conceptualizar programas nuevos, e
 - introducir una mentalidad empresarial en la tarea de educar, es decir, aportar elementos e ideas que los empresarios manejan, tales como la eficiencia, el énfasis en el producto y el cliente, la calidad total, la descentralización, la medición del desempeño, la competencia entre otros temas, que son revolucionarios en la educación.
 - ▶ **un aporte político:**
 - reunir a los actores relevantes para discutir problemas y soluciones, y

- plantear a los actores políticos opiniones con respecto a la educación y convencerlos de tomar en serio la tarea de reforma.
- 2) La mejora de la educación es una tarea de largo plazo. No hay “píldoras mágicas”, ni hay soluciones inmediatas. Hay que comprometerse para el mediano y largo plazo.
- 3) La empresa debe adoptar una perspectiva profesional en este terreno, contratando a personal calificado o contratando a centros privados profesionales o estableciendo una base profesional.
- 4) El liderazgo es crucial. Se trata de algo nuevo que requiere un compromiso serio por parte de la empresa.
- 5) Por último, hemos aprendido que, en la educación, la colaboración tiene mucha importancia. Hay que promoverla y también hay que fomentar el diálogo. Es importante promover un mayor entendimiento de los problemas de las escuelas y promover mayor información sobre las posibles soluciones. Hay que fomentar que los distintos actores trabajen en equipo hacia mejoras en la educación. Y hay que construir un consenso entre los empresarios, líderes políticos, medios de comunicación, gremios profesionales, sindicatos e iglesias sobre lo que se debe hacer. Se trata de una asociación, una alianza, un “partnership”. Este tipo de iniciativas que involucra a los empresarios en un diálogo sobre la educación con los otros actores sociales ha dado buenos resultados.

Entonces, ¿cuáles son las implicaciones futuras de estas experiencias? Hay dos ideas que predominan en el análisis de las aplicaciones para las reformas educativas en el futuro. Primero, que el monopolio del estado sobre la educación pública tiende a debilitarse. La idea de que solamente el Ministerio de Educación o los profesores tienen derecho a influir sobre la educación pública (una idea muy arraigada), ya no tiene tanta fuerza. Los consumidores de la educación—empresarios, padres de familia y demás grupos de la sociedad civil—reclaman su participación en la organización y gestión de la educación pública incluso con más frecuencia que antes. Existe una tendencia creciente hacia el reconocimiento por parte de los gobiernos que los empresarios (y demás sectores de la sociedad civil) tienen el derecho de participar en la educación pública, y que traen aportes positivos. El resultado ha sido una serie de relaciones experimentales entre el estado y la empresa privada, con una exploración de varias modalidades y resultados.

Segundo, hace falta una nueva definición de lo que es la educación pública. En ese

sentido, sugiero que lo esencial, lo más importante en la naturaleza de la escuela pública debe ser su acceso público, su financiamiento público y su fiscalización pública.

Cuando se habla de la escuela pública, se supone que:

- 1) debe estar abierta a todos los niños y jóvenes que deseen asistir a ella—cualquier criterio de selección que se aplique tiene que haber sido aprobado por la comunidad a la que sirve;
- 2) debe financiarse con recursos públicos, sean del gobierno central o local—lo que no excluye la posibilidad de que esos recursos públicos sean canalizados vía otras instancias institucionales o vía las mismas familias;
- 3) que la escuela pública debe “rendir cuentas” a todos los actores sociales involucrados, y no solamente a los que la financian; en otras palabras, debe también probar su uso responsable y efectivo de los recursos que se le han asignado ante la comunidad y los padres de familia.

Si se acepta esta definición, se puede dar cuenta rápidamente de que en las escuelas públicas es posible, y puede ser muchas veces deseable, tener una amplia participación del sector privado. Incluso, una escuela manejada de manera privada podría satisfacer a los requisitos señalados arriba. Hacer que esa participación sea exitosa dependerá en buena medida de las reglas de juego que logre establecer el sector público.

El Proyecto Edison en Estados Unidos es un buen ejemplo. En este caso, una empresa privada asume por medio de un contrato, el manejo de la escuela pública bajo supervisión del estado y está sujeta a una serie de normas y metas diseñadas para impulsar el buen desempeño escolar.

Conclusiones

Estamos frente a un mundo nuevo, de economías abiertas, competencia global y tecnología dinámica. Este mundo nuevo requiere de un comportamiento nuevo y una educación nueva. Los empresarios pueden desempeñar un papel de mayor importancia en la educación, y en muchos casos lo están haciendo. En términos generales, la experiencia ha sido altamente positiva hasta la fecha. En Estados Unidos, Europa y, con mayor frecuencia, en América Latina, los empresarios están demostrando la validez de lo que dijo un sabio hace algunos años: “la educación es demasiado importante para dejársela solamente a los educadores”. 🍀

Participación de los padres en la educación: Hacia una taxonomía para América Latina

María Martiniello¹

Introducción

EN LAS ÚLTIMAS DÉCADAS Latinoamérica ha experimentado reformas educativas que reflejan profundas transformaciones en las operaciones del estado, y una transición hacia estructuras más democráticas y participativas. De igual manera en el mundo entero, importantes iniciativas de reforma han promovido la colaboración entre escuelas y padres para mejorar el acceso y la calidad de la enseñanza. Paralelo al auge de la descentralización educativa y la autonomía escolar, ha surgido el interés por el concepto de participación de la familia en la educación, al punto de convertirlo en una más de las panaceas para aliviar los males del sistema (Keith, 1996; Reimers, 1996).

Aunque en el actual debate de la reforma educativa existe consenso acerca de la importancia de la participación de los padres en la educación de sus hijos, no siempre es claro en qué consiste esta participación y de qué forma se relaciona con el rendimiento académico de los estudiantes. En la literatura educativa se usa el término participación de los padres de manera amplia para indicar indistintamente una gran variedad de prácticas, conductas, interacciones con la escuela, funciones y roles que los padres ejecutan o desempeñan afectando la educación formal de sus hijos. Cada una de estas múltiples prácticas familiares o formas de participación conlleva resultados distintos en términos de oportunidades de aprendizaje (Keith et al. 1990; Epstein, 1990). Contribuye a la confusión sobre la participación de los padres el hecho de que “cada estudio usa una definición diferente de la participación, lo cual dificulta el establecimiento de comparaciones entre programas o la identificación de los tipos de participación que producen los resultados más positivos” (Henderson et al., 1986).

Este trabajo pretende contribuir a la clarificación del debate proponiendo una taxonomía de las formas de participación de los padres en educación. En la presentación de esta clasificación se discute:

¹María Martiniello es estudiante de doctorado en Administración, Planificación y Política Pública en Educación Internacional de la Universidad de Harvard. Actualmente se desempeña como investigadora en el Proyecto Zero estudiando las condiciones que facilitan la sostenibilidad de proyectos de reforma educativa basados en colaboraciones entre escuelas y comunidades (familias, organizaciones, fundaciones, agencias gubernamentales, etc.). Ha trabajado como docente en la Escuela de Psicología de la Universidad Católica Andrés Bello y como investigadora en la Oficina de Planificación del Sector Universitario, y el Consejo Nacional de la Cultura en Venezuela. Posee títulos de Licenciado en Educación y Maestrías en Administración (New York University) y Educación (Harvard University).

- ¿En qué consisten las múltiples categorías o formas de participación de los padres?
- ¿Qué impacto tienen estas formas de participación en el proceso de aprendizaje de los estudiantes, en el rendimiento académico y en otras variables del proceso educativo?
- ¿Cuáles son las barreras para la participación de padres?
- ¿Cuáles son las condiciones que favorecen la participación?
- ¿Cuáles son algunas de las implicaciones de políticas para la escuela?

Esta taxonomía reúne y sintetiza categorías reportadas en la revisión de la literatura sobre participación de la familia en países industrializados, y resultados de investigaciones sobre intervenciones educativas en América Latina. Se espera que esta tipología proporcione un marco de referencia útil para el estudio de la participación de los padres en la educación de sus hijos, y para el diseño e implementación de políticas de participación de padres en América Latina.

Una taxonomía de formas de participación de los padres

La taxonomía propuesta a continuación cubre prácticas, conductas e interacciones con la escuela; funciones y roles que los padres ejecutan o desempeñan afectando la educación formal de sus hijos. Las categorías de participación están organizadas en un continuo hogar-escuela como áreas de influencia para la participación familiar:

- ▶ *Padres como responsables de la crianza del niño (responsabilidades básicas de los padres).* En esta categoría los padres desempeñan las funciones propias de la crianza, cuidado y protección de sus hijos, y proveen las condiciones que permitan al niño asistir a la escuela (Epstein, 1990; Davies, 1976, en Purvis, 1984).
- ▶ *Padres como maestros.* Los padres continúan y refuerzan el proceso de aprendizaje del aula en la casa. Supervisan y ayudan a sus hijos a completar sus tareas escolares y trabajar en proyectos de aprendizaje (Snow et al., 1991; Epstein, 1990; Henderson y Berla, 1994, Clark, 1993).
- ▶ *Padres como agentes de apoyo a la escuela.* Esta categoría se refiere a las contribuciones que los padres hacen a las escuelas para mejorar la provisión de servicios. Incluye contribuciones de dinero, tiempo, trabajo y materiales (Winkler, 1997; Henderson y Berla, 1994).
- ▶ *Padres como agentes con poder de decisión.* En esta categoría los padres desempeñan roles

de toma de decisión que afectan las políticas de la escuela y sus operaciones. Incluye la participación de padres en consejos escolares consultivos y directivos, o en programas de selección de escuelas/vales escolares (*vouchers*) (Epstein, 1990; Henderson y Berla, 1994).

En las siguientes secciones presentaremos estas cuatro categorías de participación, su definición, descripción de prácticas, impacto sobre el rendimiento académico según las investigaciones educativas e implicaciones para la escuela.

Los padres como responsables de la crianza del niño

En las conductas incluidas en esta categoría los padres desempeñan las funciones propias de crianza, cuidado y protección de sus hijos. Incluye desde cuidar de su salud, nutrición y desarrollo psico-social, hasta proveer las condiciones que permitan al niño asistir a la escuela: proporcionarle vestuario, inscribirlo y llevarlo a la escuela, cubrir los gastos de la educación (tanto los directos como los ingreso que no reciben cuando el niño estudia en lugar de trabajar) y decidir la dedicación del tiempo del niño a actividades escolares, tareas de la casa o actividades de empleo fuera de la casa (Epstein, 1990; Davies, 1976, en Purvis, 1984).

En los países desarrollados, gran parte de la literatura sobre esta categoría se refiere al rol de los padres en la crianza del niño. La educación de padres en materia del cuidado y desarrollo de niños en edad pre-escolar es la modalidad de participación familiar más extensamente documentada en Estados Unidos (Henderson y Berla, 1994). Sin embargo, en este trabajo no estudiamos intervenciones específicas a nivel pre-escolar o en el área de crianza en América Latina.² En su lugar, hemos optado por concentrar nuestra atención en los niveles básico-secundaria, y en los esfuerzos de los padres por enviar a sus niños a la escuela. Estas prácticas familiares determinan condiciones que facilitan oportunidades educativas para los niños y tienen un efecto directo en los factores de demanda de la educación (Reimers, 1996; Williams, 1997).

La pobreza como barrera a la participación

Esta categoría de participación es particularmente importante en los países Latinoamericanos en donde las condiciones de pobreza son prevalecientes y la contribución del trabajo de los niños al ingreso familiar es significativa. Por una parte, las condiciones de pobreza están asociadas con problemas de nutrición y salud que causan inasistencias de los

²Algunas experiencias interesantes en Latinoamérica son el *Programa Padres e Hijos* para niños en zonas rurales de Chile, *Promesa* en Colombia, el *Proyecto Inicial de Educación* de México, el programa *Wawa Wasi* de Perú, y *Hogares de Cuidado Diario* en Venezuela.

estudiantes (Myers, 1993). Por otra parte, los padres se enfrentan a la decisión de cuál es el mejor uso del tiempo del niño entre actividades como la asistencia a la escuela, el cuidado de otros hermanos o el empleo en actividades que produzcan ingresos para la familia. Si el ingreso de los padres no es suficiente para sustentar a la familia, esta decisión resulta en la ausencia (temporal o permanente) del estudiante de la escuela para poder trabajar.

Las inasistencias de los estudiantes reducen el tiempo de enseñanza-aprendizaje y se asocian con la repitencia de grados en las escuelas rurales en América Latina (Myers, 1993).³ Esto incrementa los costos de educación para los padres, y en última instancia, conduce a la deserción escolar. Consecuencias negativas de largo alcance se generan en:

- ▶ el desarrollo de habilidades cognitivas y adquisición de competencias de lecto-escritura del estudiante, dada la reducción en el tiempo dedicado a actividades de enseñanza-aprendizaje;
- ▶ la capacidad de las familias de romper el ciclo de transmisión inter-generacional de la pobreza, (debido a la persistencia de los bajos niveles educativos en la familia); y
- ▶ la eficiencia del sistema educativo en Latinoamérica, elevando considerablemente los costos de educación por estudiante (Schiefelbein y Wolff, 1992).

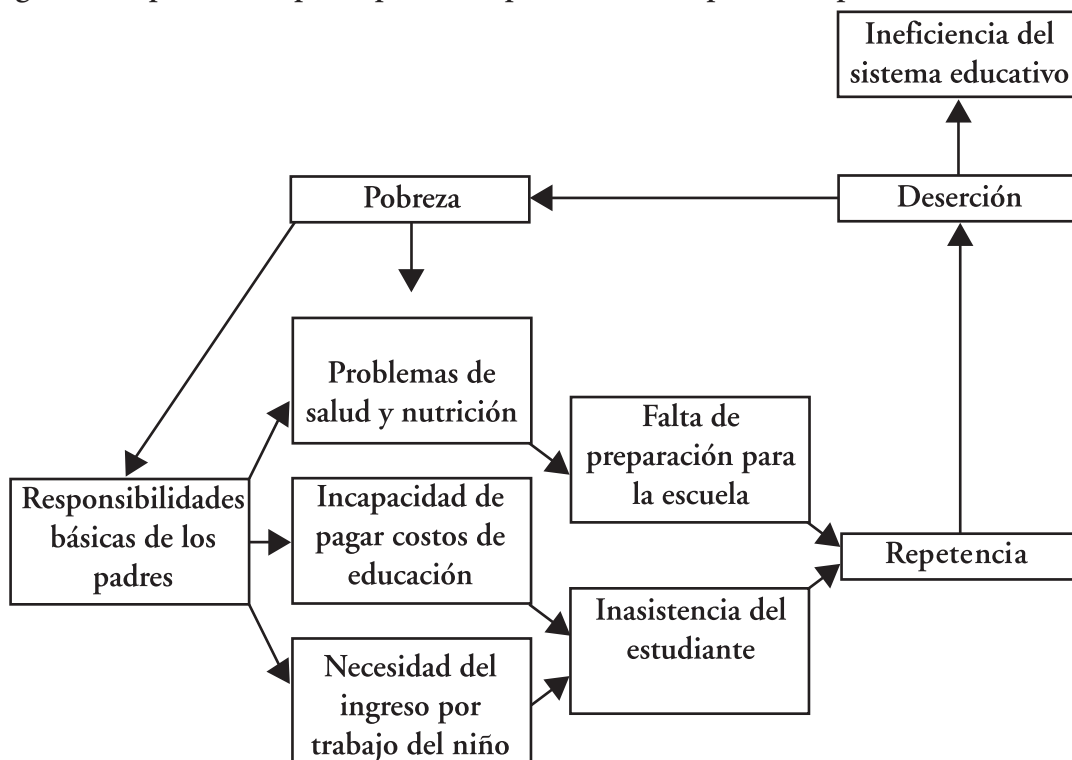
Implicaciones

Experiencias en participación de la familia en esta categoría en Estados Unidos señalan como uno de los retos de la escuela el “obtener información de los padres, que pueda ser utilizada para promover el éxito del niño en la escuela” (Epstein, 1990). Datos referentes a la percepción de los padres o indicadores de sus condiciones de vida pueden informar tanto para decisiones a nivel central o regional, como para prácticas de escuelas y conductas y actitudes de maestros en el aula.

En el nivel nacional o regional, la existencia de un sistema de información que reúna estadísticas de estándares de vida y datos de encuestas de hogares puede servir de base a las decisiones sobre políticas para promover la demanda educativa tales como:

³De acuerdo a Myers (1993) “la pobreza no es en sí misma causa directa de la repitencia, sino que es indirectamente un factor importante. Asociados con la pobreza se encuentran problemas de nutrición y salud, migración de padres en busca de trabajo, necesidad de trabajo de los niños”. Estos factores fueron identificados por Myers como causas de la repitencia fuera del ámbito escolar en estudios de casos de escuelas rurales en México.

Figura 1: Impacto de la participación de padres como responsables por la crianza



- ▶ eliminación de requisitos de la escuela que impiden la asistencia de los niños más pobres (por ejemplo, el requisito de llevar uniforme);
- ▶ subsidios directos a familias para compensar gastos directos e indirectos de la educación;
- ▶ provisión gratuita de textos.

Las escuelas, por su parte, pueden utilizar información disponible en los sistemas centrales de información, pero la fuente más importante de información la constituyen las comunicaciones escuela-familia. Estas comunicaciones son tan importantes que algunos autores las consideran una de las modalidades de participación familiar o de colaboración escuela-familia (Epstein, 1990; Davies, 1976 en Purvis, 1984). En nuestra tipología, las comunicaciones escuela-padres constituyen una variable de proceso e interacción presente (de diferentes maneras) en todas las modalidades de participación de los padres en la educación de sus hijos. Ellas incluyen desde el envío de notas a los padres, la convocatoria de padres a reuniones en la escuela, hasta la visita de los maestros a los hogares.

Las escuelas familiarizadas con las condiciones de vida en la comunidad, la situación de las familias de sus estudiantes y la necesidad de trabajo de los niños, pueden ser más flexibles en el diseño de sus prácticas (desde la elaboración del calendario escolar, la

implementación del plan de estudios, hasta la asignación de tutores para ayudar a los niños ausentes de la escuela (Myers, 1993)). La Escuela Nueva en Colombia proporciona interesantes ejemplos del uso de la información proveniente de la comunidad en la planificación de las actividades de la escuela.⁴

Además, según el modelo de competencia cultural, los maestros que conocen más acerca de los valores, creencias y condiciones de las familias de sus estudiantes, están mejor preparados para cooperar con ellos y adaptar sus prácticas a las necesidades de estos (Shartrand et al., 1997). Según este modelo, puede esperarse que maestros con mayor información acerca de las condiciones de los estudiantes que repiten tienden a responsabilizar menos a los niños y a las familias del fracaso de sus estudiantes.⁵ Si los maestros conocen la asociación entre pobreza y oportunidades educativas, estarán mejor preparados para identificar áreas en las que pueden apoyar a los estudiantes y sus familias (Shartrand et al., 1997). De igual manera, si los maestros están familiarizados con los sacrificios que las familias pobres hacen para enviar a sus hijos a la escuela, sus estereotipos negativos hacia los padres pueden modificarse junto con las expectativas de fracaso de los estudiantes (Snow et al., 1991; Dellagnelo, 1997). Experiencias en América Latina ofrecen apoyo a esta tesis. En un estudio de la participación de padres en escuelas en el noreste de Brasil, Dellagnelo (1997) concluye que los maestros necesitan mayor información acerca de las condiciones de vida de las familias, ya que éstas determinan el tipo de apoyo que los padres puedan brindar a la educación de sus hijos. El conocimiento de éstas puede ayudar a los maestros a “reconocer las formas de participación de los padres”, eliminar estereotipos, y ayudar a establecer un puente que vincule a padres y maestros (Dellagnelo, 1997).

Finalmente, los programas de formación y mejoramiento del maestro deben enfatizar la necesidad de los maestros de comprender los valores, cultura y condiciones de vida de sus estudiantes y familias para que puedan adaptarse de manera flexible a sus necesidades y ofrecer una educación relevante para la comunidad. Según el Proyecto de Investigaciones de la Familia de la Universidad de Harvard:

⁴La Escuela Nueva en Colombia ha incorporado hace ya bastante tiempo el uso de la información proveniente de la comunidad en la planificación de las actividades escolares: “Información personal, demográfica y socioeconómica de las familias es recolectada y sirve de base a los maestros para la planificación de años subsiguientes. Los maestros utilizan esta información para hacer una ‘monografía de la comunidad’ que describe la cultura, trabajos, salud y otras características de sus miembros. Con la comunidad se prepara un calendario agrario que sirve un doble propósito: servir como recurso a la elaboración y planificación de los calendarios y horarios escolares, y servir como actividad de aprendizaje para el maestro y los niños” (McEwan).

⁵Myers (1993) reporta en su estudio de la repetencia en México que las escuelas asignan la culpa del fracaso de los niños a los propios niños y a sus familias, y no a las escuelas. Según los maestros, los padres “están ausentes y desinteresados”.

“Aunque los maestros no pueden hacerse responsables de satisfacer las necesidades de las familias directamente, pueden aprender a comprender las relaciones entre pobreza y funcionamiento familiar y brindar apoyo...” (Shawarda, 1997).

Los padres como maestros

Esta categoría incluye las interacciones entre padres y niños que tienen lugar en el hogar y que proporcionan oportunidades para el aprendizaje. El modelo de participación de ‘padres como maestros’ supone que “la influencia de las familias sobre el rendimiento es más efectiva cuando los padres actúan como agentes educadores” (Snow et al., 1991). Los padres se involucran activamente en la educación de sus hijos continuando y reforzando en el hogar el proceso de aprendizaje iniciado por el maestro en el aula: supervisan y ayudan a sus hijos a completar sus tareas escolares, trabajan con ellos en proyectos que refuerzan el plan de estudios de la escuela o realizan actividades que fomentan la adquisición de las competencias de lecto-escritura (desde leer historias a los niños a entablar conversaciones en la mesa) (Snow et al., 1991; Henderson y Berla, 1994; Clark, 1993; Chavkin y Williams, 1993; Keith et al., 1996; Davies, 1976, en Purvis, 1984).

Relación con el rendimiento académico

Esta categoría ha sido la más estudiada en la literatura de participación de los padres en Estados Unidos. Su significativo impacto en el rendimiento académico cuenta con el más cuantioso y sólido apoyo empírico hasta la fecha (Purvis, 1984; Henderson, 1995; Chavkin, 1993; Snow et al., 1991). La asociación entre la participación de los padres en la supervisión de las tareas y el rendimiento académico, y entre la participación en los procesos de aprendizaje de la lecto-escritura y los resultados de pruebas estandarizadas de lectura, ha sido documentada en numerosas investigaciones en los países desarrollados.

Tiempo en la tarea e interacciones planificadas

Estudios reportan una relación significativa entre el tiempo que los estudiantes dedican a prácticas efectivas de estudio y de tareas en la casa y el rendimiento académico que obtienen (Cooper, 1989, en Clark, 1993). Además, el tiempo que los padres dedican a supervisar a sus hijos en prácticas o proyectos de estudio se asocia con el tiempo que pasan los niños estudiando en el hogar (Clark, 1993). En un modelo de aprendizaje, las tareas extienden el proceso de enseñanza-aprendizaje de la escuela al hogar. El tiempo dedicado a las tareas brinda al niño la oportunidad de manipular información novedosa presentada en el aula y relacionarla con estructuras familiares de conocimiento, practicando, cometiendo errores y buscando soluciones.

Los padres pueden ayudar a sus hijos a desarrollar habilidades para la lecto-escritura a través de interacciones planificadas, y pueden reforzar el aprendizaje del aula supervisando las tareas del niño. Las interacciones planificadas son la base de la mayoría de los programas de educación de padres (Kellaghan et al., 1993) y son el rasgo común de los programas exitosos que involucran a padres en la educación de sus hijos (Purvis, 1984). En una teoría constructivista del aprendizaje, las interacciones con adultos (maestros y padres) proporcionan el andamiaje sobre el cual el niño construye el conocimiento del mundo. Estudios de familias de bajo nivel socioeconómico indican que la interacción de 10 a 20 minutos al día entre niños y adultos puede mejorar considerablemente el vocabulario y la comprensión lectora de los niños (Snow et al., 1991, pag. 171). En la interacción planificada los padres proveen oportunidades para el aprendizaje de sus hijos sin tener que enseñarles directamente (Snow et al., 1991). En lugar de enseñar las materias escolares a sus hijos, los padres pueden “alentar, escuchar, alabar, guiar, monitorear, discutir” (Epstein, 1990, pag. 706). En este sentido, el concepto de ayuda en las tareas es “redefinido” (Epstein, 1990).

Barreras a la participación de los padres como maestros en el hogar

Hasta ahora, esta discusión asume que gran parte del tiempo del niño fuera de la escuela es tiempo disponible para estudiar. En el mejor de los casos, un estudiante latinoamericano de escuela básica asiste un máximo de 180 días de clase al año, un promedio de cinco horas diarias. Pero la realidad de las familias pobres y zonas rurales en esta región es que los niños pasan su tiempo fuera de la escuela desempeñando obligaciones en el hogar o trabajando para contribuir al sustento de la familia.

Aún cuando los niños cuenten con tiempo para estudiar en casa, las investigaciones reportan diferencias entre las familias de ingresos medios y las de escasos recursos y bajo nivel educativo, en cuanto al papel de los padres reforzando el aprendizaje en las tareas escolares. Los padres de niveles socioeconómicos bajos expresan el deseo de ayudar a sus hijos con las tareas, pero por lo general, no saben cómo hacerlo. O bien “no están familiarizados con los temas de las tareas o no tienen tiempo” (Snow et al., 1991). Por otro lado, los maestros mantienen estereotipos y expectativas que suponen que los padres de bajo nivel socioeconómico o educativo no quieren o no pueden ayudar a sus hijos con las tareas. En general, las investigaciones reportan que la más importante barrera para la participación es el bajo nivel educativo de los padres (Snow et al. 1991; Johnson, 1996).

Algunos estudios realizados en América Central son consistentes con estos hallazgos. Resultados de un Diagnóstico Social en El Salvador indican que los padres perciben la supervisión de las tareas escolares como uno de sus principales roles (12.1 por ciento). En general alrededor del 60 por ciento de los padres entrevistados ayudan con las tareas. “La

mayoría de quienes no lo hacen dan como razón el carecer de suficiente educación para ayudar a sus hijos... por lo que el problema se debe a la falta de competencia de los padres y no a la falta de voluntad. La falta de educación es más frecuentemente citada por los padres en zonas rurales y por los padres de niño que han abandonado la escuela” (Banco Mundial, 1997).

Implicaciones

Las investigaciones sobre esta categoría de participación poseen importantes implicaciones de políticas en tanto a la alfabetización y entrenamiento de padres, la redefinición del concepto de tareas y la formación y entrenamiento de maestros.

Alfabetización y educación de padres

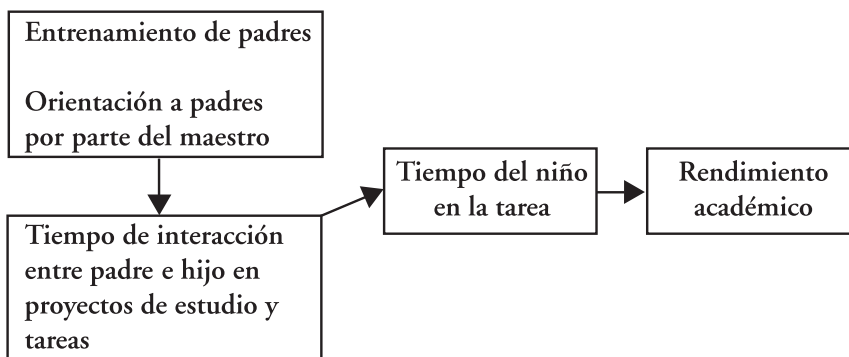
Estudiosos de la participación familiar en países en desarrollo abogan por programas de alfabetización de la familia (Dickson, 1994, en Johnson, 1996). Johnson (1996) sostiene que además de la necesidad de apoyar la educación de sus hijos, los padres tienen necesidades propias de educación. A través de programas de educación y alfabetización de padres, la escuela puede actualizar el potencial de las familias para interactuar con sus hijos, y puede establecer un puente entre la educación de ambos (Johnson, 1996)

Para combatir la transmisión de la pobreza y analfabetismo de generación en generación en América Latina, el rol de la escuela debe ser revisado en cuanto a la promoción del alfabetismo de los padres. “Las escuelas comprometidas a la participación de los padres deben proveer acceso a programas de alfabetización para adultos a aquellos padres cuyos bajos niveles de alfabetización les impide o dificulta ayudar a sus hijos a aprender a leer y escribir.” (Snow, 1991).

Entrenamiento de padres para apoyar las tareas

Previamente reportamos que el tiempo que los estudiantes dedican a las tareas en el hogar se asocia con el rendimiento académico obtenido, y que el tiempo que los padres dedican a supervisar a sus hijos en proyectos de estudio se asocia con el tiempo que pasan los niños estudiando en el hogar (Cooper, 1989, en Clark, 1993). De igual manera, estudios constatan que el grado de instrucción y orientación que los maestros brindan a los padres en relación a la supervisión de trabajos y tareas se relaciona positivamente con el tiempo que los padres dedican a ayudar a los niños (Clark, 1993). Por tanto, intervenciones dirigidas a mejorar el rendimiento académico de los alumnos deben incluir un componente de entrenamiento de los padres en el apoyo y supervisión de prácticas de estudio y tareas de sus hijos.

Figura 2: Impacto del tiempo de interacción planificada padre-hijo en el rendimiento académico



Redefinición de las tareas escolares

Dado que el tiempo de interacción con adultos es un factor importante en el aprendizaje de la lecto-escritura, la escuela debe promover la interacción de padre y hijo a través de proyectos y tareas. Las investigaciones en el tema han exigido una redefinición del concepto de tarea, alejándose del modelo de estudio individual y solitario para incluir actividades interactivas en la casa y en la comunidad (Epstein, 1990). Estas tareas pueden requerir la cooperación de los padres, abuelos y vecinos en la comunidad (Snow et al. 1991), tales como, entrevistar a los padres acerca de diferentes tópicos o discutir artículos de periódico antes de un reporte oral en clase. La Escuela Nueva en Colombia ha experimentado con este concepto interactivo de las tareas y con la inclusión de los miembros de la familia y la comunidad como recursos en el proceso de enseñanza aprendizaje. Resultados de evaluación reportan un incremento en la relevancia del plan de estudios y un elevado apoyo de la comunidad al proceso (Dalin, et al. 1990).

Entrenamiento de maestros

El reto de la escuela no sólo incluye entrenar a los padres para que ayuden a sus hijos, sino preparar a los maestros para que trabajen con los padres. Los padres necesitan saber cómo pueden ayudar a sus niños a aprender, específicamente, cuáles conductas e interacciones con los niños son más favorables para mejorar el rendimiento en la escuela. La escuela debe proveer información a los padres acerca de variadas prácticas familiares que facilitan el aprendizaje, para que los padres puedan elegir aquéllas que se ajusten a su realidad familiar. Esto supone que los maestros poseen la preparación necesaria para trabajar con los padres en este aspecto. Programas de formación y mejoramiento profesional del maestro deben atender a esta necesidad de preparación. En iniciativas basadas en la participación de padres,

esfuerzos deben dirigirse a reconocer y divulgar la importancia de los padres como maestros en el hogar, su importante rol en el monitoreo de tareas y en la transmisión de altas expectativas de rendimiento escolar (Clark, 1993; Henderson y Berla, 1994). Esto supone influenciar la conducta de los padres en el proceso de aprendizaje de los niños.

Algunos reportes sugieren que este componente está ausente en reformas educativas en Centroamérica: En un estudio acerca de las percepciones de padres y maestros del proceso de descentralización y autonomía escolar en Nicaragua, Fuller y Rivarola (1988) encontraron que los padres conciben su participación en la educación de sus hijos como involucración con la escuela como institución, y no en función de posibles cambios en sus prácticas familiares o interacción con sus hijos en el hogar. Los autores reportan diferencias en las expectativas que maestros y padres tienen del rol de estos últimos: aunque los maestros hablan del posible rol de los padres ayudando a sus hijos a hacer las tareas, “los padres difícilmente hablan acerca de cambiar su propio comportamiento para hacer que sus niños salgan mejor en la escuela.” (Fuller y Rivarola, 1988).

Cuando los programas de las escuelas para entrenar a los padres a ayudar a sus hijos tienen éxito, uno de los beneficios reportados en la literatura consiste en el “reconocimiento —por parte de los maestros— de que padres de bajos recursos y menor nivel educativo pueden ayudar a reforzar el aprendizaje del estudiante al igual que padres de mayores recursos” (Epstein, 1990).

En conclusión, iniciativas de reforma educativa que persigan elevar la calidad de la educación a través de la participación de los padres deben incorporar estrategias de participación de los ‘Padres como Maestros’ (rol de apoyo en la realización de tareas y aprendizaje de la lecto-escritura). Estas prácticas familiares de refuerzo al aprendizaje en el aula constituyen la modalidad de participación de padres cuyo impacto en el rendimiento académico ha sido corroborado sistemática y ampliamente por numerosas investigaciones en el área.

Dentro de esta categoría de participación el reto de la escuela consiste en:

- ▶ informar a padres y maestros de los beneficios de esta modalidad de participación (apoyo a tareas y aprendizaje);
- ▶ educar y alfabetizar a la familia, “establecer un puente” entre la educación de los hijos y el proceso de alfabetización de los padres (Johnson, 1996);
- ▶ entrenar a los padres en las prácticas familiares que favorezcan el aprendizaje, enseñándoles:
 - cómo pueden interactuar con sus hijos para el aprendizaje de la lecto-escritura, y
 - cómo pueden supervisar y ayudar a los niños en las tareas;

- ▶ entrenar a maestros para:
 - trabajar con padres e hijos;
 - diseñar tareas interactivas que involucren a la familia como recurso de aprendizaje en el plan de estudios;
 - conocer más acerca de las circunstancias familiares y niveles educativos de las familias;
 - eliminar el estereotipo negativo de que padres de bajo nivel socioeconómico y educativo no pueden ayudar a sus hijos a aprender.

Los padres como agentes de apoyo a la escuela

Esta categoría se refiere a las contribuciones que los padres hacen a las escuelas para mejorar la provisión de servicios. Incluye una gran variedad de actividades, desde la asistencia voluntaria a maestros y/o organizaciones de padres (Henderson, et al., 1986), como contribuciones de dinero, tiempo, materiales (Winkler, 1997), trabajo, conocimientos y destrezas (Chavkin y Williams, 1993). Los padres apoyan las escuelas de sus hijos en múltiples formas: participando en la renovación o construcción de sus edificaciones, donando libros para la enseñanza, financiando la compra de materiales educativos, preparando almuerzos para los niños o acompañando a los niños a actividades fuera del plantel de clase.

En casos como los mencionados, es claro cómo este tipo de participación de los padres tiende a aumentar los niveles de los insumos en el proceso educativo (McGinn y Williams, 1997). No es de extrañarse por ello que las escuelas favorezcan y promuevan de manera especial este tipo de participación. Ciertas funciones de apoyo de los padres pueden afectar directamente los procesos educativos en la escuela (como en el caso de padres que sirven de voluntarios para enseñar en el salón de clase cuando los maestros se ausentan, o que sirven como tutores de niños que presentan dificultades con ciertas asignaturas). Sin embargo, las contribuciones que afectan insumos son mucho más comunes en esta categoría.

Hay interesantes diferencias entre este tipo de participación y las anteriores categorías discutidas en este trabajo. Las actividades de los roles de “padres como maestros” y “padres como responsables de la crianza” se concentran principalmente en el hogar y no en la escuela. Además, ellas afectan casi exclusivamente al hijo de los padres que participan. Es decir, el beneficiario de la acción de los padres suele ser un individuo y no el salón de clase o la escuela como un todo. En el caso de la categoría de “padres como apoyo a la escuela” la participación tiende a afectar a grupos. Su impacto va más allá del beneficio privado de los padres e hijos en el hogar para afectar a otros niños en la escuela. Los padres pueden contribuir individualmente o pueden asociarse con otros padres para formalizar sus actividades de

apoyo. Las asociaciones de padres son un ejemplo. La mayoría de ellas surgen para organizar la recaudación de fondos y generar recursos e insumos para la escuela.

El rol de “apoyo a la escuela” es uno de los más tradicionales de participación de padres tanto en países desarrollados como en vía de desarrollo. La dependencia de las escuelas del rol de ‘padres como apoyo’ forma parte de una perspectiva de participación predominante hace unas décadas, en las que el debate de participación se centraba en qué podían hacer los padres por la escuela. En estos momentos el debate se ha transformado para contemplar “cómo pueden la escuela y los padres trabajar juntos” para mejorar la calidad de la enseñanza (Epstein, 1998). Este giro conceptual redefine los términos de la relación escuela-padres y lo enmarca en un modelo de colaboración y alianzas (*partnerships*) (Epstein, 1990; Williams, 1997; Shaeffer, 1992).

En un modelo de colaboración para la educación basado en la noción de alianza escuela-familia-comunidad, “la familia y la comunidad participan en mejorar las escuelas y las escuelas participan en la mejora de las condiciones de vida de la comunidad” (Martiniello, 1998; Williams, 1997). La escuela se convierte en un centro para el desarrollo comunitario (Williams, 1997). Los maestros se convierten en organizadores de la comunidad (Escuela Nueva, en Dalin et al. 1994; Williams, 1997). Ejemplos de modelos escolares que incorporan este punto de vista en América Latina son el movimiento Fe y Alegría (Reimers, 1996b) y La Escuela Nueva en Colombia (Dalin et al., 1994).

Barreras: Desconfianza y tensiones entre padres y escuela

En América Latina, aún en las comunidades que viven en condiciones de pobreza, las contribuciones de los padres a la escuela (en la provisión de recursos y mantenimiento del plantel) llegan a ser significativas, y en ciertos casos imprescindibles para el sostenimiento de las actividades escolares. Sin embargo, si esta categoría de “padres como agentes de apoyo” es la única o más importante forma de participación familiar que practica o promueve la escuela, puede esperarse que surjan tensiones entre padres y maestros cuando las relaciones entre éstos estén caracterizadas por falta de confianza mutua, estereotipos acerca de los padres pobres y marcada divergencia de expectativas.

A pesar de que en esta categoría las contribuciones a la escuela son en su mayoría voluntarias, los maestros suelen percibir las como una de las responsabilidades más importantes de los padres en la educación de sus hijos. Dadas las expectativas de los maestros y directores, estas contribuciones pueden convertirse en el “barómetro” que usan las escuelas para medir la participación de los padres, creando tensiones entre familia y escuela, especialmente en comunidades pobres. Cuando las familias pobres no pueden contribuir materiales o trabajo a la escuela, los maestros tienden a desarrollar una actitud negativa hacia

ellas, ya que no ofrecen apoyo en la medida en que los maestros esperan. En consecuencia, padres pobres en zonas rurales de América Latina son con frecuencia percibidos como “ausentes y desinteresados” por los maestros (Myers, 1993). Sin embargo, las familias en estas comunidades hacen grandes esfuerzos para enviar a sus hijos a la escuela prescindiendo de su contribución al sustento económico del hogar o a las labores de la casa. Si estas familias perciben crecientes demandas por parte de la escuela exigiendo apoyo (que los padres difícilmente pueden ofrecer dadas sus condiciones de pobreza), y al mismo tiempo no perciben beneficios para sus hijos, entonces pueden no encontrar justificación alguna para contribuir a la escuela. En consecuencia, se genera mayor desconfianza entre la escuela y la comunidad.

Ejemplos de estas tensiones son reportados en variadas investigaciones en América Latina. Un estudio de escuelas en El Salvador revela que “los padres resienten ser llamados sólo para contribuir dinero a la escuela” (Environment Department, 1995). Mientras que otro estudio sobre la descentralización en Nicaragua (Fuller y Rivarola, 1998) encontró que los padres perciben la autonomía escolar como la imposición de una carga financiera a las familias. Para éstas, la autonomía se equipara a “presión para pagar la cuota...El pago de la cuota es tan controversial que se percibe como la modalidad exclusiva de contribución esperada de los padres” (Fuller y Rivarola, 1998). En tanto que en Brasil, un reporte sobre la interacción de padres de bajos recursos y escuelas indica que la interacción familia-escuela es escasa y limitada a pequeños servicios de apoyo. “Los padres sienten que la escuela exige más apoyo de los padres en forma de contribuciones, sin embargo, no está interesada en conocer sus opiniones. Por su parte, los maestros quieren mayor participación de los padres como apoyo y contribución sin que interfieran con los asuntos internos de la escuela.” (Cenpec 1996, en Dellagnelo, 1997).

Estas tensiones se exacerbaban en procesos de descentralización educativa en los que mayor responsabilidad por el financiamiento de la escuela recae en la comunidad local y los padres. En las comunidades pobres tales políticas pueden resultar altamente regresivas (Reimers, 1996; Johnson, 1996). Además, corren el riesgo de profundizar sentimientos de desconfianza y alienación que puedan existir entre las familias pobres y las escuelas.

De acuerdo a Bryk y Schneider (1993) las relaciones de confianza se basan en respeto mutuo y reciprocidad: “En el contexto escolar, respeto involucra el reconocimiento personal de las partes [familia y escuela] del rol que cada uno juega en la educación de los niños”. Implica saber “escuchar y reconocer” el papel del otro, además de estar dispuesto a entablar un diálogo “cívico” a tal efecto.

Sin embargo, algunos estudios indican que maestros en zonas rurales y pobres de Latinoamérica no parecen reconocer o dar crédito a los esfuerzos de las familias. Dellagnelo

sostiene que maestros y padres tienen diferentes expectativas acerca del apoyo que pueden brindar las familias a la escuela. Los maestros, plantea Dellagnelo, no valoran “las formas naturales de participación de los padres en la educación de sus hijos” (tales como caminar con sus niños a la escuela) (Dellagnelo, 1997).

Implicaciones

Estos hallazgos tienen importantes implicaciones en cuanto a nuestra comprensión de las condiciones necesarias para promover este tipo de participación, como es el conocimiento de las circunstancias familiares, el establecimiento y cultivo de relaciones de confianza y respeto entre escuela y comunidad (capital social) y en cuanto al diseño de programas de entrenamiento de maestros con tal propósito.

Conocimiento de las condiciones familiares

En resumen, las investigaciones realizadas en Latinoamérica sugieren que las expectativas de participación en esta categoría deben basarse en el conocimiento de las condiciones de vida de las familias (Dellagnelo, 1997). Los maestros deben enfatizar y reconocer las condiciones familiares, para así poder “entender los recursos de los padres y su capacidad de hacer estos recursos disponibles para sus niños. Es importante”, nos advierte Dellagnelo, “cambiar el foco y ver los esfuerzos de los padres en sustentar la escuela de una manera más realista y menos prescriptiva” (Dellagnelo, 1997).

Capital social

Este tipo de participación de los padres requiere de la presencia de capital social (condiciones de mutua confianza, reciprocidad y redes de apoyo (Putnam, 1993)) en la escuela y su comunidad. Si los padres sienten que la escuela sólo les exige contribuciones, las relaciones familia-escuela se limitan y se genera desconfianza. El predominio de la participación de ‘padres como agentes de apoyo’ en una escuela que mantenga lazos débiles con la comunidad, incrementa la tensión entre ambos, ya que en esta categoría de participación, los padres no perciben beneficios individuales para sus hijos, y pueden no justificar el esfuerzo por apoyar una escuela que les resulta ajena.

Por el contrario, en un clima de confianza y reciprocidad⁶ en el que padre y escuela mantienen relaciones estrechas basadas en mutuo respeto y beneficio, y en el conocimiento realista de las condiciones de vida de las familias, la participación de padres en actividades de apoyo a la escuela lejos de crear tensiones puede ayudar a crear mayores vínculos de confianza entre los participantes. Tal como señala Coleman (1990) “mientras más acuden las personas unas a otras en busca de ayuda, mayor es la cantidad de capital social que se genera”.

Un ejemplo de esto lo constituyen las escuelas Católicas estudiadas por Coleman (et al., 1987) y Bryke (et al., 1993) en Estados Unidos, y las escuelas Fe y Alegría en América Latina, en donde las familias participan activamente en variadas actividades voluntarias en la escuela y la comunidad dentro de un clima de confianza mutua y reciprocidad.

Entrenamiento de maestros

Uno de los más importantes estudiosos del capital social, Robert Putnam, afirma que “la confianza es el aceite lubricante de la cooperación” (1993). Según esto, resulta claro que las escuelas deben realizar esfuerzos deliberados para desarrollar confianza entre maestros y padres y fortalecer el capital social de la escuela y las familias. Según una perspectiva teórica de capital social, familias y escuelas deben trabajar juntas en la “construcción de intercambios basados en reciprocidad” (Shartrand, 1997). En la formación docente esto supone que los maestros adquieren conocimientos y habilidades que les ayuden a negociar diferencias con la comunidad, edificar sobre los valores comunes y cooperar en búsqueda de metas comunes. Esto puede incluir prácticas específicas como “conocer cómo eventos sociales pueden crear capital social” (Shartrand, 1997). Estas actividades sociales son claves en la creación de un sentido de conexión y de verdadera comunidad entre los participantes, ya que el capital social es producto de interacciones sociales. En el caso de descentralización y autonomía escolar en Nicaragua, los padres perciben como beneficios el participar en actividades que los acercan a otros miembros de la comunidad educativa, bien sea otros padres o maestros (Fuller y Rivarola, 1998). Aunque estas actividades sociales no tengan una incidencia directa en las operaciones de la escuela, ellas refuerzan las relaciones entre los miembros de la comunidad y la escuela generando mayor capital social que sirva de apoyo a la educación de los jóvenes.

Los padres como agentes con poder de decisión

En esta categoría los padres desempeñan roles de toma de decisión que afectan las políticas de la escuela y sus operaciones. Incluye la participación de padres en consejos escolares consultivos y directivos o en programas de selección de escuelas/vales escolares (*vouchers*) (Chavkin y Williams, 1993; Epstein, 1990; Henderson y Berla, 1994).

Como su nombre lo indica, en esta categoría la naturaleza de la participación radica en el poder de decisión de los padres. Para poder entender este rol debemos discutir varios aspectos de sus decisiones en el contexto Latinoamericano:

“La reciprocidad generalizada se refiere a las continuas relaciones de intercambio que en un momento dado no son correspondidas, pero que envuelven expectativas comunes de que un beneficio o favor debe ser correspondido en el futuro.... Esta norma de reciprocidad reconcilia los intereses individuales y la solidaridad” (Putnam, 1993).

¿Cuáles son los mecanismos formales a través de los cuales los padres participan en la toma de decisiones?

¿Sobre qué funciones educativas tienen poder de decisión los padres?

¿Cuál es el impacto de las decisiones de los padres sobre los resultados educativos?

Mecanismos formales de participación

En nuestra taxonomía, los mecanismos formales de participación en la toma de decisiones se refieren a las diferentes vías que ofrece el sistema educativo a los padres para participar en la toma de decisiones que afectan la educación de sus hijos. Estos mecanismos corresponden en gran medida a las formas de participación en la educación descritas por Winkler (1997) en asociación con los procesos de descentralización de los sistemas educativos Latinoamericanos. Estos mecanismos son:

- ▶ derecho a seleccionar escuelas/programas de vales escolares,
- ▶ participación directa en consejos escolares, sean estos de carácter consultivo o directivo.
- ▶ derecho al voto de representantes a consejos directivos y/o directores de escuela.

Derecho a seleccionar escuelas/programas de vales escolares

En la selección de escuelas, los padres tienen poder de decidir a cuál escuela asistirán sus hijos. Si la escuela no satisface sus necesidades de educación, los padres tienen la prerrogativa de cambiar a sus hijos a otra que le brinde mayor satisfacción (Bauch, 1993). A través de este mecanismo de participación, los padres ejercen influencia indirecta en la escuela como consumidores de los servicios provistos por la misma. Según este modelo, el comportamiento de las escuelas y el de los padres están sujetos a fuerzas del mercado. Las escuelas responden a los intereses y necesidades de los padres, quienes son soberanos en su decisión de elegir escuelas para sus hijos. Sin embargo, los padres no tienen influencia directa en las decisiones internas de la escuela.

La forma concreta que ha tomado el principio del derecho a seleccionar escuelas es la de los sistemas de vales escolares (*vouchers*). Este método consiste en “el uso de cupones o vales que compensan a los padres por el costo de la educación privada tanto de manera parcial como completa” (King et al. 1997). En el caso de Chile, el programa es “universal”, los padres pueden usar los vales en cualquier escuela pública o privada. En el caso de Colombia, el programa beneficia sólo a los estudiantes de nivel socioeconómico bajo (King et al, 1997).

Participación en consejos escolares

Los consejos consultivos “son órganos permanentes que el personal directivo puede consultar cuando sea necesario, y cuya información puede ser útil para el diseño, ejecución y evaluación de los programas o proyectos” (Winkler, 1997). Algunas experiencias de descentralización en Latinoamérica se han caracterizado por la desconcentración de la autoridad del nivel central al nivel de escuela, otorgando autoridad a los consejos escolares para manejar ciertas funciones de la escuela. Estos consejos directivos, conformados sólo por padres o por un grupo representativo de padres, estudiantes, maestros y director del plantel, tienen “autoridad de tomar decisiones y ejercer funciones como órgano directivo de la escuela” (Winkler, 1997).

Derecho al voto

Dado que sólo una minoría de los padres pueden participar directamente en los consejos directivos escolares, el mecanismo del voto permite la participación de una base más amplia de padres en la elección de los representantes a los consejos escolares, o en la selección de los directores de escuela.

Ejemplos de consejos elegidos por la comunidad son las Asociaciones Comunales para la Educación (ACE) en El Salvador y los consejos directivos de las escuelas autónomas en Nicaragua. La base de participación de padres es más amplia en la elección de directores de escuela en el estado de Minas Gerais, Brasil. Este último es un proceso de doble elección, la Secretaría Estatal de Educación preselecciona tres candidatos con las más altas credenciales para el cargo, quienes presentan sus programas de trabajo a la comunidad educativa. Todos los padres tienen derecho a participar en la asamblea (de padres, maestros y estudiantes mayores de 16 años) que elige al director de la escuela a través de un voto secreto (Guedes et al., 1997).

Influencia de padres sobre funciones de la escuela

En Latinoamérica los consejos directivos pueden tener poder sobre todas o algunas de estas funciones en la escuela:⁷

- ▶ Funciones administrativas manejo del personal:
 - seleccionar, contratar y despedir maestros y directores,
 - pagar sueldos a maestros,

⁷World Bank, 1998; King et al., 1998; Winkler, 1997; Ministerio de Educación de El Salvador, 1997; Guedes et al., 1997

- monitorear/supervisar rendimiento y asistencia de los maestros;
 - administrar fondos de la escuela,
 - fijar y administrar presupuesto escolar,
 - mantenimiento de la escuela,
 - recaudar fondos a través de cuotas de los padres y contribuciones de organismos internacionales y agencias de gobierno.
- ▶ Funciones pedagógicas
- plan de estudios,
 - elaboración del plan educativo,
 - elaboración del calendario escolar.

Las ACEs de El Salvador, conformados exclusivamente por padres, desempeñan funciones directivas administrativas. Mientras que los consejos directivos de Brasil y Nicaragua — conformados por padres, maestros, estudiantes y el director de la escuela — tienen autoridad sobre decisiones en materia curricular y pedagógica, además de administrativa. Sin embargo, evaluaciones del proceso de descentralización de la educación en Minas Gerais, Brasil (Guedes et al., 1997) indican que los padres en el consejo escolar son más activos en decisiones financieras, prioridades presupuestarias, administración de recursos y mantenimiento de la escuela. Mientras que menor es su injerencia en decisiones relativas al personal, y prácticamente nula en decisiones sobre aspectos pedagógicos.

Barreras para la participación real de padres en la toma de decisiones

Es importante destacar que la promulgación de leyes y normativas que confieren autoridad a los padres en el manejo de las escuelas no resulta de manera automática en la ejecución de tal autoridad. La literatura educativa señala una discrepancia entre el poder otorgado a los padres en la conformación y operación de los consejos y el poder que en realidad éstos ejercen a la hora de tomar las decisiones. Esta diferencia es parcialmente el resultado de las dinámicas de poder entre los diferentes actores, y de sus actitudes en torno a la participación de los padres en el manejo de la escuela. “Los profesionales escolares casi siempre se convierten en los agentes clave de toma de decisión en gobiernos descentralizados” (Wong, 1993, en Reimers, 1996) Por una parte, los maestros y directores suelen tener una actitud negativa hacia la participación de los padres en roles no tradicionales de toma de decisión en las escuelas. Los maestros y directores se sienten más cómodos con los roles tradicionales de padres como ‘apoyo a la escuela’ y como ‘maestros’ de sus hijos (Henderson, 1986). Por otra parte “los padres se sienten intimidados por los administradores y maestros, y sienten que les

falta habilidades y conocimientos para poder ayudar a la educación formal de sus hijos” (Riley, 1994, en Shartrand et al., 1997). Este es particularmente el caso para padres de bajos recursos económicos y nivel educativo.

Las decisiones referentes a procesos de enseñanza-aprendizaje son aquéllas en donde la autoridad de los padres es mayormente limitada por la presión de los profesionales escolares. Los maestros y directores generalmente no dejan a los padres decidir sobre el plan de estudios (Reimers, 1996). “Hay una distribución no equitativa de poder entre los profesionales y legos que hace difícil para los padres cuestionar decisiones tomadas por los profesionales” (Kogan, 1984; Pascal 1989, en Johnson, 1997).

Esto es consistente con evaluaciones del proceso de descentralización de la educación en Minas Gerais, Brasil. Un informe reciente sostiene que la participación de los padres en decisiones pedagógicas es “en gran medida simbólica... los padres manifiestan que no aspiran a participar en tales decisiones y muchos cuestionan su capacidad para hacerlo...su función se limita principalmente a ratificar las decisiones que toman el director y el cuerpo docente” (Guedes et al., 1997).

El rol del director del plantel

Así, las investigaciones en el área reportan que la efectividad de los consejos en incorporar la participación de los padres y ejecutar las funciones propias del manejo de la escuela depende en última instancia de las acciones y actitudes del director del plantel (Chavkin, 1993; Guedes, 1996; Rollow y Bryk, 1993). En un estudio acerca de las experiencias de numerosos consejos consultivos en Estados Unidos, investigadores encontraron gran variación en el grado de efectividad de los consejos, siendo el director del plantel el factor determinante en la existencia de esas variaciones (Foster, 1984, en Chavkin, 1993). La literatura indica que los directores de los planteles son los que en general tienen el poder sobre la mayoría de las decisiones del consejo. Los padres, por su parte, tienden a aprobar las decisiones tanto pedagógicas como administrativas tomadas por el director del plantel. “El director parece cumplir una función clave en cuanto a determinar el grado de participación comunitaria en los consejos escolares y el alcance de sus facultades para tomar decisiones” (Guedes et al., 1996).

Experiencias en Latinoamérica son consistentes con estos hallazgos. En una primera evaluación del proceso de reforma y autonomía escolar en Nicaragua en donde padres, maestros y directores participan en consejos directivos, se encontró que los directores sienten que tienen una importante influencia sobre las decisiones de la escuela, mientras que los padres no sienten que la tengan (Banco Mundial, 1996). Las respuestas de los padres entrevistados “sugieren que los padres no piensan que están más involucrados en las decisiones de los asuntos de la escuela de lo que lo estaban antes de la reforma de autonomía

escolar”. Más aún, el estudio sugiere que “los directores con fuerte liderazgo pueden oponerse a una toma de decisiones participativa y compartida” (Banco Mundial, 1996). Un estudio más reciente sobre la autonomía escolar en Nicaragua confirma que “pocos padres toman roles activos en los consejos”, y que con frecuencia “cuentan con la oposición de maestros y directores” (Fuller y Rivarola, 1998).

Esto es consistente con experiencias en Estados Unidos en donde se reportó que “los directores de plantel deliberadamente trataban de prevenir la formación de alianzas entre individuos en los consejos en contra de su punto de vista.” (Bryk y Schneider, 1996). El estudio de Rollow y Bryk (1993) sobre la reforma educativa en Chicago sugiere que la implementación de esquemas de gobiernos basados en tomas de decisiones compartidas requiere una forma especial de liderazgo, diferente de la existente en escuelas burocráticas: este es un estilo “facilitador” de liderazgo. Sus hallazgos coinciden con estudios anteriores (Sebring et al., 1995, en Bryk and Schneider, 1996) en los que se encuentra que “un estilo facilitador e inclusivo de liderazgo promueve iniciativas de reformas educativas más productivas y predice relaciones de confianza más positivas”. En conclusión, el liderazgo del director es clave en el éxito de las reformas que involucran a padres en el gobierno de las escuelas (Chavkin, 1993; Rollow y Bryke, 1993; Guedes et al, 1996). Igualmente importante es la presencia de relaciones de mutua confianza en la comunidad. En consejos directivos donde existe un alto grado de confianza social, el director del plantel respeta y reconoce las contribuciones de padres y maestros y, además, puede contar con la confianza y apoyo de éstos. Bajo tales circunstancias, el proceso de toma de decisiones en un consejo directivo es menos conflictivo y antagónico y más cooperativo y constructivo, haciendo que las operaciones de la escuela se desarrollen más eficientemente (Bryk y Schneider, 1996).

Tal como discutiremos al hablar de las implicaciones para la escuela, se hace necesario acompañar la implementación de programas de participación de padres en el manejo de escuelas con programas de entrenamiento para el personal educativo que enfatizen procesos cooperativos de la toma de decisiones y el desarrollo de relaciones de confianza entre los miembros.

Impactos educativos

Las recientes reformas educativas en América Latina que incorporan a las padres en el manejo local de la escuela persiguen como objetivos elevar la calidad de la educación y promover la participación de los padres en la educación de sus hijos. En la próxima sección discutiremos el impacto de la participación de padres como agentes de decisión de la escuela en el rendimiento académico de los estudiantes y en otras metas del quehacer educativo.

Impacto sobre pruebas de rendimiento académico

Las reseñas más importantes sobre la literatura de participación de padres señalan que la evidencia acerca de la relación entre la participación en funciones de decisión y el rendimiento académico de los estudiantes no es definitiva (Henderson y Berla, 1994; Chavkin, 1993; Purvis, 1984). De acuerdo a Henderson y Berla, quienes han realizado la más exhaustiva revisión de la investigación en el área, ésta es “mixta” (1995). A la luz de los resultados de investigación disponibles, no se puede afirmar de manera concluyente que la participación de padres en consejos escolares consultivos y directivos tenga un impacto significativo sobre los resultados de pruebas estandarizadas de rendimiento. Mientras que ciertos estudios reportan puntuaciones más elevadas en pruebas estandarizadas tras la participación de padres en el manejo de las escuelas⁸ y en la elección de directores de escuela⁹, la mayoría de los estudios disponibles no reportan un efecto positivo de la participación de padres en la toma de decisiones sobre el rendimiento (Zerchykov, 1985, en Henderson, 1986; Henderson y Berla, 1994; Purvis, 1984; Johnson, 1996).

Sin embargo, ciertos factores parecen tener la capacidad de mejorar la relación entre la participación de los padres en la toma de decisión y el rendimiento académico (Henderson, 1986):

- ▶ el entrenamiento de padres (Lyon, 1982, en Henderson, 1986; Johnson, 1996);
- ▶ las actitudes y acciones de los directores de escuela (Foster, 1984 en Henderson, 1986);
- ▶ activo desempeño de los padres en otras modalidades de participación además de la toma de decisiones, tales como “padres como maestros”, “agentes de apoyo a la escuela” y “responsables de la crianza del niño” (Zerchykov, 1985 en Henderson, 1986; Gordon, Leler, Mowry, en Henderson y Berla, 1994).

En palabras de uno de los mejores estudios sobre el tema:

La investigación acerca de los efectos de la participación de los padres en la toma de decisiones es mixta. Existe poca evidencia de que haciendo que los padres participen en consejos consultivos o cuerpos directivos mejore las calificaciones o resultados de pruebas de sus niños a menos de que los padres participen de otras maneras a la vez.... Pero cuando los padres participan en la toma de

⁸En pruebas estandarizadas de lectura en la reforma educativa en Chicago (Designs for Change, 1997).

⁹En pruebas estandarizadas de rendimiento en matemáticas, portugués y ciencias en Brasil. (Paes de Barro y Silva, 1997)

decisiones como parte de un programa comprensivo, el rendimiento de los niños mejora. Los mejores resultados en *Head Start* y otros programas de educación de padres se obtienen cuando éstos están involucrados tanto en el aprendizaje de sus hijos como en funciones de toma de decisión en la escuela (Gordon, Leler y Mowry, en Henderson y Berla, 1994).

La experiencia reciente de América Latina

Impacto de la participación de padres en el rendimiento de las escuelas EDUCO en El Salvador

El Programa de Educación con Participación de la Comunidad (EDUCO) se basa en la participación de los padres en el manejo de la escuela y la contratación de los maestros. Las evaluaciones del programa EDUCO publicadas hasta la fecha indican que no hay diferencias significativas entre el rendimiento de los estudiantes EDUCO y los de escuelas rurales tradicionales en pruebas estandarizadas de matemáticas y lenguaje (Jimenez y Sawada, 1998; Banco Mundial, 1997; Ministerio de Educación de El Salvador, 1997). Los evaluadores explican:

Mayor participación de los padres en la educación de sus hijos puede inspirar a los niños a asistir a la escuela y ejercer presión sobre los maestros para que enseñen.... Pero esta participación puede que no tenga gran impacto sobre el rendimiento en comunidades donde los adultos son analfabetos o apenas pueden leer (Jimenez y Sawada, 1998).

Aunque los investigadores sugieren que el bajo nivel educativo de los padres sea una limitación al impacto de la intervención sobre el rendimiento, las evaluaciones de EDUCO que conocemos no discuten el papel del entrenamiento de padres en la implementación del mismo. Reimers (1996) menciona que el programa ha establecido escuelas para padres para promover la participación y las relaciones escuela-comunidad. Estas contemplan reuniones mensuales entre padres, maestros y miembros de la ACE. Sin embargo, afirma Reimers, “este componente del programa no ha funcionado bien. El número de ACEs que ofrecía escuelas de padres ha disminuido de un 50 por ciento en 1992 a un 25 por ciento in 1993” (Reimers, 1996). El reporte de evaluación de EDUCO realizado por el Ministerio de Educación (1997) recomienda estudiar cómo las escuelas de padres pueden incrementar y cualificar la participación de estos.

Dado el éxito alcanzado por EDUCO en incorporar un segmento de los padres al

manejo de las escuelas y expandir el acceso a la educación en zonas rurales, nuevos retos se plantean para mejorar la calidad de la educación y la participación de padres:

- ▶ incorporar una base más amplia de padres en la comunidad;
- ▶ atender a otras modalidades de participación de los padres, además del manejo de escuelas, para que se maximice el impacto sobre el rendimiento académico;
- ▶ educar a los padres para participar (incluyendo entre otros, programas de alfabetización de adultos).

Impacto de la participación de padres en consejos escolares y de la elección de directores sobre pruebas de rendimiento en Brasil

Paes de Barros y Silva (1997) estudian la asociación entre resultados de pruebas estandarizadas de rendimiento académico (en matemáticas, portugués y ciencias) e indicadores de la eficiencia del sistema educativo (tales como tasas de aprobación y reprobación, etc.), la participación de padres en consejos escolares (*conselhos escolares* o *colegiados*) y la elección de directores de escuela en el proceso de descentralización educativa en Brasil.

Estos investigadores examinan las diferencias en rendimiento académico entre los estados en Brasil que implementaron reformas de participación de padres y aquellos estados que no adoptaron tales innovaciones. Después de controlar estadísticamente el efecto de la calidad del profesorado (medido por el nivel de salario de los maestros, proporción de maestros con educación superior y escolaridad media de los maestros) y las condiciones familiares socioeconómicas y educativas en los estados (ingreso familiar y nivel de escolaridad media de la población adulta en el estado), los investigadores reportan que no existe un efecto significativo de la participación de padres en consejos escolares sobre los resultados de prueba estandarizadas de rendimiento.¹⁰ En tanto que sí encuentran

¹⁰Al comparar estados en función de la existencia de consejos escolares, Paes de Barros y Silva (1997) encuentran que aquellos estados que implementan la participación de padres en los consejos obtienen puntuaciones significativamente más altas en pruebas estandarizadas de rendimiento que aquellos estados en donde no existen colegiados, sugiriendo que la participación de padres en consejos escolares tiene un impacto significativo sobre los resultados en pruebas de rendimiento académico de los estudiantes. Sin embargo, un ulterior análisis de las características de los estados revela que aquellos estados que implementaron los consejos tienen niveles más altos en cuanto a las condiciones socioeconómicas y educativas de su población y a la escolaridad y salario de sus maestros, que aquellos estados que no implementaron la participación de padres en consejos escolares. Al introducir controles estadísticos para remover el efecto de las grandes disparidades socioeconómicas y educativas entre los estados, las diferencias en pruebas de rendimiento entre los estados con consejos escolares y los estados sin consejos dejan de ser significativas. Esto supone que el más alto rendimiento en los estados con consejos escolares no es atribuible a la existencia de éstos sino a las diferencias socioeconómicas y educativas de los estados que están sistemáticamente asociadas a la implementación de esta innovación.

diferencias significativas en otros indicadores de desempeño académico, tales como, tasas de reprobación—las cuales dependen de calificaciones asignadas por los maestros y no de medidas estandarizadas de rendimiento—aprobación y progreso escolar.

En cuanto a la participación de la comunidad de padres, estudiantes y profesores en el proceso de elección de los directores de escuela, los investigadores encuentran un efecto estadístico significativo en pruebas de rendimiento (controlando diferencias socio-económicas y educativas de los estados y calidad de los maestros) pero advierten que es “de poca importancia” (Paes de Barros y Silva, 1997).

Impacto de la participación de padres en la asistencia de los maestros y rendición de cuentas

La literatura en el área reporta que la participación de padres en el manejo de la escuela puede mejorar la eficiencia del uso de los recursos (McGinn y Williams, 1998) y la rendición de cuentas de los profesionales educativos (Winkler, 1997). Específicamente, las investigaciones señalan que la participación de los padres en la supervisión, contratación y despido de los maestros mejora la asistencia de los maestros (Epstein, 1990).

Las experiencias de las ACEs en El Salvador y los Consejos Directivos en Nicaragua y Brasil son consistentes con estos resultados. En El Salvador, evaluaciones de EDUCO mantienen que el programa reduce el número de días de clase que pierden los estudiantes por inasistencias de los maestros (Jiménez y Sawada, 1998; Ministerio de Educación, 1997). Según reporte de los padres, los estudiantes de EDUCO pierden menos días de clases al mes debido a inasistencias de los maestros que aquellos estudiantes de escuelas rurales tradicionales (1.72 días versus 1.57 días respectivamente en últimas cuatro semanas) (Ministerio de Educación, 1997). Los investigadores indican que mientras mayor es el número de visitas al aula de los miembros de ACE menor son las inasistencias de los maestros. De igual manera, evaluaciones del proceso de autonomía escolar en Nicaragua indican que los participantes perciben mejoras en la asistencia de los maestros como producto de la autonomía (la cual transforma al consejo escolar en el órgano directivo de la escuela) (King y Ozler, 1998; Fuller y Rivarola, 1998).

El impacto de este tipo de participación de padres sobre la asistencia del maestro es especialmente relevante si consideramos que:

- ▶ el ausentismo de los maestros es un gran problema en las zonas rurales de Latinoamérica. (La mayoría de los maestros viven en comunidades distintas a aquéllas en donde enseñan);

- ▶ las ausencias del maestro reducen el tiempo dedicado a la enseñanza en el aula, y por tanto, el tiempo dedicado a tareas de aprendizaje en detrimento del rendimiento.¹¹

A pesar del menor número de inasistencias de maestros, las escuelas de EDUCO no tienen más altos puntajes en las pruebas de rendimiento en comparación con escuelas rurales tradicionales (controlando por variables familiares y de plantel). Según los investigadores estos resultados no son totalmente inesperados ya que “maestros, padres y las asociaciones de padres no recibieron incentivos directos para elevar puntajes en pruebas estandarizadas en matemáticas y lenguaje” (Jimenez y Sawada, 1998).

De nuestra revisión de la literatura se desprende que programas de participación de padres en el manejo de las escuelas no pueden por sí solos superar las deficiencias y la baja calidad de los sistemas educativos en las comunidades pobres de América Latina. Como discutiremos en las conclusiones de este ensayo, los programas de participación de padres deben formar parte de un proyecto comprensivo de mejoramiento de la calidad de la enseñanza en el aula para lograr el efecto deseado en el rendimiento académico de los estudiantes (Henderson y Berla, 1994). Como investigadores en el área, estos resultados sugieren la necesidad de proponer para una agenda de investigación el estudiar bajo qué condiciones la participación de padres en el manejo de las escuelas tiene un impacto significativo en el rendimiento académico medido a través de pruebas estandarizadas.

Impacto de la participación de padres sobre los contactos entre padres y maestros

Muchos modelos de participación de padres en funciones de toma de decisión (como los de El Salvador, Nicaragua y Brasil) promueven el contacto directo y una comunicación más estrecha entre padres (en posiciones directivas o consultivas) y maestros y/o directores. En la primera evaluación del impacto del Programa EDUCO los resultados indican “que existe mayor participación por parte de los miembros directivos de las Asociaciones Comunales para la Educación (ACE) de las escuelas EDUCO que por parte de los miembros directivos de la Sociedad de Padres de Familia (SPF) de las escuelas tradicionales rurales, en cuanto a influencia en la toma de decisiones y relación más estrecha con la escuela, específicamente con el maestro” (Ministerio de Educación, 1997). Por una parte, los miembros de las ACEs visitan el salón de clases mucho más a menudo que los miembros de sociedades de padres en

¹¹Esto es especialmente importante cuando no se cuenta con maestros sustitutos para cubrir la ausencia del maestro; cuando el método predominante de enseñanza es expositivo o “frontal”, dependiente del maestro dictando clase; y/o cuando no se cuenta con materiales de instrucción estructurados que permitan al niño trabajar por su cuenta, o con otros niños mayores, o con adultos voluntarios en la escuela durante la ausencia del maestro.

escuelas no-EDUCO (de 4 a 5 veces más). Por el otro, “los maestros de EDUCO pasan el doble de horas al mes reuniéndose con padres” (Jimenez y Sawada, 1998).

La investigación acumulada sugiere que las comunicaciones entre padres y maestros y/o directores contribuyen a eliminar los estereotipos que tienen los maestros de los padres de escasos recursos y a combatir las bajas expectativas de rendimiento y éxito de sus hijos (Snow et al., 1991). Según esto, las prácticas de participación de los padres en el manejo de las escuelas, que involucran contacto directo, mantenido y constante entre padres y personal de la escuela, pueden no sólo mejorar las relaciones entre maestros y padres, sino además elevar las calificaciones que asignan los maestros a los estudiantes, así como otros indicadores del desempeño escolar que dependen de estas calificaciones, tales como las tasas de aprobación, repitencia, etc.

Sin embargo, en programas de participación de padres en la toma de decisiones, así como en programas que promuevan la participación de padres en otras modalidades, el impacto sobre el rendimiento en pruebas estandarizadas puede ser atenuado en la medida que estos contactos entre padres y maestros sean sólo:

- ▶ relacionados con operaciones administrativas de la escuela y no con el comportamiento o rendimiento de los niños;
- ▶ relacionados con el reporte de problemas y dificultades de los niños, y no con la discusión de conductas específicas a través de las cuales los padres pueden ayudar en la educación de sus hijos;
- ▶ dirigidos a un puñado de padres que forman parte de los consejos directivos, sin incluir a todas las familias.

En la medida en que estos contactos entre maestros y padres puedan proporcionar información a los maestros que les permita comprender las circunstancias familiares y personales del niño, y proporcionar a todos los padres herramientas sencillas para reforzar el aprendizaje del aula, podría esperarse mayor impacto sobre el rendimiento. Es importante destacar que las comunicaciones escuela-familia son un elemento clave de la participación de los padres, no sólo en el rol de toma de decisión, sino en todas las modalidades de participación hasta ahora descritas. De hecho, una escuela puede mantener una excelente comunicación con las familias de sus estudiantes sin que los padres tengan ninguna injerencia en el manejo de la escuela.

La participación democrática

La implementación de intervenciones educativas como EDUCO y los consejos directivos en

América Latina han considerado la participación de los padres en la educación como un medio para elevar la calidad y equidad de la educación, y como un fin en la consolidación de la democracia en el continente.

Johnson (1996) sostiene que cuando la participación en consejos directivos o consultivos es la única modalidad de participación prevalente en el sistema educativo, la base de participación de los padres se reduce en lugar de ampliarse (Golby y Lane, 1989, en Johnson, 1996). Algunos padres quedan excluidos del proceso por:

- ▶ carecer de competencias necesarias para formar parte de un consejo (en el caso de padres analfabetos) (Johnson, 1996),
- ▶ diferencias de género asociadas con roles: en algunos casos, las madres de niños en EDUCO no participan en las ACEs mientras que los padres sí, dado que los miembros de ACE's deben viajar a la ciudad a recibir entrenamiento,
- ▶ porque sólo un número limitado puede formar parte del consejo (Johnson, 1996).

El reto para la escuela es involucrar a todos los padres en la educación de sus hijos. Esta es una de las condiciones necesaria señaladas por Henderson y Berla (1994) como para que la participación de padres pueda tener un impacto sobre el rendimiento en la escuela.

Implicaciones

La experiencia acumulada sobre la participación de los padres en la toma de decisiones en las escuelas conlleva importantes implicaciones en cuanto a la manera de diseñar programas de participación y al entrenamiento de directores y maestros.

Diseño de modelos comprensivos de participación

La literatura sugiere que las escuelas deben maximizar las oportunidades de participación de los padres y no depender de manera exclusiva de una sola modalidad de participación. Johnson (1996), quien estudia intervenciones de participación en consejos directivos de padres en Sudáfrica, propone la necesidad de desarrollar una estrategia más comprensiva de la participación de los padres en la educación que incluya un marco de desarrollo comunitario y de mejoramiento de la calidad, en la cual se combine la educación de padres con la educación de hijos. “Tal estrategia sólo puede incluir la participación en el gobierno de la escuela como una de las formas de participación, pero no como la única forma posible de participación para los padres” (Johnson, 1996).

Entrenamiento de directores y maestros

Adicionalmente, el modelo de formación de maestros del Proyecto de Investigación de la Familia de la Universidad de Harvard señala que intervenciones basadas en la participación de padres en la toma de decisiones requieren que los maestros y directores reciban entrenamiento para poder tomar decisiones de manera compartida con los padres (Davies, en Shartrand, 1997). Los maestros “deben aprender a impedir que las opiniones de los padres sean ignoradas en los consejos” (Shartrand, 1997). Este modelo recomienda que en reformas que envuelvan mayor autonomía escolar e incorporación de los padres en la elaboración de planes educativos, los maestros reciban entrenamiento para poder percibir y trabajar con los padres como colaboradores e iguales a la hora de tomar decisiones (Shartrand, 1997).

Conclusiones

Aunque muchos de los temas tratados requieren mayor investigación y elaboración teórica, el balance del conocimiento disponible acerca del tema de la participación de padres podría sintetizarse como sigue:

- ▶ Los programas de participación familiar deben formar parte de un repertorio de políticas educativas dirigidas a elevar la calidad de la enseñanza. Estas políticas deben incluir componentes de formación de padres y maestros para la participación de la familia en la educación junto a reformas educativas sistémicas que proporcionen incentivos para elevar el rendimiento.
- ▶ No obstante los beneficios de la participación de los padres en la educación de sus hijos, tal participación no puede compensar la falta de calidad de la enseñanza. La participación de los padres debe ser una más de las estrategias a incluirse en un programa comprensivo de reforma. No puede esperarse que la implementación de un programa de participación de padres por sí sola corrija las deficiencias del sistema educativo (Henderson y Berla, 1994).
- ▶ Un programa comprensivo de participación de padres debe considerar las diferentes formas de participación de éstos incluidas en esta taxonomía. Además debe incluir estrategias para eliminar o superar las barreras para la participación en cada modalidad y propiciar las condiciones que favorezcan la participación.
- ▶ Una de las barreras más importantes para la participación de padres en la educación de

Recuadro 1: Síntesis de las ideas discutidas en las páginas anteriores

	Responsables crianza del niño	Padres como maestros	Apoyo a la escuela	Toma de decisión
Actividades	<ul style="list-style-type: none"> –Cuidado y crianza –Salud –Nutrición –Vestuario –Desarrollo psico-social –Asistencia a la escuela –Pago escuela 	<ul style="list-style-type: none"> –Interacciones entre padres e hijos –Supervisión/apoyo al niño en proyectos de estudio y tareas 	<ul style="list-style-type: none"> –Contribuciones voluntarias de: –Dinero –Trabajo –Materiales 	<ul style="list-style-type: none"> –Selección de escuelas (<i>voucher</i>) –Participación en consejo escolar directivo/consultivo –Administrativas –Decisiones pedagógicas –Voto/ elección represent. Consejo, y/o director
Barreras para la participación	<ul style="list-style-type: none"> –Pobreza 	<ul style="list-style-type: none"> –Analfabetismo o bajo nivel educativo de los padres –Estereotipos negativos de padres pobres 	<ul style="list-style-type: none"> –Diferentes expectativas de padres y maestros –Escasos recursos de los padres –Tensión familia-escuela 	<ul style="list-style-type: none"> –Bajo nivel educativo de padres –Hegemonía de directores y maestros en decisiones –Liderazgo no participativo
Impacto en el proceso de enseñanza-aprendizaje	<ul style="list-style-type: none"> –Falta de preparación para la escuela –Inasistencias de los estudiantes –Repitencia de grado –Deserción escolar 	<ul style="list-style-type: none"> –Mejora en el rendimiento académico –Mejoras en los resultados de pruebas de vocabulario y lectura 	<ul style="list-style-type: none"> –Incremento en los insumos y recursos disponibles en el proceso educativo 	<ul style="list-style-type: none"> –Mejora en asistencia de maestros (mayor rendición de cuentas) –Mayor contacto padres-maestros
Implicaciones para la escuela: Condiciones que propician la participación	<ul style="list-style-type: none"> –Información de condiciones familiares –Comunicación escuela-familia 	<ul style="list-style-type: none"> –Alfabetización y educación de padres –Entrenamiento de padres para reforzar el aprendizaje y tareas 	<ul style="list-style-type: none"> –Desarrollo de relaciones de reciprocidad –Conocimiento de condiciones y recursos de los padres 	<ul style="list-style-type: none"> –Alfabetización/ educación padres –Incorporar base más amplia de padres –Redefinir rol del director: Liderazgo compartido
Entrenamiento de maestros	<ul style="list-style-type: none"> –Valoración cultura, condiciones y esfuerzos de la familia –Eliminación de estereotipos negativos de padres pobres 	<ul style="list-style-type: none"> –Diseño de tareas y proyectos interactivos –Eliminación de estereotipos negativo de padres pobres –Trabajo con padres 	<ul style="list-style-type: none"> –Desarrollo de capital social –Redefinición de apoyo de padres en términos de alianzas escuela-familia 	<ul style="list-style-type: none"> –Entrenamiento de directores y maestros en toma de decisiones participativas

sus hijos la constituye el analfabetismo o el bajo nivel educativo de los padres. Para incorporar activamente a los padres en la educación de sus hijos, la escuela debe promover programas de alfabetización de los padres y ‘establecer un puente’ entre la educación de los niños y la de sus padres (Johnson, 1996; Snow et al., 1991).

- ▶ Diferentes modalidades de participación tienen diferentes beneficios y resultados. “Es una creencia infundada de que todos los tipos de participación elevan significativamente el rendimiento académico de los estudiantes” (Epstein, 1990). De hecho, al estudiarse las modalidades por separado, la modalidad de participación cuyo impacto sobre el rendimiento cuenta con mayor evidencia sistemática es la de ‘padres como maestros’. Cuando los padres se involucran en la enseñanza de sus hijos, ayudan en las tareas reforzando el proceso de aprendizaje que toma lugar en el aula, interactúan con los niños de manera planificada y transmiten expectativas realistas de rendimiento, este se eleva (Henderson, 1995; Henderson y Berla, 1994; Chavkin, 1993; Snow et al., 1991; Purvis, 1984).
- ▶ Consideradas por separado, las otras modalidades de participación tienen un importante impacto sobre la asistencia de los estudiantes a la escuela (modalidad de ‘padres como responsables de la crianza’), la cantidad de recursos o insumos disponibles para la escuela (‘padres como agentes de apoyo’), la eficiencia en el uso de insumos, la rendición de cuentas del personal educativo y la asistencia de los maestros (‘padres como agentes de decisión’).
- ▶ Consideradas de manera conjunta, las diferentes modalidades de participación de padres aquí descritas se complementan. Investigaciones demuestran que al desempeñarse juntos, “los roles tienen un efecto sinérgico, cada uno multiplica la influencia de los otros. Operando juntos tienen un importante y poderoso impacto” (Henderson y Berla, 1994). Los estudios que correlacionan participación familiar con el rendimiento académico reportan que éste es más alto mientras mayor es la cantidad e intensidad de la participación familiar y mayor es la variedad de funciones que los padres desempeñan (Henderson y Berla, 1994).
- ▶ Los programas con mayor impacto sobre el rendimiento son aquellos:
 - donde los padres participan en todas las modalidades o roles de participación de padres (Gordon en Henderson y Berla, 1994; Epstein, 1990);

- que sirven a todos los padres en la escuela y no a unos pocos (Henderson y Berla, 1994; Johnson, 1996);
 - que incluyen entrenamiento para los maestros y entrenamiento para los padres (Bechner, en Henderson y Berla, 1994; Shartrand et al., 1997);
 - en donde se proveen variadas oportunidades para que la familia y la escuela trabajen conjuntamente (Epstein, 1990); y
 - donde el contacto con los padres es sostenido y no esporádico (Kellaghan et al, 1993).
- ▶ Las recientes reformas educativas en Latinoamérica han enfatizado la participación de los padres en la toma de decisión y manejo administrativo de las escuelas (EDUCO, Autonomía en Nicaragua y Colegiados en Brasil), y en la recaudación de recursos para la escuela (“padres como apoyo”). Evaluaciones de estos programas sugieren que estas reformas han prestado poca o ninguna atención a las modalidades referentes a la participación de padres en la enseñanza—aprendizaje de los niños y supervisión de las tareas.
- ▶ Aunque la mayoría de las iniciativas de participación de padres estudiadas en este trabajo forman parte de procesos de reforma de descentralización educativa, sería incorrecto asumir que a mayor descentralización educativa mayor es la participación de los padres en la educación de sus hijos. Las diferentes formas de descentralización pueden asociarse con ciertas modalidades de participación de padres y no con otras. En el caso de reformas que involucran a los padres en el manejo de las escuelas, se involucra a pocos padres en la comunidad y las funciones se limitan a gestiones administrativas y de personal. Aunque este tipo de participación pueda asociarse con una mayor contribución de dinero y trabajo voluntario de padres (modalidad de “padres como agentes de apoyo”), éstas pueden no necesariamente acompañarse de cambios en el comportamiento de los padres en apoyo a las tareas o al proceso de aprendizaje de sus niños (“padres como maestros”). Otro caso de participación lo constituye una escuela con gran autonomía administrativa y pedagógica en la que las decisiones son responsabilidad exclusiva del director y sus maestros, y donde los padres participan activamente reforzando en el hogar el material que el niño aprende en el aula (“padres como maestros”).
- ▶ Los esfuerzos por promover la participación de la familia en la educación requieren la creación de infraestructura que facilite su implementación (Chavkin y Williams,

1993): Esto implica el desarrollo de programas de formación y mejoramiento profesional del maestro (Rich, 1988, en Chavkin y Williams, 1993; Shartrand, et al., 1997). Dado lo sobrecargado de los programas de formación de maestros, Shartrand et al. (1997, pag. 58) sugieren que “la preparación sobre participación familiar se integre a lo largo del plan de estudios, en lugar de ofrecerse como componente separado o como cursos sobre prácticas familiares”.

- ▶ Los estudiosos de la participación recomiendan que se prepare una agenda de investigación en el área (Chavkin, 1998), la cual incluya múltiples estudios de casos para entender las complejas relaciones de la escuela y la familia o comunidad. La investigación debe definir con precisión los términos, especificando qué actividades se incluyen bajo el rubro participación de la familia. Igualmente debe especificar los resultados y metas que se persiguen con la participación de la familia (Chavkin, 1998). 🍷

Referencias

- Chavkin, Nancy. 1998. Making the Case for School, Family, and Community Partnerships: Recommendations for Research. *The School Community Journal* 8 (1).
- Chavkin, Nancy, ed. 1993. *Families and Schools in a Pluralistic Society*. State University of New York Press.
- Coleman, James. 1990. *Foundations of Social Theory*. Cambridge: Harvard University Press.
- Coleman, James. 1991. Parental Involvement in Education. Office of Educational Research and Improvement Policy Perspectives. Washington, DC: US Department of Education.
- Cullingford, C., ed. 1996. *Parents, Education and the State*. Cambridge: University Press.
- Designs for Change. 1997. *Chicago Elementary Schools with a Seven-Year Trend of Improved Reading Achievement: What Makes these Schools Stand Out*. Chicago.
- Dalin, P. et al. 1990. How Schools Improve. An International Report. Cassell.
- Dellagnelo, Lúcia. 1997. Involving Brazilian Parents in Children's School Education: a cautionary note to educators. Qualifying paper submitted to The Harvard Graduate School of Education.
- Environment Department. 1995. Dissemination Notes: Social Assessment and the El Salvador Basic Education Modernization Project. Washington DC: Environment Department.
- Epstein, Joyce. 1995. School/Family/Community Partnerships: Caring for the Children We Share. *Phi Delta Kappan* (May).
- Fuller, Bruce and Magdalena Rivarola. 1998. Nicaragua's Experiment to Decentralize Schools: Views of Parents, Teachers, and Directors. Washington, DC: The World Bank.
- Gaventa, J. 1997. Participation, Poverty, and Social Exclusion in North and South. Prepared for the Institute for Development Studies Bulletin. University of Sussex.
- Guedes, Andrea, Thereza Lobo, Robert Walker y Ana Amaral. 1997. Gestión Descentralizada de la Educación en el Estado de Minas Gerais, Brasil. Informe no. 11. Washington DC: The World Bank.
- Henderson, A.T. and N. Berla, eds. 1994. *The Family is Critical to Student Achievement*. Washington, DC: Center for Law and Education.
- Henderson, Anne, Carl Marburger and Theodora Ooms. 1986. *Beyond The Bake Sale: An Educator's Guide to Working With Parents*. Columbia, MD: National Committee for Citizens in Education.
- Jimenez, Emmanuel and Yasuyuki Sawada. 1998. Do Community-Managed Schools Work? An Evaluation of El Salvador's EDUCO Program. Washington, DC: The World Bank.

- Johnson, David. 1996. Empowering Parents for Participation in Education: Is Participatory Governance the only Option? In *1996 Education and Development: Tradition and Innovation. Volume Two: Equity and Excellence in Education for Development*, J. Lynch, C. Modgil and S. Modgil, eds. Cassell.
- Junho-Pena, Maria, Kathryn Swartz, Tania Salem, Miriam Abramovay and Carlos Briones. 1997. Stakeholder Consultation And Analysis: Second Phase of the Social Assessment for the El Salvador EDUCO program and the Basic Education Modernization Project. Washington, DC: The World Bank.
- Keith, Patricia and Marilyn Lichtman. 1994. Does Parental Involvement Influence the Academic Achievement of Mexican-American Eighth Graders? Results from the National Education Longitudinal Study. *School Psychology Quarterly* (9): 256–72.
- Keith, Timothy, et al. 1996. Effects of Parental Involvement on Achievement for Students who Attend School in Rural America. *Journal of Research in Rural Education* (12): 55–67.
- Kellaghan, T., K. Sloane, B. Álvarez, B. Bloom. 1993. *The Home Environment and School Learning: Promoting Parental Involvement in the Education of Children*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- King, Elizabeth, Laura Rawlings, Marybell Gutierrez, Carlos Parlo and Carlos Torres. 1997. Colombia's Targeted Education Voucher Program: Features, Coverage, and Participation. Washington, DC: The World Bank.
- King, Elizabeth and Berk Ozler. 1998. What's Decentralization Got to Do with Learning? The Case of Nicaragua's School Autonomy Reform. Washington, DC: The World Bank.
- McEwan, Patrick. n.d. The Effectiveness of Multigrade Schools in Colombia. School of Education, Stanford University. Unpublished Paper.
- Ministerio de Educación, República de El Salvador. 1997. Evaluación de Impacto del Programa EDUCO: Impacto de la Participación de los Padres de Familia. Primer Informe. San Salvador, Julio.
- Paes de Barros, Ricardo y Rosane Silva Pinto. 1997. O impacto de Gestao sobre o Desempehno Educacional. Serie Documentos de Trabalho. Washington, DC: BID.
- Purvis, Joseph. 1984. Parent Participation: A Review of the Literature. Qualifying Paper submitted to the Harvard Graduate School of Education, Cambridge.
- Putnam, Robert. 1993. *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Reimers, Fernando. 1996. The Role of the Community in Expanding Educational Opportunities: The EDUCO Schools in El Salvador. In *1996 Education and*

- Development: Tradition and Innovation. Volume Two: Equity and Excellence in Education for Development*, J. Lynch, C. Modgil and S. Modgil, eds. Cassell.
- Reimers, Fernando. 1996b. The Role of the Community in Promoting Educational Innovation: A Case Study in Latin America. In *1996 Education and Development: Tradition and Innovation. Volume Two: Equity and Excellence in Education for Development*, J. Lynch, C. Modgil and S. Modgil, eds. Cassell.
- Rollow and A. Bryk. 1993. The Chicago Experiment: The Potential Reality of Reform. *Equity and Choice* 9 (3).
- Saxe, R. 1994. *School-Community Relations in Transition*. McCutchan Publishing Corporation.
- Schieffelbein, Ernesto and Laurence Wolff. 1992. Repetition and Inadequate Achievement in Latin America's Primary Schools: A Review of Magnitudes. Causes, Relationships, and Strategies. Washington, DC: The World Bank.
- Shartrand, A., H. Weiss, H. Kreider and M.E. Lopez. 1997. *New Skills for New Schools: Preparing Teachers in Family Involvement*. Harvard Family Research Project Harvard Graduate School of Education.
- Snow, C., W. Barnes, J. Chandler, I. Goodman and L. Hemphill. 1991. *Unfulfilled Expectations: Home and School Influencies on Literacy*. Cambridge: Harvard University Press.
- Williams, James. 1997. Improving School-Community Relations in the Periphery. In *Quality Education for All. Community Oriented Approaches*, Nielsen and Cummings, eds.
- Williams, James, Noel McGinn, and Amy Dowd. 1998. *Community Participation, Social Capital, SES, and Achievement: A Revisitation*.
- Winkler, Donald. 1997. *Descentralización de la educación: Participación en el manejo de las escuelas al nivel local*. Informe no. 8. Washington, DC: Banco Mundial.
- World Bank. 1996. *Nicaragua's School Autonomy Reform: A First Look*.
- World Bank. 1997. *El Salvador's EDUCO Program: A First Report on Parent's Participation in School-Based Management*.
- World Bank. 1998. *Project Appraisal Document on a Proposed Adaptable Program Loan to the Republic of El Salvador for an Education Reform Project*.

Políticas e incentivos que contribuyen al mejoramiento del desempeño y motivación docente

*Claudia Uribe*¹

Introducción

UN ADAGIO POPULAR que dice “uno puede traer el caballo al agua, pero no puede obligarlo a beber”, expresa bien el dilema que con frecuencia enfrentan los planificadores educativos cuando sus planes o políticas no generan la respuesta esperada de los actores a quienes van dirigidas. No hay que buscar mucho para encontrar ejemplos de planes de reforma educativa que nunca se han logrado implementar o de políticas que son ignoradas, distorsionadas o incluso saboteadas por quienes serían sus implementadores. Conocemos casos de distribución de libros y materiales educativos que los maestros en las escuelas nunca utilizan², de creación de nuevos cupos docentes en las escuelas que permanecen vacíos y de políticas de mejoramiento escolar que requieren para su implementación un mayor nivel profesional por parte de los maestros.

El desarrollo de políticas educativas efectivas requiere un mejor entendimiento de los incentivos—o desincentivos—que subyacen la organización del sistema educativo y que influyen sobre el comportamiento de los actores involucrados, en particular de los maestros quienes son sus principales implementadores. Hasta el presente, los incentivos en educación han sido examinados bajo dos lentes: el primero, que es el dominante, es el lente económico que se enfoca en los poderosos incentivos extrínsecos y monetarios que influyen la conducta de los maestros, tales como mejoras salariales o pagos por mérito. El segundo lente, desarrollado por la sociología y la psicología organizacional, resalta la importancia de los incentivos no económicos que de manera extrínseca o intrínseca operan como factores motivacionales sobre el comportamiento de los actores educativos. Bajo este lente se destacan los esquemas que elevan el prestigio profesional de los docentes y los que mejoran el contexto institucional en que estos se desempeñan.

Estos dos enfoques ofrecen elementos que además de importantes son complementarios para una mayor comprensión de los incentivos que subyacen el

¹Claudia Uribe es una estudiante de doctorado en el área de administración, planificación y política social en la Escuela de Educación de Harvard. Antes de iniciar sus estudios de doctorado trabajó en el Ministerio de Educación de Colombia como Directora General de Organización Escolar donde organizó un programa de incentivos para escuelas y maestros.

²Véase el caso de las cajas de ciencias documentado por Warwick, Reimers, and McGinn (1991) en *The Implementation of Educational Innovations in Pakistán: Cases and Concepts*. Cambridge: HIID.

comportamiento de los actores educativos, además de darnos pistas para desarrollar estrategias que mejoren su involucramiento en los esfuerzos de cambio educativo. Cómo formular los incentivos “correctos” no es una tarea simple. Este documento examinará distintos esquemas de incentivos que han sido implementados en varios países, resaltando las lecciones que nos dejan y la importancia de diseñar políticas donde las perspectivas económicas y no económicas se complementen.

La mayor parte de esquemas de incentivos experimentados alrededor del mundo han sido dirigidos a maestros y a estudiantes. Sólo recientemente se han comenzado a diseñar y a experimentar esquemas que se centran en la escuela como organización, para mejorar la motivación y el desempeño de todo el cuerpo docente. Aunque varios de estos experimentos con esquemas de incentivos datan ya de varios años, han sido pocos los esfuerzos serios de evaluar y documentar su impacto. David Cohen³ observa que “a pesar de los múltiples esfuerzos para instituir esquemas de reconocimiento para maestros, se ha acumulado relativamente poco conocimiento profesional o social fiable acerca de su funcionamiento y efectos. Sabemos ya lo suficiente como para descartar esquemas simplistas y punitivos — aunque esto no haya prevenido su adopción— pero aún no sabemos lo suficiente para informar opciones entre alternativas más complejas y sofisticadas”.

El creciente interés en los esquemas de incentivos en el ámbito de la política educativa hace necesario aprender más sobre los efectos que éstos tienen sobre la conducta de los actores a quienes van dirigidos. Esto es, entender su potencial de manera realista sin convertirlos en otra simple moda, puesto que sabemos que no hay soluciones simples a los problemas complejos de la educación.

No hay duda que los incentivos “correctos” deben existir para que cualquier cambio sea posible, pero éstos son sólo una de las piezas en el complejo rompecabezas del mejoramiento educativo. Como Cohen nos lo recuerda “... los incentivos al desempeño no pueden resolver por sí mismos los problemas del débil desempeño de las escuelas. Aunque no sabemos suficiente para diseñar el mejor esquema, sabemos que aun el mejor esquema requeriría elementos críticos adicionales para mejorar las escuelas en las que el desempeño es el peor. Sin embargo, gran parte del atractivo de los esquemas de incentivos es que son vistos como una solución relativamente simple y barata para un problema complejo y difícil”.

Este documento analiza varias de las modalidades de esquemas de incentivos utilizadas alrededor del mundo, los problemas que han apuntado a solucionar y las distintas lecciones que nos han dejado estas experiencias. Así mismo, utilizando como marco conceptual el

³David K. Cohen, 1996. “Rewarding Teachers for Student Performance.” In *Rewards and Reform: Creating Educational Incentives that Work*, Fuhrman and O’Day, eds. San Francisco: Jossey-Bass Inc.

*Ciclo del Recurso Humano*⁴ desarrollado por expertos en el área del manejo estratégico del personal en las empresas, se identifican los componentes y los distintos incentivos que los encargados de tomar decisiones deben tener en cuenta en el diseño de políticas orientadas a mejorar el desempeño y motivación de los maestros.

Este documento no pretende ser una lista exhaustiva de todas las posibilidades de esquemas de incentivos existentes. Más aún, puesto que los esfuerzos más serios de documentación se han enfocado en aquellos esquemas dirigidos a los maestros de manera individual, este documento les dedica más espacio—sin abogar porque estos sean los más promisorios. Finalmente, quiero prevenir al lector de que la carencia de evaluaciones del impacto que puedan haber tenido varios de los esquemas que aquí se presentan, y en particular de los experimentos llevados a cabo en los países en vía de desarrollo, hace que sus resultados deban ser vistos como preliminares en espera de mayor experimentación y evaluación.

¿Por qué es importante desarrollar políticas enfocadas a mejorar el desempeño y motivación de los maestros?

Como observa Kati Haycock⁵ “los padres de familia siempre han sabido que hace una gran diferencia cuál profesor le toca a sus hijos. Por esto aquellos padres de familia que tienen los recursos y el tiempo, hacen todo lo posible para que sus hijos sean asignados al mejor profesor (esta es una de las razones por las cuales los niños de padres con menos recursos y menor educación quedan asignados a los peores maestros). ... Investigaciones recientes en [los estados de] Tennessee, Texas, Massachusetts y Alabama [en Estados Unidos] demuestran que los padres de familia han tenido siempre la razón.... incluso cuando dos profesores trabajan en aulas contiguas la diferencia entre un buen y un mal profesor puede significar hasta un grado de diferencia en el logro de los alumnos en un solo año escolar”.

Pero, ¿cómo lograr el sueño de que en un futuro cercano todos los niños tengan como derecho fundamental tener maestros preparados, competentes y dedicados a su aprendizaje?⁶ El campo de la administración estratégica del recurso humano (Fombrum et.al,1984; Rowan,1996) nos da unas orientaciones importantes acerca de los aspectos críticos hacia donde deben dirigirse los esfuerzos y políticas de mejoramiento del desempeño profesional de los maestros. Como lo muestra la Figura 1, el desempeño y motivación de los maestros pueden verse en gran medida como producto de cinco aspectos fundamentales: (1)

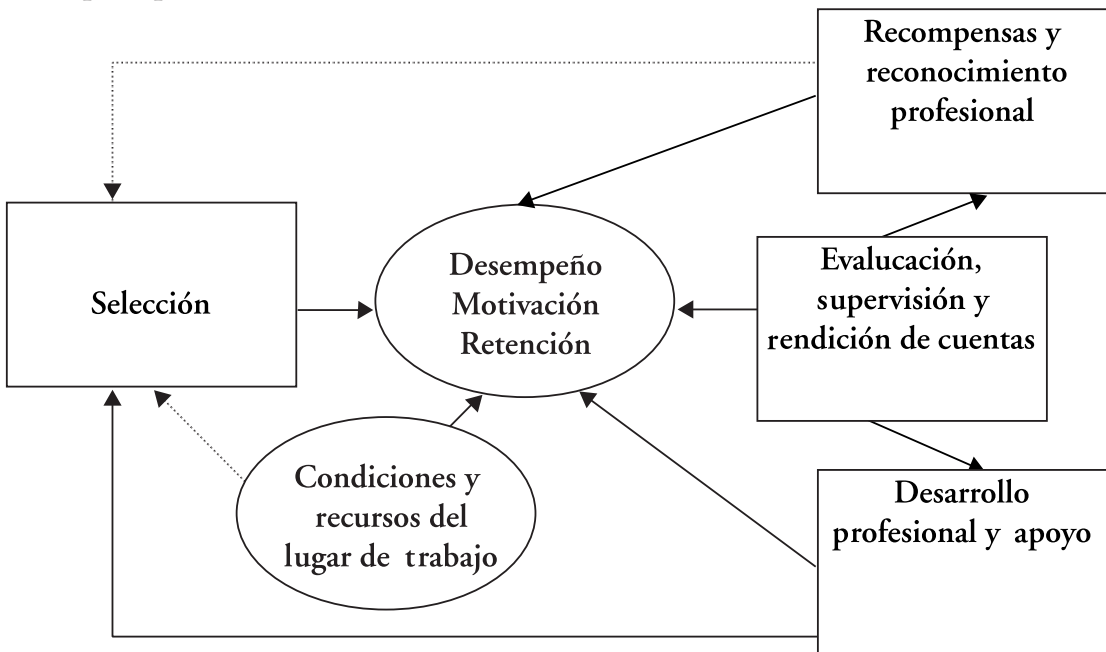
⁴C.J. Fombrum, N.H. Tichy, and M.A. Devanna, 1984. *Strategic Human Resource Management*. New York: Wiley.

⁵K. Haycock, 1998. “Good Teaching Matters a Lot,” *Thinking K-12* 3 (2).

⁶Esta es la principal meta establecida por la Comisión Nacional para la Enseñanza y el Futuro Americano, en *What Matters Most: Teaching for America's Future*. Summary report. September 1996.

las características y formación de quienes ingresan a la profesión y los criterios y requisitos para la selección del personal docente; (2) las condiciones adecuadas y el acceso a los recursos necesarios para que el docente pueda desarrollar su labor; (3) la evaluación, supervisión o existencia de mecanismos de rendición de cuentas para identificar posibles problemas o logros del docente; (4) recompensas y reconocimiento al docente que sobresale en su trabajo; y (5) el acceso a posibilidades de formación profesional permanentes y apoyo profesional continuo al trabajo del docente.

Figura 1: El ciclo del recurso humano: Factores que inciden sobre la motivación y desempeño profesional de los maestros



Fuente: Fombrum et al., *Strategic Human Resource Management*, 1984 (mi variación).

A pesar de que los factores aquí señalados no son muy distintos a los factores que inciden en el desempeño y motivación de los trabajadores de otros campos profesionales, otras profesiones han sido más exitosas en superar los problemas que con frecuencia se presentan en los diversos aspectos del Ciclo del Recurso Humano. A continuación se analizan algunos de los problemas que enfrentan muchos países con respecto al manejo de los maestros:

1) Selección

Un sistema educativo no puede ser mejor que los maestros con que cuenta. Esto genera un

doble reto: atraer candidatos a maestros bien calificados y promover su mejor desempeño. Los siguientes son algunos de los problemas más frecuentes en este campo:

- ▶ Aunque en varios países hay muchas personas dispuestas a trabajar como maestros, pocos tienen las calificaciones apropiadas.
- ▶ En un gran número de países los candidatos a maestro tienen en promedio calificaciones más bajas que los candidatos a otras profesiones. De hecho, es común encontrar que institutos o universidades que forman maestros tienen los requisitos académicos más bajos para el ingreso.
- ▶ La probabilidad de que los maestros mejor calificados estén dispuestos a trabajar en zonas urbanas marginales o en zonas rurales es muy baja, por lo que el problema de la baja calificación de los maestros se agudiza en estos lugares.
- ▶ En muchos países hay mayor escasez de candidatos a maestro provenientes de grupos étnicos o lingüísticos minoritarios. Esto conlleva a que estas poblaciones tengan mayores dificultades para contar con un servicio educativo relevante y de calidad.
- ▶ Hay mayor escasez de profesores de matemáticas y de ciencia y tecnología debido a que los especialistas en estas áreas encuentran mejores alternativas de trabajo que la de dedicarse a la docencia. En muchos países en vías de desarrollo hay también escasez de maestros de inglés.
- ▶ Con frecuencia, los programas de formación de maestros son inadecuados y desactualizados. Esto reduce aun más la oferta de aplicantes calificados.
- ▶ En muchos países, el nombramiento de maestros no sigue criterios técnicos sino que prevalecen razones políticas o de amistad.⁷

Algunos de los factores que explican por qué la profesión docente es poco atractiva

⁷Véase por ejemplo Duarte quien documenta el clientelismo detrás del nombramiento de maestros en Colombia. *State Education and Clientelism in Colombia (The Politics of State Education Administration and of implementation of Educational Investment Projects in Two Colombian Regions)*. Tesis presentada como requisito parcial para el título de Ph.D. en la Universidad de Oxford, 1995.

para las personas mejor calificadas tiene que ver con los bajos salarios y el poco prestigio y falta de oportunidades de ascenso que la caracterizan.

2) Evaluación, supervisión y rendición de cuentas

Con la “normalización” de los sistemas educativos a comienzos de este siglo, se establecieron sistemas de supervisión escolar para asegurarse de que los maestros siguieran las normas y regulaciones vigentes. Las reformas educativas actuales, que en varios países establecen mayor autonomía para los maestros y escuelas, han venido cambiando el foco de la supervisión hacia mecanismos de rendición de cuentas que buscan hacer que los maestros asuman responsabilidad sobre los logros de sus alumnos. Así mismo, se viene buscando cambiar el papel del supervisor de uno policial a uno de apoyo pedagógico a los maestros. Acorde con este cambio, a la evaluación y a la supervisión se les otorga un papel importante en el mejoramiento del desempeño y la motivación de los maestros, en especial, a través de la identificación de las necesidades de desarrollo profesional de éstos y del reconocimiento de las buenas prácticas docentes (véase Figura 1). Sin embargo, muchos sistemas educativos alrededor del mundo siguen enfrentando varios de los siguientes problemas:

- ▶ Las funciones de supervisión aun se enfocan más en vigilar el sometimiento de los maestros y escuelas a las normas y regulaciones, que en brindar apoyo a los primeros para que mejoren su práctica.
- ▶ Hay poca conexión entre la supervisión y la asignación de oportunidades de desarrollo profesional o apoyo a los maestros que lo necesitan.
- ▶ Pocos países han establecido estándares profesionales para la docencia. Sin ellos se hace más difícil evaluar a los docentes tanto para identificar las falencias o los casos de práctica sobresaliente.
- ▶ A diferencia de otras profesiones en que los profesionales son responsables por los resultados de su práctica, pocos países han establecido políticas de rendición de cuentas para hacer responsables a los maestros y escuelas del aprendizaje de los estudiantes. Con más frecuencia se culpa a los mismos estudiantes o a sus familias del fracaso escolar en lugar de ver el fracaso del estudiante como un fracaso profesional del docente. Como dice Arcia (1998)⁸:

⁸G. Arcia, 1998. *Descentralización Financiera y Equidad en el Sector Educativo*. Revista de Estudios en Educación. Ministerio de Educación, Bogotá, Colombia.

...los sistemas educativos centralizados cambian totalmente los incentivos personales del docente, quien pronto se da cuenta que sus verdaderos clientes son el sindicato de maestros y/o su superior dentro del sistema burocrático y que los padres de familia no influyen sobre sus aumentos de salarios o condiciones profesionales. Como consecuencia, el contrato social entre el maestro y la comunidad se rompe en forma estructural: bajo un sistema centralizado no hay manera de generar un proceso de rendición de cuentas mutuo entre padres y maestros.

3) Desarrollo profesional y sistemas de apoyo a la docencia

Todas las profesiones—sin excepción—requieren de una preparación profesional adecuada, así como de oportunidades para mantenerse al día en el saber de su profesión. La mayor parte de los países dedican grandes esfuerzos y presupuesto a mejorar la preparación inicial de los maestros y demás actividades de desarrollo profesional (Schiefelbein y Tedesco, 1995; Silva, 1995, citados por Villegas-Reimers⁹; Heneveld y Craig¹⁰). Sin embargo, según el análisis de Villegas-Reimers (*ibid.*), la preparación de los docentes en muchos países del mundo tiene muchos problemas. La autora identificó como problemas de la formación inicial de docentes en varios países latinoamericanos, entre otros: planes de estudio inadecuados, poca importancia de la preparación práctica, poca atención a la diversidad de estudiantes que van a enfrentar los maestros, aislamiento de las instituciones de formación inicial, formadores de maestros inadecuadamente entrenados o desconectados de la práctica docente y financiamiento inadecuado. Con respecto a la preparación en servicio, la misma autora menciona como problemas la poca correspondencia entre los cursos y las necesidades de los docentes, la baja calidad de la oferta de cursos, las dificultades de acceso para muchos maestros a los lugares donde se ofrece la capacitación y otros relacionados. Estos problemas, por lo demás, son comunes también en otros países en desarrollo fuera de América Latina.

4) Recompensa y reconocimiento

La estructura de recompensas es problemática en la profesión docente. Primero que todo, como se mencionó anteriormente, la mayoría de los países no cuenta con una estrategia sistemática para identificar el buen o mal desempeño de un docente. De esta manera, los

⁹E. Villegas-Reimers, 1998. *The Preparation of Teachers in Latin America: Challenges and Trends*. Human Development Department. LCSHD Paper Series No.15. Washington, DC: The World Bank.

¹⁰H. Heneveld and H. Craig, 1996. *Schools Count: World Bank Project Designs and the Quality of Primary Education in Sub-Saharan Africa*. World Bank Technical Paper Number 303. Washington DC: The World Bank.

¹¹Fui testigo de salones de clase con más de 150 estudiantes en Bangladesh en junio 1998.

¹²World Education Report: *Teachers and Teaching in a Changing World*, UNESCO 1998.

maestros que trabajan duro y que se esfuerzan disfrutan los mismos beneficios que aquellos que no lo hacen. En consecuencia, aunque muchos maestros tienen motivación interna para desempeñarse de la mejor manera, no hay ningún incentivo extrínseco para que aquéllos que no lo hacen cambien. Segundo, los maestros tienen pocas oportunidades de promoción dentro del trabajo de aula. Irónicamente, los esquemas de promoción en la docencia sacan a los mejores maestros del aula y los “ascienden” a posiciones administrativas. Tercero, el pago a los maestros es muy bajo en la mayoría de los países. Como lo documentan Subirats y Nogales (citado por Villegas-Reimers, 1998), “los sueldos de los maestros en la región son tan bajos que, por ejemplo en Bolivia, para muchos maestros el costo del transporte público para llegar a su lugar de trabajo es más alto que su sueldo mensual”. Cuarto, el prestigio de la profesión docente es tan bajo que un chiste popular dice “¡Si no sabes hacerlo, enséñalo!” Como concluye Villegas-Reimers (*ibid.*): “claramente, el bajo prestigio de la profesión docente afecta los sueldos que reciben los maestros, lo que a su vez afecta el tiempo de permanencia en la profesión y la autoselección para escoger la docencia como profesión”.

5) Condiciones del lugar de trabajo

Finalmente, otro desincentivo en la docencia es la precaria condición bajo la cual muchos maestros laboran. La falta de recursos educativos, el hacinamiento en las aulas de clase,¹¹ la falta de ventilación e iluminación adecuadas, son la regla más que la excepción en los países en vía de desarrollo. Como lo describe el Reporte Anual de Educación de la UNESCO¹² (1998), “En la mayoría de los países que fueron inspeccionados (14 de los países de menor desarrollo en el mundo), el aula promedio no es mucho más que un lugar de reunión designado para un profesor y un grupo de alumnos: en diez de los catorce países, una tercera parte de los estudiantes asiste a aulas sin un pizarrón utilizable. En casi ninguno de los países examinados existen ayudas didácticas, tales como mapas de pared y probablemente ninguno de estos alumnos tendrá la oportunidad de ver un mapa del mundo en su vida. En diez de los catorce países, una tercera parte de los alumnos está en aulas en las que el maestro no tiene una mesa y la situación sólo es marginalmente mejor con respecto a una silla para el maestro. En ocho de los catorce países, más del 90 por ciento de los alumnos asiste a escuelas sin electricidad; casi el mismo número asiste a escuelas sin agua potable y más de la tercera parte de los alumnos asiste a escuelas que carecen de agua. Además, en la mitad de los países (principalmente de África) más del 90 por ciento de los alumnos en los últimos grados de primaria no tienen un libro de texto en su lengua materna, una tercera parte no tiene un

¹¹Fui testigo de salones de clase con más de 150 estudiantes en Bangladesh en junio 1998.

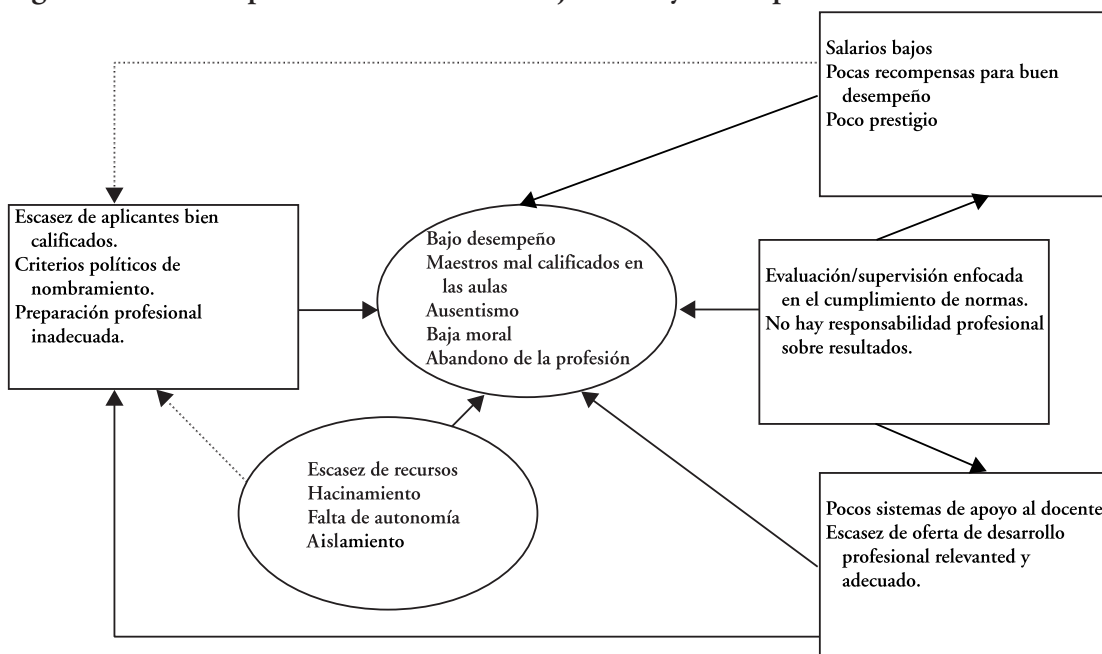
¹²World Education Report: Teachers and Teaching in a Changing World, UNESCO 1998.

libro de texto de matemáticas en cualquier lengua y más de una tercera parte no cuenta con un pupitre o mesa distinto al lugar en el que se sienta”.

Mientras que en los países más industrializados los recursos educativos básicos no son necesariamente un problema, otro tipo de problemas hacen difícil el trabajo del docente especialmente en las zonas urbanas. Problemas como el de la seguridad personal, o las diferencias en habilidades entre la población a la que le tiene que enseñar afectan también la motivación y desempeño de los maestros.

La Figura 2 sintetiza los problemas que hemos discutido en el contexto del ciclo del recurso humano y muestra cómo estos se interrelacionan y afectan la motivación y desempeño de los maestros.

Figura 2: Factores que inciden el ciclo de baja moral y desempeño de los maestros *



Fuente: Fombrum et al., *Strategic Human Resource Management*, 1984 (mi variación).

Incentivos para los maestros

1) ¿Por qué es importante establecer esquemas de incentivos para maestros?

A pesar de que se conoce bien que la motivación y desempeño de los maestros son factores determinantes del rendimiento escolar, pocos países han desarrollado políticas amplias y coherentes dirigidas a mejorar los incentivos que los afectan. Recientemente, un grupo de

estudiantes de la Escuela de Educación de Harvard analizó los planes educativos de más de 30 países y encontró pocas estrategias para aumentar la capacitación y la remuneración de los maestros. Heneveld y Craig (1996) analizaron más de 20 proyectos del Banco Mundial en el Sub-Sahara Africano y encontraron que aunque todos tenían recursos para capacitación, ninguno mencionaba una estrategia diferente orientada hacia los maestros.

Aunque no hay soluciones simples a los problemas complejos del desempeño y motivación de los maestros, es necesario cambiar la estructura de incentivos existente que desestimula a los mejores candidatos a entrar y permanecer en la docencia. Los experimentos de establecer esquemas de incentivos a maestros que han sido llevados a cabo en algunos países nos permiten extraer algunas lecciones sobre su potencial.

La siguiente sección de este documento presenta algunas de las modalidades de esquemas de incentivos que han sido más utilizadas en varios países, así como las lecciones que nos dejan. Así mismo, el Recuadro 1 recoge los factores que un estudio llevado a cabo en Haití, Liberia, Somalia y República Árabe de Yemen¹³, encontró operan como incentivos económicos y no-económicos para los maestros.

2) Esquemas de incentivos para maestros: Opciones de política

Los incentivos a maestros pueden ser económicos o no-económicos y pueden dirigirse a maestros de manera individual o grupal. Entre los esquemas de incentivos económicos más frecuentemente utilizados están las alzas generalizadas de salarios y los esquemas diferenciados de pago que discutiré más adelante. Los incentivos no-económicos han sido menos documentados y sus efectos menos estudiados, e incluyen los esquemas de premios o reconocimientos al desempeño y los sistemas de rendición de cuentas. Las políticas de incentivos a maestros tienen como objetivo resolver muchos de los problemas identificados en la primera parte de este documento (véase Recuadro 2).

Como veremos más adelante, algunas de estas políticas tienen un potencial mayor para alcanzar los cambios esperados, aunque sus limitaciones y posibles consecuencias indeseadas deben ser mejor entendidas antes de ponerlas en acción. Quizás la precaución más importante que se debe tener en cuenta es que no hay una sola solución mágica para mejorar el desempeño y motivación de los maestros. Si los diferentes factores identificados en el ciclo del recurso humano no forman parte de una política amplia, coherente y sistémica, el cambio sólo será superficial y efímero.

Murnane (comunicación personal) señala algunas de las consideraciones a tener en cuenta durante el diseño de un esquema de incentivos para maestros:

¹³Kemmerer and Thiagarajan, 1989. *Teacher Incentive Systems Final Report*. Policy Research Initiative. Washington, DC: USAID.

Recuadro 1: Inventario de incentivos para maestros (Kemmerer and Thiagarajan, 1989)

Incentivos Monetarios

Salario

Salario inicial
Incrementos salariales
Escalas salariales
Deducciones salariales
Regularidad en el pago
Pago por mérito

Beneficios

Fondo para materiales
Aumento por costo de vida
Subsidio familia
Fondo para emergencias
Fondo de capacitación
Subsidio para vivienda

Suplementos en-especie

Vivienda
Subsidio alimentario
Comidas gratis
Terreno para cultivo
Becas
Tasas de interés subsidiadas
Libros gratis

Bonos

Bonos por asistencia
Bonos por rendimiento de alumnos
Financiación de proyectos escolares

Beneficios

Vacaciones remuneradas
Días libres por enfermedad
Seguro de salud
Asistencia médica
Pensión
Seguro de vida

Empleo adicional

Trabajo adicional enseñando de tutoría
Trabajo de supervisión
Trabajos de corrección de exámenes
Escritura de libros de texto
Proyectos educativos
Trabajo en Ministerio de Educación
Trabajo fuera de la enseñanza

Incentivos No-Monetarios

Reconocimiento nacional
Evaluación nacional
Premios al mejor profesor
Reconocimiento político

Apoyo Instruccional

Materiales educativos
Desarrollo profesional
Capacitación en servicio
Educación a distancia
Reuniones profesionales

Relaciones con la comunidad

Apoyo de la comunidad
Prestigio en la comunidad
Relaciones con padres
Valoración de la comunidad
Compatibilidad con comunidad

Calidad de vida en la escuela

Localización
Facilidad de transporte
Acceso a teléfono
Vivienda
Alimentación
Oportunidades recreativas
Instalaciones
Acceso a centro de salud

Características de la escuela

Tamaño
Fuentes de financiación
Administración
Valores compartidos

Evaluación de desempeño

Reconocimiento administrativo

Participación en decisiones

Acceso a la información
Decisiones participativas
Selección de estudiantes

Carga de trabajo

Horas de trabajo docente
Carga administrativa
Responsabilidades extracurriculares
Distribución del trabajo
Flexibilidad en el horario
Períodos libres
Selección de horario
Tiempo para preparar clase

Colegialidad

Relaciones con compañeros
Compañeros compatibles
Incentivos compartidos

Instalaciones

Número de aulas
Biblioteca
Salón de profesores
Cafetería

Calidad de ambiente en aula

Iluminación
Ventilación
Mobiliario
Calefacción/aire acondicionado

Recursos educativos

Tablero en buen estado
Materiales educativos
Cuadernos
Guías para el profesor

Estudiantes

Número de estudiantes
Rango de edad
Tipo de estudiante
Políticas de promoción
Bajo nivel de absentismo
Poca deserción
Respeto de estudiantes
Disciplina

Recuadro 2: Objetivos de los esquemas de incentivos a los maestros

Atraer los mejores candidatos a la profesión docente
Retener a los mejores maestros en la profesión
Atraer buenos maestros a las zonas marginales o de difícil acceso
Promover la rendición de cuentas por parte de los maestros
Mantener o mejorar la motivación
Mejorar la asistencia
Mejorar el desempeño
Comprometer a los maestros en las iniciativas de reforma educativa
Mejorar la preparación profesional
Alcanzar la equidad étnica y de género en la profesión

- ▶ Claridad en la identificación del problema y del objetivo de la política;
- ▶ Comprensión de lo que constituye un incentivo para los sujetos de la política;
- ▶ Los participantes o beneficiarios necesitan estar bien informados del proceso y objetivos del esquema de incentivos;
- ▶ Los actores a quienes se dirigen los incentivos deben controlar los recursos que permiten lograr el cambio esperado;
- ▶ Cuando el cambio esperado es complejo, se deben poner en funcionamiento sistemas de apoyo para ayudar a los actores a alcanzarlo;
- ▶ Debe haber claros beneficios para los participantes que se acerquen a las metas esperadas—esto se debe poder identificar con indicadores preestablecidos de progreso;
- ▶ Los esquemas de incentivos son más exitosos cuando las metas que se espera alcanzar son simples.

Kemmerer y Thiagarajan¹⁴ identifican tres características adicionales para el diseño de un buen esquema de incentivos para maestros:

- ▶ **Consistencia:** Un esquema efectivo de incentivos requiere que las metas a alcanzar estén claramente establecidas y que los medios para alcanzarlas sean consistentes con estas metas.
- ▶ **Suficiencia:** La condición de ser suficiente para las metas propuestas.
- ▶ **Justicia:** El esquema debe ser considerado justo por los actores a quienes está dirigido.

¹⁴Kemmerer and Thiagarajan, 1989, 7–8.

3) Esquemas de incentivos económicos

Incremento salarial generalizado

Ventajas

- ▶ Una mejora salarial tiene el potencial de atraer a la docencia a candidatos más calificados. Igualmente puede mejorar la retención de los buenos maestros en la profesión.
- ▶ Es probable que mejores salarios incrementen la motivación de los maestros.
- ▶ Los maestros que tienen otros trabajos para compensar los bajos salarios podrían comprometerse exclusivamente a la enseñanza.
- ▶ A largo plazo, una condición para atraer y retener profesores de calidad es la de aumentar substancialmente su compensación.

Desventajas

- ▶ Los presupuestos del sector educativo en todo el mundo ya están sobrecargados de obligaciones salariales que en muchos países representan más del 90 por ciento del presupuesto del sector.
- ▶ El impacto de una alza salarial generalizada se podría ver sólo en el largo plazo con la entrada de nuevos maestros más calificados al sistema. Sin embargo, Ballou y Podgursky¹⁵ encontraron muy poca evidencia en sus estudios en Estados Unidos de que esta estrategia sirva para atraer mejores candidatos. Más bien encontraron que las alzas salariales generalizadas contribuyen a que toda clase de maestros permanezcan en la profesión por más tiempo, limitando así la posibilidad de contratación de nuevos y mejores maestros.

Establecimiento de esquemas de pago diferenciado

Muchos países han adoptado escalas salariales uniformes en las que los salarios de los maestros se determinan por sus credenciales educativas y por sus años de experiencia. Las escalas uniformes de salarios contribuyen a eliminar el favoritismo y las irregularidades en el manejo del recurso humano, pero no ayudan a resolver los problemas de motivación de los maestros, ni la escasez de candidatos para ciertas áreas curriculares o para zonas rurales o deprimidas (Murnane¹⁶). Las siguientes son algunas de las modalidades de pago diferenciado más frecuentemente utilizadas:

¹⁵D. Ballou, M. Podgursky, 1995. Recruiting Smarter Teachers, *Journal of Human Resources* 30 (2): 326–38.

¹⁶R.J. Murnane, 1993. Economic Incentives to Improve Teaching. In *Teachers in Developing Countries: Improving Effectiveness and Managing Costs*, J. Farrel and J. Oliveira, eds. Washington, DC: The World Bank.

a) Pago por mérito: Un porcentaje del salario de los maestros está basado en su desempeño

La idea del pago por mérito, promovida principalmente por los economistas, surge del mundo de los negocios. La idea básica es que los buenos maestros permanecen motivados si son recompensados económicamente y que los demás maestros reciben el mensaje de que para ser recompensados deben mejorar. En un recuento de las experiencias de pago por mérito en Estados Unidos durante este siglo, Cohen y Murnane¹⁷ señalan lo siguiente: “La idea del pago por mérito ha sido “intermitentemente” poderosa y llamativa en muchos países y distritos escolares desde hace por lo menos medio siglo. En Estados Unidos, la mayor parte de los intentos de establecer el pago por mérito no se han mantenido por más de dos o tres años”. De este recuento los autores dejan las siguientes lecciones sobre este tipo de esquema:

Ventajas

- ▶ Los maestros reciben un mensaje claro de que su desempeño importa.
- ▶ Los maestros con desempeños bajos son identificados.
- ▶ Los buenos maestros son recompensados.
- ▶ Se promueve una discusión pública sobre lo que constituye una “buena” práctica de enseñanza.

Desventajas

- ▶ Es difícil establecer criterios defendibles de lo que constituye una enseñanza meritoria.
- ▶ Los esquemas de calificación rara vez son confiables.
- ▶ Operativamente, la selección de maestros meritorios es problemática y abierta a la corrupción y favoritismo.
- ▶ La evidencia de Estados Unidos sugiere que muchos maestros que no son seleccionados como meritorios por el esquema se desmoralizan y piensan que han sido tratados injustamente.
- ▶ El pago por mérito crea incentivos para la competencia y no para la colaboración entre maestros.
- ▶ No hay ninguna evidencia de que el esquema de pago por méritos contribuya a mejorar el rendimiento académico de los estudiantes.

b) Bonos por desempeño

La diferencia con el pago por mérito es que los bonos por desempeño no crean obligaciones salariales y que se organizan de manera extraordinaria.

¹⁷D. Cohen and R.J. Murnane, 1985. *The Merits of Merit Pay*.

Ventajas

- ▶ Los esquemas de bonos pueden potenciar y reorientar la energía de maestros y escuelas hacia una meta establecida.
- ▶ Los esquemas de bonos por desempeño fomentan la rendición de cuentas por parte de los maestros.

Desventajas

- ▶ Como en el caso del pago por mérito, la dificultad con el pago de bonos extraordinarios es de establecer criterios defendibles para seleccionar a los maestros meritorios.

Cohen y Murnane (1984) dan las siguientes recomendaciones para que los esquemas de bonos por desempeño y pago por mérito tengan mayores posibilidades de éxito:

- ▶ Definir el esquema como pago extra por trabajo extra en lugar de crear diferencias en la remuneración de maestros que hacen el mismo trabajo.
- ▶ Concertar los criterios de mérito con los maestros ya que esto los hace más defendibles y legítimos.
- ▶ Establecer esquemas que den recompensas pequeñas que se repartan entre todos los maestros de una misma escuela.
- ▶ Permitir que la participación en el programa sea voluntaria.

c) El escalafón docente

En un gran número de países los maestros son promovidos por antigüedad y credenciales educativas adicionales. Como hay pocas posibilidades de ascenso dentro del trabajo de enseñanza en el aula, muchos sistemas de promoción sacan a los mejores maestros del aula para asignarlos a posiciones administrativas. Debido a este fenómeno, existe una clara necesidad de establecer mecanismos de promoción que reconozcan el desempeño de los maestros y que mantenga a los buenos maestros en el aula que es donde se necesitan.

Los proponentes del cambio en el escalafón sugieren el establecimiento de diferentes categorías en la carrera docente y el pago basado en desempeño o conocimiento. A pesar de que el cambio en los sistemas de escalafón está actualmente en la agenda política de muchos países y distritos escolares, existen muy pocos ejemplos documentados de este tipo de escalafones en funcionamiento.

d) Primas al salario de los maestros de áreas curriculares determinadas

Muchos países y distritos escolares han intentado atraer maestros para la enseñanza de áreas curriculares específicas pagándoles una prima salarial. A pesar de que muy pocos estudios han examinado el impacto de esta política, es importante tener en cuenta que al pagar de forma diferente a personas que trabajan juntas y hacen un trabajo similar, se puede generar resentimiento y otras respuestas indeseadas (Murnane, 1993).

e) Primas al salario de los maestros por trabajar en zonas rurales o urbano-marginales

Ventajas

- ▶ Las primas por trabajar en zonas especiales pueden ayudar a atraer candidatos a lugares que de otra manera serían indeseados.

Desventajas

- ▶ Muchos maestros se sienten aislados en una cultura o ambiente extraño a ellos y esto se refleja en su enseñanza (Klitgaard et. al, citado por Murnane, 1993).
- ▶ Las primas raramente compensan otros factores de vivir y enseñar en el área urbana que los maestros valoran (Murnane, 1993).
- ▶ Si la prima es pequeña es poco probable que atraiga maestros calificados.
- ▶ Con frecuencia es mejor reclutar maestros locales aunque esto conlleve a mayores esfuerzos en su capacitación y supervisión (Murnane, 1993).

Recuadro 3: Honduras: Programa de mejoramiento del desempeño de los maestros

El objetivo de este programa es motivar el mejoramiento del desempeño de los maestros en las aulas de las escuelas primarias. El desempeño fue medido por: (a) Nivel de asistencia del maestro y (b) mejoramiento en la asistencia de los estudiantes. El programa se desarrolló como experiencia piloto en una zona rural relativamente aislada localizada en uno de los municipios más pobres en escuelas atendidas por sólo uno o dos maestros. Todos los maestros que trabajaban en estas escuelas fueron elegibles para participar en el programa de manera voluntaria, siempre y cuando fueran recomendados por el Ministerio de Educación o por su comunidad. El criterio de asistencia de los maestros establecía un mínimo de asistencia de 18 a 20 días de clases por mes durante los 10 meses del año escolar. La asistencia de los maestros fue verificada por los padres de familia y supervisores. El criterio de asistencia de los estudiantes fue medido anualmente en incrementos del 20 por ciento por los supervisores distritales. Los maestros que lograron estas metas de desempeño recibieron un bono equivalente a un 7 por ciento de un salario promedio anual.

Fuente: Staff Appraisal Report-Honduras: Basic Education Project. Marzo 8 de 1995. Banco Mundial.

f) Pago en especie

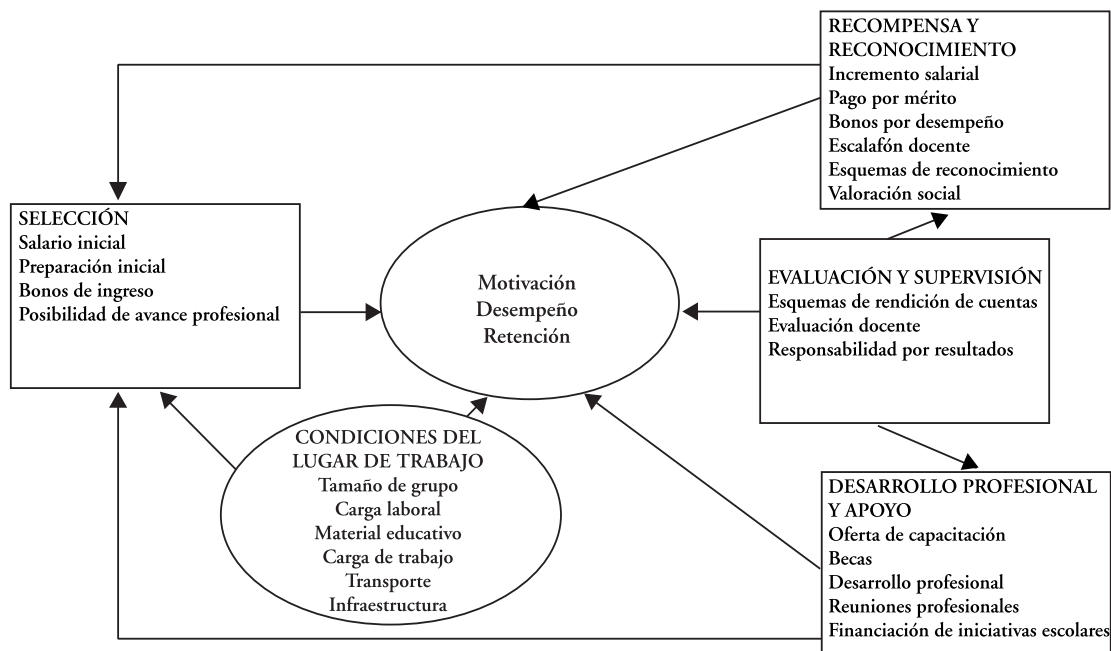
- ▶ Muchos países en desarrollo han establecido sistemas de pago en especie. Lo que se usa más frecuentemente es dar vivienda y alimentación a los maestros (véase Recuadro 1 para una lista más completa de modalidades de pago en especie).

g) Incentivos no económicos

- ▶ Mejoramiento de las condiciones de trabajo y de las oportunidades de desarrollo profesional. Este incentivo no se da directamente al maestro pero el efecto de las mejoras en las condiciones del aula, de los materiales educativos y del desarrollo profesional, sobre la motivación y desempeño de los maestros puede ser significativa.
- ▶ Esquemas de reconocimiento al maestro. El reconocimiento a los maestros por su desempeño ejemplar o por sus realizaciones puede tener efectos muy positivos en la moral de éstos a muy bajo costo. Los esquemas de reconocimiento pueden ser promovidos desde el nivel nacional o local. Por ejemplo, Estados Unidos tiene establecido el premio al maestro del año y Colombia le otorgó premios de personajes nacionales a los maestros. Los criterios para el reconocimiento pueden variarse y desarrollarse localmente.
- ▶ Esquemas de rendición de cuentas. A pesar de la crítica y oposición de muchos de los sindicatos de maestros a los sistemas de rendición de cuentas, el hacer responsables a los maestros por el desempeño de sus estudiantes es una política que está siendo considerada cada vez más en algunos países. En Estados Unidos por ejemplo, 32 de los 50 estados han adoptado sistemas de rendición de cuentas que proporcionan premios o sanciones a los maestros y escuelas, basados en los resultados en los exámenes estandarizados. En el peor de los casos, cuando las escuelas con logros bajos no demuestran ningún progreso son “reconstituidas”. Reconstitución significa que se reemplaza totalmente al personal y la administración de la escuela es entregada a un nuevo equipo.

La Figura 3 hace una síntesis de los distintos esquemas de incentivos a los maestros en el contexto del ciclo del recurso humano.

Figura 3: Incentivos que contribuyen a mejorar la motivación y desempeño de los maestros



Fuente: Fombrum et al., *Strategic Human Resource Management*, 1984 (mi variación).

Incentivos a la escuela

1) La importancia de los incentivos a la escuela

La diferencia entre incentivos al maestro e incentivos a la escuela es que en lugar de dirigirse a individuos, los incentivos a la escuela buscan motivar equipos y organizaciones. Como dice Murnane (1993), “Para que una escuela sea efectiva, los maestros deben trabajar duro, trabajar juntos y continuar así por un período de varios años”. Por esta razón, los esquemas de incentivos son más exitosos si promueven la colaboración en vez de la competencia entre los maestros que trabajan en una misma institución. Los incentivos a la escuela evitan algunas de las consecuencias indeseadas más comunes que generan los incentivos individuales a maestros. El Recuadro 4 presenta algunas de las metas más frecuentes de los programas y políticas de incentivos a la escuela.

2) Tipos de esquemas de incentivos a las escuelas

Dejar que el mercado opere

Algunos países, entre ellos Estados Unidos, Chile, Colombia, Holanda y Suecia, han

Recuadro 4: Metas de los programas de incentivos a las escuelas

- ▶ Motivar la innovación y las iniciativas de mejoramiento desde la escuela
- ▶ Promover la capacidad de respuesta de la escuela a las necesidades locales
- ▶ Incentivar el trabajo en equipo entre los maestros
- ▶ Establecer mecanismos de rendición de cuentas
- ▶ Incrementar la eficiencia

utilizado la estrategia de conceder a los padres y a los estudiantes la posibilidad de “escoger” entre escuelas lo que en teoría obliga a las escuelas a mejorar sus servicios con el fin de atraer más estudiantes. Bajo este esquema, algunos países dan becas (*vouchers*) a los estudiantes para que vayan a una escuela privada, o se financian las escuelas privadas con recursos públicos para que compitan con las escuelas públicas. Un ejemplo de esta última modalidad son los *charter schools* en Estados Unidos. Las evaluaciones llevadas a cabo sobre estos esquemas hasta el momento no son concluyentes y como nos lo advierte Darling-Hammond, “en los planes en los que los estudiantes tienen la opción de seleccionar la escuela, cuando se llenan las escuelas que tienen mayor demanda, las otras restantes, deseables o no, deben servir al resto de los estudiantes. Si no se pone en ejecución ningún otro mecanismo de política pública para apoyar la mejoría en todas las escuelas, la posibilidad de selección no mejorará la educación de forma generalizada” (Darling-Hammond y Ascher¹⁸).

Adicionalmente, para que este modelo opere se necesita que los usuarios de la escuela estén bien informados, que todos los estudiantes tengan acceso a las buenas escuelas y que la selección se guíe por indicadores de calidad escolar.

Financiación de iniciativas de innovación y mejoramiento escolar

Esta estrategia financia de manera competitiva proyectos de mejoramiento educativo desarrollados por las escuelas o por maestros individuales (McDonnel y McLaughlin 1980, citados por Murnane 1993). Hasta el momento, este es uno de los esquemas de incentivos más promisorios para mejorar las escuelas y motivar a los maestros. Para que este esquema opere se debe conceder a los maestros algún grado de autonomía y de autoridad para el manejo de los recursos y para el diseño de sus planes de mejoramiento. El Recuadro 5 proporciona un ejemplo de un exitoso programa chileno de financiación a iniciativas escolares.

¹⁸Tomado de *Economic and Social Progress in Latin America, 1996 Report: Special Section: Making Social Services Work*, 1996. Washington, DC: IDB.

Fondos de premios

Algunos países como Brasil y Colombia han establecido fondos para premiar escuelas que demuestran buenos resultados en metas preestablecidas tales como la reducción de la tasa de repetición, el buen rendimiento académico de los estudiantes o las oportunidades de aprendizaje que le brindan a sus alumnos. El Recuadro 6 presenta el programa de incentivos a escuelas y maestros desarrollado por el Ministerio de Educación de Colombia en 1996.

Conclusión

El continuo bajo desempeño y motivación de los maestros es, en gran medida, el resultado de la estructura de incentivos perversos que subyacen a la profesión docente y de la falta de políticas coherentes e integrales en el manejo del recurso humano. Hemos señalado algunos de los desincentivos más visibles: baja remuneración, prestigio y recompensas, falta de apoyo, evaluación y desarrollo profesional, así como las condiciones inadecuadas del lugar de trabajo. Basándonos en el Ciclo del Recurso Humano, hemos visto cómo estos factores se interrelacionan y afectan el desempeño y motivación de los maestros que están en las aulas, y desaniman a los futuros candidatos a la profesión, creando así un círculo vicioso que es necesario romper.

Recuadro 5: Desarrollo de proyectos de mejoramiento escolar en las escuelas secundarias en Chile

Este proyecto financia de manera competitiva pequeños proyectos de mejoramiento escolar diseñados por las escuelas secundarias que apuntan a mejorar la enseñanza y el desarrollo institucional. La financiación cubre gastos no recurrentes entre 2.500 y 15.000 dólares por escuela. El monto depende del número de alumnos matriculados en la institución y del mérito del proyecto propuesto. Las escuelas pueden competir individualmente o como parte de un grupo de escuelas que comparten un proyecto en común. La ejecución del proyecto no puede exceder tres años y las escuelas pueden aplicar a estos fondos hasta por dos años consecutivos. Los proyectos presentados son revisados por supervisores entrenados y que vienen de un distrito diferente al de la escuela que está aplicando. El entrenamiento a los supervisores es organizado por el Ministerio de Educación y consta de estrategias para calificar los proyectos basados en los siguientes criterios:

- ▶ Pertinencia para mejorar los problemas de calidad, eficiencia o equidad en la escuela.
- ▶ La formulación del proyecto tiene consistencia interna.
- ▶ Presenta claros beneficios para la población a quien va dirigido.
- ▶ Sostenibilidad.
- ▶ Replicabilidad

Solamente las escuelas públicas o aquellas subvencionadas por el gobierno son elegibles para participar en este programa.

Fuente: Staff Appraisal Report-Chile: Proyecto de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Secundaria, Banco Mundial, abril 11 de 1995.

Recuadro 6: El programa de incentivos a escuelas y maestros en Colombia

En 1995, el Ministerio de Educación de Colombia asignó 144 millones de dólares para establecer un programa nacional de incentivos a escuelas y maestros por tres años. Este programa, negociado con el sindicato de maestros, planeó premiar a los mejores maestros por su desempeño. Los mejores 40 mil maestros de preescolar a tercer grado en todas las escuelas públicas del país recibieron un bono por 600 dólares (aproximadamente 1½ veces el sueldo mensual promedio). El mejor plantel de cada una de las 2 mil localidades también recibió un premio por 10 mil dólares.

El programa fue implementado por los 2 mil directores de núcleo (administradores locales que sirven de enlace entre las escuelas y las autoridades municipales y que son responsables de la supervisión y apoyo de un grupo de 20 a 40 escuelas cada uno). Estos directores aplicaron los instrumentos de evaluación y acompañaron a las escuelas, padres de familia y alumnos durante el proceso de selección. Las escuelas fueron evaluadas en cuanto a su organización escolar, las oportunidades de aprendizaje que brindan a sus alumnos, el clima escolar y sus resultados en términos de repetición, deserción y extraedad. El formulario de evaluación del mejor maestro, se enfocó en su desempeño, compromiso con su trabajo y su manera de relacionarse con sus estudiantes. El programa contó con una estrategia de comunicación amplia que incluyó afiches, panfletos y el uso de los medios de comunicación.

El programa fue inaugurado en marzo de 1996, con el entrenamiento de un grupo de 600 directores de núcleo y con la realización de múltiples reuniones regionales en las que se discutieron los formularios y estrategias y se planearon las visitas a las 40 mil escuelas del país. Durante los meses de abril y mayo se llevaron a cabo discusiones sobre la calidad de la educación impartida por cada institución con la participación de maestros, padres y alumnos.

Los directores de núcleo visitaron cada escuela, llenaron los formularios de evaluación con la participación de los consejos directivos escolares y demás actores educativos de cada localidad. A raíz de estas evaluaciones, las escuelas y maestros obtuvieron un puntaje y así fueron seleccionados los mejores para recibir el bono. A comienzos de junio ya los formularios estaban de regreso en el ministerio y los desembolsos se habían comenzado a realizar.

Aunque el impacto del programa no ha sido evaluado, algunos logros preliminares se hicieron evidentes: Las escuelas que nunca habían sido visitadas por agentes externos recibieron una visita, las comunidades se involucraron en la educación y miles de escuelas desarrollaron planes de mejoramiento escolar al identificar las áreas en que debían mejorar. Todos estos resultados son indicadores de que esta estrategia de incentivos es un manera promisoría para movilizar hacia el mejoramiento escolar.

Fuente: Ministerio de Educación Nacional, Dirección General de Organización Escolar.¹⁹

Igualmente, hemos explorado algunas de las opciones de política que han sido experimentadas en distintas partes del mundo para comenzar a romper este ciclo, y hemos analizado sus pros y sus contras. Hemos aprendido que los esquemas de incentivos con mayor probabilidad de éxito apoyan la colaboración entre maestros y no su competencia, y

¹⁹Darling-Hammond, L., Ascher, C. *Accountability Mechanisms in Big City School Systems*. ERIC/CUE Digest No. 71. ERIC Clearinghouse on Urban Education, New York, 1991.

se basan en objetivos claros y alcanzables. Hemos advertido cómo el impacto de muchas de estas políticas ha sido poco estudiado y que aunque son promisorias no son una solución mágica para los complejos problemas que enfrentan los sistemas educativos. Recordamos una vez más, como nos lo dice Murnane (1993), que el mejoramiento de la educación requiere esfuerzos sostenidos durante largos períodos, y escuelas en las que los maestros trabajan duro, en equipo y durante muchos años. Los incentivos a los maestros y a las escuelas son necesarios y deben ser vistos como una de las condiciones necesarias para movilizar el cambio y el mejoramiento de los sistemas educativos, y no como una solución rápida y barata a los problemas del sector. 🍷

Referencias

- Arcia G. 1998. *Descentralización Financiera y Equidad en el Sector Educativo*. Revista de Estudios en Educación. Bogotá, Colombia: Ministerio de Educación.
- Ballou, D., M. Podgursky, 1995. Recruiting Smarter Teachers. *Journal of Human Resources* 30 (2): 326–38.
- Chapman, D., C.W. Snyder, and S.A. Burchfield. 1991. *Teacher Incentives in the Third World*. IEES, Florida State University.
- Cohen, David K. 1996. Rewarding Teachers for Student Performance. In *Rewards and Reform: Creating Educational Incentives that Work*. Fuhrman and O'Day, eds. San Francisco: Jossey-Bass Inc.
- Cohen, D., and R.J. Murnane. 1985. *The Merits of Merit Pay*.
- National Commission for Teaching and the American Future. 1996. What Matters Most: Teaching for America's Future. Summary Report.
- Darling-Hammond, L., and C. Ascher. 1991. *Accountability Mechanisms in Big City School Systems*. ERIC/CUE Digest No. 71. New York: ERIC Clearinghouse on Urban Education.
- Duarte, J. 1995. State Education and Clientelism in Colombia: The Politics of State Education Administration and of Implementation of Educational Investment Projects in Two Colombian Regions. Ph.D. dissertation. University of Oxford.
- Fombrum, C.J., N.H. Tichy, and M.A. Devanna. 1984. *Strategic Human Resource Management*. New York: Wiley.
- Haycock, K., 1998. Good Teaching Matters a Lot. In *Thinking K-12*. (Education Trust) 3 (2).
- Heneveld, H., and H. Craig. 1996. *Schools Count: World Bank Project Designs and the Quality of Primary Education in Sub-Saharan Africa*. World Bank Technical Paper No. 303. Washington DC: The World Bank.
- IDB. 1996. *Economic and Social Progress in Latin America, 1996 Report: Special Section: Making Social Services Work*. Washington, DC.
- Kemmerer, F., and S. Thiagarajan. 1989. *Teacher Incentive Systems: Final Report*. Policy Research Initiative. Washington, DC: USAID.
- Murnane, R.J. 1993. Economic Incentives to Improve Teaching. In *Teachers in Developing Countries: Improving Effectiveness and Managing Costs*. J. Farrel and J. Oliveira, eds. Washington, DC: The World Bank.

- Rowan, B. 1996. Standards as Incentives for Instructional Reform. In *Rewards and Reform: Creating Educational Incentives that Work*. Fuhrman and O'Day, eds. San Francisco: Jossey-Bass Inc.
- UNESCO. 1998. *World Education Report: Teachers and Teaching in a Changing World*. Paris.
- Villegas-Reimers, E. 1998. The Preparation of Teachers in Latin America: Challenges and Trends. Human Development Department LCSHD Paper Series No.15. Washington, DC: The World Bank.
- Warwick, D., F. Reimers, and N. McGinn. 1991. *The Implementation of Educational Innovations in Pakistan: Cases and Concepts*. Cambridge: HIID.

Factores de promoción de la calidad en sistemas de evaluación de la educación superior en América Latina

Lewis A. Tyler y Andrés Bernasconi¹

Resumen

USANDO COMO BASE la literatura especializada y la experiencia de los autores en el diseño de sistemas nacionales de evaluación, se revisa primero el contexto regional que hace posible y necesario el establecimiento de sistemas nacionales de evaluación y mejoramiento de la calidad de la educación superior en América Latina. Se presentan luego los principios, políticas y procesos de que depende el exitoso diseño e implementación de un sistema nacional de evaluación y mejoramiento de la calidad de la educación terciaria. Finalmente, se analizan a nivel de las instituciones de educación superior las condiciones de liderazgo, capacidad técnica y cultura organizacional que hacen posible que un sistema nacional de evaluación estimule el mejoramiento de la calidad.

El contexto regional de la evaluación de la educación superior

Los últimos años del siglo XX han sido tiempos inciertos para América Latina. La crisis económica en Asia y sus reverberaciones generan inseguridades tanto en las economías consolidadas de esta región como en los mercados emergentes. Varias democracias de la región enfrentan serios desafíos a su estabilidad. Los precios del crudo, el cobre y el café han declinado, e incluso la naturaleza ha golpeado duramente a la región a través de desastres naturales. La volatilidad característica de América Latina parece estar de vuelta.

Esta situación siembra dudas acerca de los procesos de estabilización económica y reforma estructural que se encuentran actualmente en curso o en la agenda de tareas por hacer en varios países de la región. Si la continuidad de estas políticas dirigidas a limitar la intervención del estado en el manejo macro-económico de las naciones aparece comprometida, más difícil todavía se presenta el panorama para la introducción de los profundos cambios institucionales que parecen ser necesarios para avanzar en el área social. Los analistas de política advierten que las medidas de estabilización económica y reforma estructural son relativamente simples de implementar si se las compara con las políticas que serán necesarias para la transformación de las instituciones (Naím 1995, 1995a; Grindle

¹Lewis A. Tyler es Instructor en la Harvard Graduate School of Education y Asociado para Programas Internacionales en el Harvard Institute for International Development. Andrés Bernasconi es Investigador Asociado en la Harvard Graduate School of Education.

1996). En promedio, los países de la región todavía padecen la mayor desigualdad en el mundo en la distribución del ingreso. Las razones de la extrema pobreza y desigualdad son muchas y variadas, pero entre otros factores, la incapacidad de las instituciones de proveer educación y salud adecuadas es un factor clave.

Si bien el final del siglo está lleno de ansiedad e incertidumbre acerca del futuro político y económico de la región, hay signos de que una segunda generación de reformas se está abriendo camino: no se trata ya sólo de apertura al comercio internacional, privatización y liberalización, sino también de la reforma de instituciones, entre las cuales se cuentan las instituciones educativas. Quizás no haya otro sector en que la reforma institucional se haya ensayado con más denuedo que el sector educación. Aunque la atención se ha concentrado en la educación primaria y, en menor medida, la secundaria, la educación superior está siendo objeto de debate e iniciativas de reforma a lo largo y ancho de la región.

Aunque la reforma de la educación superior en Latinoamérica ha sido discutida por muchos años, el debate adquirió intensidad cuando las principales fuentes de financiamiento externo establecieron nuevos parámetros de política en el sector. En su publicación de 1994, *Educación Superior: Lecciones de la Experiencia*, el Banco Mundial destacó como dimensiones básicas de la reforma la redefinición del papel del estado en el sector (privatización y uso de mecanismos de mercado para conducir la educación superior), diferenciación institucional, diversificación de fuentes de financiamiento y recuperación de costos por parte de las universidades públicas, y políticas de fomento de la calidad, equidad y pertinencia.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por su parte, también aprobó recientemente una nueva estrategia para el sector (BID 1997). La evaluación del BID, específica para el caso de América Latina y el Caribe, trasciende el análisis de los aspectos económicos de la educación superior que caracterizan el documento del Banco Mundial, explorando las raíces culturales del, en general, decepcionante desempeño de la educación superior en la región. El documento reconoce, desde luego, que las restricciones fiscales y la ineficiencia en el manejo de los recursos son obstáculos formidables en el camino a obtener mejores resultados, pero destaca, además, la ausencia de una cultura de rendición de cuentas, la excesiva politización y una generalizada indiferencia hacia la excelencia como factores clave. El BID critica la viciada relación que se produce entre gobierno universitario y financiamiento cuando no existen incentivos para el buen desempeño ni castigo para la mediocridad, y el poder se reparte demasiado ampliamente entre estudiantes, trabajadores, profesores y administrativos.

El menú de políticas favorecido por el BID no difiere en general del propuesto por el Banco Mundial, pero presta especial atención a los temas de la diversificación del financiamiento,

un mejor uso de los aportes fiscales, el establecimiento de incentivos para premiar el trabajo bien hecho y el desarrollo de mecanismos de evaluación y estímulo de la calidad.

La preocupación por la calidad de la educación superior en Latinoamérica no es nueva, claro está, pero el tema ha surgido con renovado vigor como resultado de la expansión de la matrícula, la creación no regulada de nuevas instituciones y la disminución en las universidades estatales del gasto público por estudiante, acaecidos principalmente en las dos últimas décadas. Desde la perspectiva del gobierno, esta preocupación se ha traducido en requerimientos de rendición de cuentas; desde el punto de vista de los usuarios del sistema de educación superior, el problema se ha expresado como una necesidad de informar y proteger al consumidor.

No hay que perder de vista, sin embargo, que tal como la agenda general de reforma de la educación superior se explica en buena medida por fenómenos económicos y políticos que trascienden la educación terciaria, la preocupación por la calidad y el repertorio de medidas asociados con ella también reconocen antecedentes en las transformaciones económicas de la región: la educación superior, tal como otros proveedores de bienes y servicios, se está abriendo a las fuerzas de mercado y la competencia (la salud y la seguridad social son otros ejemplos de ello), despertando los consiguientes temores, preocupaciones y estrategias de sobrevivencia y adaptación. La descentralización, el balance entre acceso y equidad, la coordinación de actores públicos y privados, la sensibilidad a las necesidades de los ciudadanos y una reforma del estado que permita la transformación y rehabilitación de instituciones, se cuentan entre los objetivos generales de política que afectan también a la educación superior.

Este trabajo se centra no en los esfuerzos autónomos de las instituciones de educación superior por mejorar, sino en cómo los sistemas nacionales de evaluación pueden fomentar y sostener la iniciativa institucional de mejoramiento. Esta orientación obedece a nuestra convicción de que el mejoramiento a nivel institucional puede ser eficazmente estimulado y potenciado por un sistema nacional de control y desarrollo de la calidad. La excelencia no ocurre sin el compromiso individual de cada institución, pero dicho compromiso puede ser elicitado por el sistema nacional, y allí donde ya existe, puede ser robustecido y hecho más eficaz por el sistema. Para que esto ocurra, se requiere la atención constante de las partes interesadas y de los formuladores de política. Especialmente al inicio de la implementación de mecanismos sistemáticos de control y fomento de la excelencia, se requiere el concurso coordinado de varios niveles de creación de política: legisladores, poder ejecutivo, usuarios organizados y otras partes interesadas en la educación superior a nivel nacional, la agencia u organización encargada de la evaluación, la comunidad académica y profesional y, por supuesto, las instituciones de educación terciaria.

Usando como base la literatura especializada y la experiencia de los autores en el diseño de sistemas nacionales de evaluación, se presentan a continuación los principios, políticas y procesos de que depende el exitoso diseño e implementación de un sistema nacional de evaluación y mejoramiento de la calidad de la educación terciaria. Se analizan luego, a nivel de las instituciones de educación superior (en adelante, "IES"), las condiciones de liderazgo, capacidad técnica y cultura organizacional que hacen posible que un sistema nacional de evaluación estimule el mejoramiento de la calidad.

Principios, políticas y procesos que hacen posible que la evaluación se oriente al mejoramiento de la calidad de la educación superior

Existe evidencia de que las IES latinoamericanas y sus asociaciones pueden tomar la iniciativa de establecer un sistema de evaluación de la calidad ante la ausencia de actividad gubernamental en el área. Así, por ejemplo, ha sucedido con el desarrollo de las acreditaciones voluntarias y colaborativas del Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA) y la Asociación de Universidades Privadas de Centroamérica (AUPRICA), el proyecto de acreditación voluntaria de programas del Consejo de Rectores de Chile, el sistema de acreditación a cargo del Consejo Nacional de Rectores de Costa Rica, la acreditación de la Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior (FIMPES) o la formación de una Comisión de Acreditación en el seno del Consejo de Rectores de Panamá.² Con todo, poco se sabe acerca de las motivaciones que llevan a las instituciones y asociaciones de instituciones de educación superior a establecer mecanismos colaborativos de evaluación. A juzgar por el discurso que acompaña esas iniciativas, los objetivos de "protección al consumidor," o "rendición de cuentas" no parecen figurar, al menos explícitamente, entre las prioridades. El mejoramiento de la calidad, en cambio, es frecuentemente mencionado como el propósito principal de estos movimientos.

Además de la preocupación por la calidad, es posible que una cierta forma de "ataque preventivo" esté también detrás de las actividades voluntarias de evaluación: las instituciones parecen percibir que el control de calidad es una consecuencia inevitable del contexto en el que se desenvuelven, y anticipan que, crecientemente atraen socios internacionales (bancos de desarrollo que financien proyectos, universidades extranjeras con las cuales desarrollar programas conjuntos) y nuevos fondos fiscales, requerirá presentar evidencia de que la institución cuenta con sistemas de control de calidad. Asumir la iniciativa para demostrar que existe calidad es, entonces, una forma de mantenerse en control de lo inevitable, y

²Para una reciente revisión del estado de los sistemas de evaluación en América Latina, ver Lemaitre y Courard, 1999. También en Europa los sistemas nacionales de evaluación han surgido principalmente de la iniciativa gubernamental (ver Brennan et al., 1997).

quizás, una estrategia para minimizar la intervención estatal en el tema de garantía de la calidad.

No obstante los esfuerzos de evaluación voluntaria reseñados, la regla en América Latina son los sistemas nacionales de evaluación creados por el gobierno. La autoridad gubernamental está ciertamente más preocupada de las IES que de la protección al consumidor y de la rendición de cuentas. No es casualidad que los sistemas de evaluación sean conocidos en la jerga especializada como sistemas de “regulación” de la educación superior, vocablo que asocia la actividad evaluadora con imágenes de regulación estatal de otros servicios de utilidad pública, como el agua potable, la banca o la distribución de energía.

Los sistemas de evaluación de la educación superior establecidos por gobiernos puede orientarse a uno o más de diversos objetivos: dar licencia o autorización inicial a nuevas instituciones y programas, acreditar instituciones y programas, supervisor el desarrollo de instituciones jóvenes hasta que alcancen una cierta madurez, asignar financiamiento sobre la base de resultados, garantizar la equivalencia de títulos y grados a lo largo y ancho del país, asegurar que las instituciones cumplan estándares mínimos de desempeño, hacer comparaciones entre instituciones basadas en mediciones de calidad con el objeto de formular política o informar a los usuarios, mejorar la calidad de las instituciones, así como diversas combinaciones de los anteriores. Este trabajo discute los principios, políticas y procesos que facilitan el desarrollo de sistemas de evaluación cuyo objetivo principal es el mejoramiento de la calidad.

Dado que la experiencia latinoamericana en evaluación es una de iniciativa gubernamental, se prestará especial atención en esta sección al rol de las autoridades públicas, tales como legisladores, ministerios de educación y consejos de evaluación. La dimensión institucional de la evaluación, es decir, los asuntos que conciernen a la institución de educación superior como organización, serán tratados en la tercera sección.

Empleo cuidadoso de la herramienta legislativa

La última década ha visto un nivel intenso de actividad legislativa en la educación superior latinoamericana. Hacia 1995 se discutían nuevas leyes de educación superior en los parlamentos de Venezuela, México, Chile y Brasil, habiendo ya Colombia despachado la suya en 1992 y Bolivia en 1994. Argentina y El Salvador hicieron lo propio en 1995 (Lucio, 1995; Navarro, 1995). Buena parte de esta legislación tiene por objeto establecer sistemas nacionales de evaluación de la educación superior. Desde el punto de vista de los requerimientos para establecer sistemas nacionales de evaluación, vale la pena preguntarse: ¿Qué motiva la dictación de leyes que establecen mecanismos de evaluación? ¿Cuál es el

papel que juega la promulgación de nuevas leyes en la materia? ¿Es indispensable legislar antes de organizar el sistema de evaluación?

Si nuestro conocimiento de las motivaciones de las instituciones para embarcarse en la evaluación es rudimentario, estamos todavía menos ciertos de las motivaciones de los gobiernos en el establecimiento de sistemas nacionales de evaluación. Esta incertidumbre surge en parte de la ausencia de datos acerca de los procesos que han conducido a la formulación de la legislación que establece los mandatos administrativos de crear sistemas de evaluación.

Podría pensarse que los legisladores han actuado motivados por un claro mandato popular; que la ciudadanía está pidiendo a voces medidas de control y mejoramiento de la calidad. Sin embargo, uno no ve en los países de la región piquetes de manifestantes a las puertas de “universidades” pidiendo el cierre inmediato de la institución. Más influencia en el proceso político conducente al establecimiento de mecanismos de evaluación han tenido los académicos, profesionales e intelectuales vinculados a las universidades de más prestigio y tradición. Aunque la relación entre la élite académica y profesional y las nuevas universidades es multifacética y compleja (entre otras cosas, porque la *intelligentsia* también enseña en las nuevas universidades), los más ofendidos por la existencia de educación superior mediocre son frecuentemente los líderes de las clases profesoriales y de los gremios de profesionales. La queja persistente de estos sectores, que abarca desde el murmullo solapado a la denuncia editorial, se articula en algunos casos en un cabildo informal que contribuye a crear condiciones que favorecen la intervención de los políticos.

Otro factor de estímulo a la creación de mecanismos de evaluación en América Latina es el carácter global del movimiento de la educación superior hacia el aseguramiento de la calidad (Kells, 1992). Cada vez se hace más difícil ignorar el sentido de la corriente, y formar parte de la comunidad global de la educación superior parece exigir, en nuestros días, mecanismos de evaluación. En América Latina, además, la promesa de los tratados de libre comercio de estimular el flujo internacional de profesionales debidamente acreditados es frecuentemente citada como una motivación para la creación de esquemas de evaluación.

Finalmente, existe una razón de corte político que puede explicar la popularidad que tiene la evaluación en general y la acreditación en especial entre los legisladores. De todos los ítemes que constituyen la agenda de reformas debidas a la educación superior, la acreditación es el menos controvertido y el más barato. El fortalecimiento de la enseñanza técnica, por ejemplo, tiene, al igual que la acreditación, pocos enemigos pero requiere cuantiosas inversiones. Al legislar en favor de la evaluación, los parlamentarios y los ministerios aparecen “haciendo algo” en el área de educación superior, sin pagar el alto costo político que significaría atacar problemas más explosivos como eliminar la gratuidad de las universidades

públicas, corregir las reglas de homologación e inamovilidad que impiden premiar a los buenos académicos y castigar a los malos o introducir mecanismos de financiamiento sujeto a resultados.

Supuesto que existe en un país cierto consenso acerca de la necesidad de establecer un sistema de evaluación de la educación superior, ¿es la legislación la herramienta indicada para ello? La necesidad o conveniencia de recurrir al uso de la herramienta legislativa depende de la naturaleza y características del sistema de evaluación que se trata de crear. Un sistema de acreditación como el de Estados Unidos, por ejemplo, no compromete el ejercicio de potestades públicas (el poder del estado de mandar y exigir obediencia bajo pena de sanción legal), toda vez que se basa solamente en el acuerdo de las IES que forman parte de él. En un caso como éste, la obligatoriedad de respetar los procedimientos y la necesidad de acatar los resultados de la evaluación no provienen de la ley, sino del hecho que todas las IES o la gran mayoría de ellas, han aceptado regirse por tales procedimientos y acatar sus consecuencias. No hay otra sanción para una IES rebelde, en este régimen, que la de ser excluída del grupo, perdiendo la acreditación. Si el sistema de evaluación debe, en cambio, no sólo acreditar, sino que resolver sobre la aprobación o rechazo de nuevas instituciones o programas, o si tiene la facultad de asignar recursos fiscales, o si cuenta con el poder de cerrar una IES ya establecida, o si tiene capacidad de veto sobre la política de educación superior del ministerio de educación, o si, en fin, está de otra manera llamado a ejercer potestades públicas, entonces debe contar con amparo legal. Respondiendo a la pregunta que formuláramos antes: la legislación es necesaria si el sistema de evaluación—como ha sido la norma en América Latina—está dotado de la capacidad de ejercer potestades públicas. En caso contrario, legislar es innecesario.

La justificación de la necesidad de regulación legal para la evaluación, basada en la noción de potestades públicas, debe servir también como guía para fijar los límites de la actividad legislativa. Las normas jurídicas que rigen la evaluación en América Latina tienden a sobrelegislar su objeto de regulación. Con frecuencia la ley entra a definir asuntos de detalle que no necesita resolver ella misma, y que serían mejor definidos por la agencia encargada de la evaluación o por la potestad reglamentaria del ministerio respectivo (esto es, por decreto), o por las mismas IES. La sobrelegislación resta flexibilidad y eficiencia al sistema, convirtiéndolo en una camisa de fuerza. Estas consecuencias son especialmente onerosas cuando el sistema que se trata de establecer es nuevo y no tiene precedentes, como ha sido habitual en América Latina, y por lo tanto la evaluación tiene necesariamente un carácter experimental. Dicho carácter hace aconsejable mantener la legislación circunscrita al mínimo indispensable para que el sistema opere dentro de la constitución y el orden administrativo, y sugiere que la legislación debe evitar entrar a regular los aspectos técnicos

de la evaluación, que pueden ir variando según se vaya viendo su utilidad en la práctica. En otras palabras, la ley debe usarse sólo para crear y asignar potestades públicas a los órganos de evaluación, no para diseñar los procedimientos técnicos que componen el sistema.

La legislación debería abstenerse, por ejemplo, de entrar a definir qué es o cada cuánto tiempo debe realizarse un autoestudio, o consagrar indicadores de desempeño específicos que deben usarse en la evaluación, o definir en qué consiste la calidad académica. Todo esto debe ser decidido por la autoridad encargada de la evaluación, con la participación—según se dirá más abajo—de la comunidad académica nacional.

Más allá de su función propiamente jurídica, la legislación de educación superior tiene una innegable importancia política, como catalizador del debate nacional sobre las políticas de educación superior. Este debate es parte fundamental del proceso de formulación de un exitoso sistema de evaluación, y si un proyecto de ley contribuye a estimularlo, tanto mejor.

Dicho debate no se agota con la aprobación de una ley. La fase de implementación requiere considerable liderazgo político, coraje y tenacidad, especialmente cuando, como en los casos de Bolivia y El Salvador, la ley es impopular en algunos sectores de la educación superior, o cuando el público se muestra más bien indiferente. La implementación de la ley de educación superior de 1995 en El Salvador, por ejemplo, requirió del Ministerio de Educación el deliberado cultivo de un mandato popular para la rendición de cuentas y el mejoramiento de la calidad de las IES, y condujo una serie de eventos nacionales de reflexión y discusión sobre el tema de la calidad, con presencia de legisladores, representantes de todas las instituciones de educación superior y la prensa. A nadie en El Salvador le cabía duda que la reforma de las instituciones de educación superior contaba con la atención y el apoyo de las más altas autoridades educativas del país. Considerando todo lo que estaba—y continúa estando—en juego para las instituciones (una docena de instituciones han sido cerradas desde que se estableció el sistema de evaluación), el compromiso visible y persistente de las autoridades educacionales fue esencial para el éxito del programa de evaluación.

Respaldo organizacional legítimo y competente

Los sistemas de evaluación en América Latina están por regla general a cargo de organismos colegiados, consejos o comisiones integrados por académicos y representantes de variadas instituciones vinculadas a la educación superior. Así, por ejemplo, el Consejo Superior de Educación de Chile (CSE) está conformado por académicos designados por las universidades, la comunidad científica, el Ministerio de Educación, la Corte Suprema de Justicia y las Fuerzas Armadas (Ley 18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza, art. 32; Brunner y Briones, 1992). El Consejo Nacional de Educación Superior de República Dominicana (CONES) está integrado por representantes del Ejecutivo, las universidades y

otras instituciones de educación superior y la empresa privada (Decreto 517-96, art. 21). La Comisión Nacional de Acreditación y Evaluación de México (CONAEVA) está integrada por representantes de la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior (ANUIES) y las autoridades educacionales de la Sub-secretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SEIC) (Balán, 1996:11). El Consejo Nacional de Acreditación de Colombia (CNA) está integrado por representantes de las comunidades académicas y científicas (Ley 30, 1992, art. 54). La Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria de Argentina (CONEAU) está formada por 12 miembros elegidos por el Presidente de la Nación a propuesta de los consejos de universidades, la Academia Nacional de Educación, el Senado, la Cámara de Diputados y el Ministerio de Cultura y Educación (Ley 24.521, 1995, art. 47). El Consejo de Educación Superior de El Salvador (CES) está conformado por representantes del Ministerio de Educación, las universidades e institutos tecnológicos, las asociaciones gremiales de la empresa privada y las asociaciones gremiales de profesionales (Decreto Legislativo 552, Ley de Educación Superior, art. 46)³.

Esta composición refleja dos supuestos, uno correcto y el otro errado. El supuesto correcto es que la evaluación de la educación debe estar dirigida por un grupo de personalidades de alto prestigio y reputación, que representen el saber y la tradición académica (los académicos y científicos), el poder público (los representantes de ministerios y otras agencias del gobierno) y la comunidad profesional (gremios industriales o profesionales). El supuesto errado es que estos distinguidos personeros van de hecho a evaluar la educación superior. Lo cierto es que por regla general no son ellos, sino las secretarías técnicas de los consejos o comisiones, las propias instituciones evaluadas, los pares evaluadores externos o personal de apoyo de los ministerios de educación, los que organizan, administran y ejecutan la evaluación cotidianamente. Los miembros de los consejos proporcionan las directrices fundamentales del proceso, definen políticas, toman las decisiones políticamente complicadas y, fundamentalmente, otorgan legitimidad al proceso.

Por esta razón, es esencial que el consejo de evaluación tenga a su disposición un grupo de profesionales a tiempo completo que se hagan cargo de implementar y administrar la evaluación, como es el caso de las secretarías técnicas del CSE de Chile y la CONEAU en Argentina, por

³El CES de El Salvador no tiene a su cargo la evaluación de la educación superior en ese país, la cual corresponde al Ministerio de Educación (MINED). El CES tiene funciones meramente consultivas y propositivas en el área de educación terciaria. Con todo, la Dirección de Educación Superior del MINED ha tenido el buen juicio de asociar estrechamente al CES con el sistema de evaluación que ella administra, de tal suerte que, en la práctica, el CES ha participado en la discusión y aprobado el diseño de los principales componentes del sistema de evaluación. La participación del CES fortalece la legitimidad del proceso de evaluación en el seno del mundo académico representado en él.

ejemplo. La calidad profesional del personal de apoyo de los consejos de evaluación es clave para el éxito de la evaluación, y generar esa calidad es una tarea en la que no deben escatimarse recursos. El personal técnico no necesita estar familiarizado con las técnicas de evaluación, pero si no lo está debe tener la disposición, el talento y el tiempo necesarios para aprender de expertos o colegas con más práctica. En nuestra experiencia, una secretaría técnica eficaz es más importante para el éxito de la evaluación que un consejo o comisión eficaz.

La alternativa a establecer un organismo colegiado especialmente dedicado a la evaluación es asignar dicha tarea al ministerio de educación, actuando por sí solo o con otros organismos—como en El Salvador (Decreto Legislativo 552, Ley de Educación Superior, arts. 39 y 41), en que el ministerio colabora con el CES y una Comisión de Acreditación—o a las universidades públicas, como en Panamá (Decreto Ley No. 16 de 1963) y en Chile en el período 1981-1990 (Bernasconi, 1994). El modelo de evaluación de IES nuevas por universidades públicas o más antiguas, a pesar de que su tradición se remonta a la creación de las universidades católicas y privadas seculares a fines del siglo pasado (Levy, 1986), presenta limitaciones evidentes: En primer lugar, deja a las universidades evaluadoras fuera de la evaluación. Luego, como mecanismo de supervisión de las nuevas IES sólo es apropiado en escenarios donde las nuevas instituciones son pocas y sus perfiles institucionales son semejantes o aspiran a ser semejantes a los de las universidades más antiguas. El modelo se convierte en inadecuado cuando, como ha pasado en casi toda la región, las IES nuevas pasan a ser más numerosas que las antiguas, haciendo ilusoria una estricta evaluación, y las misiones institucionales divergen considerablemente unas de otras, convirtiendo a la evaluación en una camisa de fuerza para las nuevas IES, que les impide seguir un camino distinto del modelo de la universidad oficial. La evaluación ministerial, por su parte, presenta problemas de ilegitimidad y dependencia del gobierno de turno que son difíciles de remontar, lo cual hace que en la práctica ella gravite hacia la academia como fuente de legitimidad, competencia técnica y neutralidad política, lo cual termina ubicando al ministerio en un rol de coordinación de la evaluación más que como evaluador.

En todo caso, la experiencia de los países que han iniciado su ruta hacia la evaluación sugiere que la creación de consejos autónomos es el vehículo favorito, y con razón: los consejos o comisiones autónomas gozan—al menos en teoría—de la legitimidad, neutralidad política, estabilidad e imparcialidad necesarias para que la evaluación sea viable en el largo plazo. En todo caso, no está de más insistir en que el consejo o comisión de acreditación debe gozar de autonomía administrativa y financiera y de independencia política. Su trabajo no puede estar sujeto a los vaivenes del ciclo político, y su financiamiento no debe venir del Ejecutivo sino directamente de la ley de presupuesto o de ingresos propios, tales como tarifas de acreditación y venta de servicios de asesoría.

Un proceso participativo de diseño de la evaluación que crea consenso y familiariza a los actores clave con los conceptos y técnicas fundamentales de la evaluación

La comunidad académica y política no ha nacido sabiendo qué es y cómo se hace evaluación a escala nacional. Un sistema nacional de evaluación no es meramente el agregado de ejercicios discretos de evaluación por parte de las IES. Por más experiencia que tengan los académicos en evaluar su quehacer, dicha experiencia se circunscribe al nivel institucional, y no es inmediatamente extrapolable a la escala nacional. Los académicos, por más que les pese aceptarlo, deben ser familiarizados con la filosofía, conceptos y técnicas de la evaluación. Otro tanto sucede con los políticos, legisladores, burocracias gubernamentales y asociaciones gremiales, profesionales y empresariales. Difundir el lenguaje de la evaluación, no obstante, no es lo mismo que difundir un modelo específico de evaluación, y si bien lo primero es indispensable, lo segundo es directamente contraproducente. La comunidad nacional de la educación superior debe ella misma diseñar el sistema de evaluación del país, para lo cual necesita primero conocer qué posibilidades de diversos diseños existen.

En la misma medida que, a través de un amplio debate nacional, la comunidad adquiere el lenguaje de la evaluación, ella va definiendo un diseño apoyado por todos, o la gran mayoría. Desde luego, este proceso no se da en forma automática: debe ser cuidadosamente conducido por un grupo de líderes locales capaces de convocar a los actores de la educación superior en torno al tema. Esta función ha recaído en ocasiones, a comisiones *ad-hoc*, en otros casos ha sido el ministerio de educación, el consejo de rectores o consejo de universidades, o el propio órgano legislativo, y con frecuencia se ha contado con el concurso de asesores o consultores externos.

El proceso de generación de conocimiento y consenso sobre la evaluación puede tomar un largo tiempo, pero se debe tener presente que el tiempo empleado en esta fase preparatoria es tiempo invertido, no gastado. El esfuerzo de crear una base común de conceptos, principios y estrategias tendrá enorme importancia para sostener la fase de implementación en el corto plazo, y para preservar el sistema de erosión política en el mediano y largo plazo.

Recursos adecuados: organizar la evaluación no es caro, pero requiere atención sostenida de los líderes

La mayor parte de los sistemas nacionales de evaluación pueden ejecutarse sin mayor compromiso financiero. Mientras más descentralizado el sistema, es decir, mientras más delega el trabajo de evaluación a las propias instituciones evaluadas, menos gasto para el estado conlleva. La acreditación es especialmente eficiente en este sentido: cada IES asume

el costo del autoestudio en términos de horas de dedicación de su personal, y los pares evaluadores (el comité de académicos externos que visita la institución para verificar el autoestudio) asumen el costo de oportunidad del tiempo dedicado a la visita, dado que con frecuencia actúan *ad honorem* o con una compensación simbólica. Otros mecanismos de evaluación, más centralizados, requieren más labor burocrática y, por lo tanto, resultan más demandantes financieramente.

Cualquiera sea la forma de llevar a cabo la evaluación, el principal recurso que compromete es la energía y dedicación de los líderes del proceso, especialmente en sus etapas iniciales. La prensa puede ayudar a mantener el tema de la calidad de la educación superior en la agenda pública, pero si los líderes de opinión lo ignoran, la evaluación se estanca. La atención de la comunidad académica y los formuladores de política es fundamental no sólo durante la discusión del diseño del sistema hasta su aprobación (por vía legislativa o cualquier otra), sino que también, y quizás principalmente, durante los primeros años de vida del sistema. Los líderes de la comunidad de educación superior deben estar comprometidos con el éxito del sistema o de lo contrario éste se convierte en mero formulismo, o en los “ejercicios de autocomplacencia” que según algunos observadores caracterizan la evaluación institucional en México (Balán, 1996; Kent, 1994). Ese compromiso descansa en la convicción de que la evaluación, bien hecha, conduce al mejoramiento de la calidad institucional y a la responsabilidad de las instituciones ante sus usuarios y el público en general. El cultivo de esa convicción es uno de los objetivos de la fase preparatoria a que nos venimos refiriendo.

Perspectiva de largo plazo: Tener un sistema de evaluación de la calidad no garantiza calidad

Los sistemas de evaluación de la calidad de la educación pueden *grosso modo*, dividirse en dos grupos según el objetivo principal que persiguen. Por una parte, están los que buscan evaluar para determinar niveles de calidad, y por la otra, los que evalúan para mejorar la calidad. Esta dicotomía no es otra cosa que una aplicación de la bien conocida diferencia entre evaluación sumativa (orientada a tomar decisiones) y formativa (orientada al desarrollo), respectivamente. La acreditación de Estados Unidos es el paradigma de la evaluación formativa, mientras que el sistema británico desde 1981 (Shattock, 1992; Melia, 1992), y en buena medida el sistema francés bajo el Comité Nacional de Evaluación (Staropoli, 1994), constituyen ejemplos de evaluación sumativa. Con la excepción de la evaluación sumativa del postgrado en Brasil, a cargo de CAPES (Spagnolo, 1997; Chaves, 1992), y de diversos mecanismos de financiamiento vinculados a evaluación sumativa en la región (fondos concursables de investigación, fondos de desarrollo institucional, etc.), la evaluación de la

educación superior en América Latina está orientada al mejoramiento de la calidad como su principal objetivo declarado.

Se debe tener presente, no obstante, que el aumento en la calidad es un fenómeno de largo plazo, que depende de la voluntad y capacidad de las instituciones de mejorar, no del sistema de evaluación. En el mejor de los casos, éste crea las condiciones para que las IES alcancen excelencia, las estimula, orienta, presiona, recompensa o castiga para que no cejen en su esfuerzo, pero el sistema no puede mejorar a las instituciones sin su colaboración. Este punto es de la mayor importancia para el diseño de la evaluación: los mecanismos de evaluación que ignoran que la calidad de la educación superior del país depende de la calidad de cada una de las instituciones que lo componen están destinados al fracaso. Por el contrario, los mecanismos que se centran en fortalecer la voluntad y la capacidad de mejorar de las instituciones son los únicos que tienen alguna posibilidad de alcanzar ese objetivo.

Finalmente, una palabra sobre cuán largo es el largo plazo en que los efectos del sistema se harán notar. Desde luego, esto depende de la naturaleza y características del sistema. Si la evaluación permite a la agencia encargada del sistema clausurar las peores IES, como es el caso en Chile (Ley 18.962 de 1990, arts. 37 y 42), Colombia (Ley 30 de 1992, arts. 48 y 99) y El Salvador (Decreto 552 de 1995, art. 52), y si de hecho la autoridad ejerce tal facultad, como en Chile y El Salvador,⁴ entonces el promedio nacional de calidad mejora por eliminación del peor segmento de la distribución de la calidad, pero ello por sí mismo no contribuye al mejoramiento de las IES que permanecen abiertas.⁵

Fuera de este caso, tal parece que los progresos atribuibles a la evaluación deben medirse en décadas. El caso de Chile es ilustrativo en este respecto, por cuanto el sistema nacional⁶ de acreditación está por enterar la década (se inició en 1990) y es generalmente considerado un éxito y modelo a nivel regional (BID, 1997; Banco Mundial, 1994). Una reciente evaluación de los efectos de la acreditación chilena (Silva et al., 1997), basada en una encuesta a directivos de instituciones que participan en la acreditación, concluye que ésta ha contribuido al mejoramiento de la calidad de las instituciones acreditadas en las siguientes dimensiones:

⁴En cada uno de estos países la autoridad ha clausurado una docena de instituciones de educación superior por causa de desempeño deficiente o incumplimiento grave de la legislación de educación superior.

⁵Salvo en la medida en que los alumnos pasan a distribuirse entre menos instituciones, lo cual permite aumentar la matrícula de las universidades sobrevivientes, y con ello sus ingresos. Este aumento de matrícula puede no ser trivial, especialmente en el caso de universidades privadas de mediano o pequeño tamaño que se financian exclusivamente a través de matrícula. En la medida que el costo marginal representado por los estudiantes adicionales es menor que la matrícula que pagan, la universidad puede aumentar sus excedentes. Si éstos son reinvertidos en la universidad, puede haber algún mejoramiento como resultado del cierre de instituciones.

⁶Decimos “nacional” en sentido laxo, toda vez que las universidades públicas y las más antiguas entre las privadas están exentas de acreditación.

- ▶ mayor capacidad de las IES para la autoevaluación, el análisis institucional y la recolección y uso de datos para la gestión;
- ▶ cambios en la docencia, tales como reforma curricular, estándares más altos de evaluación de alumnos y capacitación de docentes;
- ▶ incremento en la participación de los académicos en el gobierno institucional;
- ▶ mayor inversión en bibliotecas.

Entender que “calidad” no es un estándar absoluto, sino una noción relativa al contexto regional y nacional, y a la misión institucional

No existe un único criterio de calidad aplicable a todas las instituciones de educación superior por igual, ni un único modelo de excelencia. Al leer las declaraciones de misión de las universidades latinoamericanas, o las funciones que las leyes de educación superior asignan a las universidades, uno se queda con la impresión que todos aspiran a que las universidades sean idénticas en su fidelidad al modelo de la universidad de investigación de Estados Unidos, cuando en verdad tal modelo está fuera del alcance de la gran mayoría de las instituciones, que se dedican no a la investigación científica ni a la docencia de alto nivel, sino a la perfectamente legítima y necesaria, pero para muchos académicos poco glamorosa, tarea de producir profesionales en masa. Frente a esta realidad caben dos posibilidades: o las IES latinoamericanas continúan engañándose a sí mismas y al público ofreciendo lo que nunca van a llegar a cumplir, o comienzan a aceptar que para la gran mayoría la misión institucional no es la misma que la de las universidades de investigación de los países desarrollados, y que necesitan mirar en otras direcciones para encontrar los criterios de excelencia que les son aplicables.

Esta cuestión, de suma importancia, es el tipo de asuntos que conviene esclarecer en el debate nacional previo a la implementación de la evaluación. La búsqueda de la excelencia en la docencia de pregrado, el entrenamiento técnico, la educación de adultos, la agregación de valor a estudiantes de baja aptitud académica, el servicio a la comunidad, la cobertura de áreas remotas y la infinidad de tareas que una institución de educación puede cumplir en beneficio de la sociedad, deben ser aceptadas como legítimas por la comunidad de la educación superior antes de iniciar la evaluación. De otro modo, se estará aplicando la inadecuada medida de la universidad de investigación a la mayoría de las instituciones que están dedicadas a otra cosa.

El patrón de medida de la evaluación, entonces, debe ser aquéllo que la institución es

razonablemente capaz de lograr dada su misión específica y su realidad presente. Si una IES, por ejemplo, recluta a estudiantes académicamente desaventajados, que presentan déficits importantes en sus aptitudes intelectuales básicas, el criterio de calidad para esa institución debe ser el valor agregado, no el valor absoluto del producto final. Las instituciones de enseñanza técnica tendrán que responder a expectativas de estrechas vinculaciones con el sector industrial que en general no son aplicables a las universidades de investigación, y así sucesivamente.

De esto se sigue que no puede haber un patrón o estándar de calidad aplicable a todas las instituciones, y que el sistemas de evaluación debe ser capaz de manejar diversos criterios de excelencia (BID 1997). Un corolario de esta regla es que la ley debe abstenerse de legislar calidad, y ello por dos razones: primero, porque es perfectamente inútil, pura letra muerta, dado que la calidad no se impone por decreto. Segundo, porque las mayorías legislativas tienen una lamentable tendencia a caer en el ilusionismo jurídico, legislando según el “modelo dorado” de la universidad de investigación⁷.

Elementos a nivel institucional que hacen posible la creación y el funcionamiento de un sistema de evaluación

Ya se ha dicho que la probabilidad de que la evaluación estimule el mejoramiento de la calidad depende del grado de involucramiento de las instituciones en el proceso. La estrategia de evaluación que mejor contribuye al mejoramiento institucional es la autoevaluación o autoestudio por parte de la institución, seguida por una visita al campus de un equipo de académicos o expertos externos a la institución que validen o corroboren los contenidos de la autoevaluación. La autoevaluación o autoestudio tiene por objeto investigar si la IES efectivamente hace lo que su misión dice que va a hacer, y de definir estrategias y acciones de mejoramiento de las debilidades que la autoevaluación identifique. El autoestudio permite a los miembros de la comunidad universitaria alcanzar consenso en el diagnóstico de los problemas de la institución y, más importante aún, concordar en las soluciones a esos problemas. Los pares externos—colegas académicos—visitan las instituciones y constatan en terreno si los resultados de la autoevaluación son correctos o no.

⁷Las disposiciones sobre misión y funciones de la universidad en las leyes latinoamericanas de educación superior recuerdan la grandilocuencia pomposa y vacía de algunos textos constitucionales de tiempos pasados en América Latina. Así como la lectura de tales elaborados textos constitucionales puede conducir al lector desprevenido a concluir que América Latina tiene sistemas de protección de derechos sociales tan avanzados como los de los países nórdicos, o un régimen de *habeas corpus* que no tiene nada que envidiarle a Inglaterra, o un federalismo idéntico al de Estados Unidos, los textos legales contemporáneos en educación superior parecen sugerir que la universidad latinoamericana está en una misma liga con las mejores universidades de investigación.

Ellos aportan una mirada colegial desde fuera de la institución, incrementando la validez y riqueza del proceso. Este diseño tiene la ventaja de permitir que la tarea de evaluar instituciones recaiga en aquéllos que más conocen el tema, a saber, la comunidad de académicos y profesionales vinculados a la educación superior.

En este esquema, corresponde al consejo nacional de evaluación dar seguimiento a la implementación del programa de mejoras formulado como resultado del autoestudio y la visita de pares. Usualmente, el consejo cumple esta función revisando el grado de progreso alcanzado al cabo del período entre una evaluación y otra.

Aunque la función de monitoreo por parte de la agencia evaluadora es importante para mantener la presión sobre la institución, el mejoramiento sólo tiene lugar cuando la IES decididamente lo procura, y de este modo apoya al sistema de evaluación con su leal participación. En último término, entonces, la suerte del esquema nacional de evaluación está en las manos de las instituciones evaluadas, no de los evaluadores. Esta sección pasa revista a los factores que contribuyen al éxito de la evaluación al interior de una IES, y que contribuyen con ello a sostener un sistema nacional.⁸

Líderes comprometidos con la evaluación

El papel en la evaluación del rector y su equipo directivo es complejo, puesto que exige de ellos apoyar incondicionalmente los esfuerzos autoevaluativos de la institución, pero sin coartar con su participación la franqueza y apertura del proceso. Los miembros de la comunidad institucional no deben tener duda alguna de que el rector está detrás del proceso, pero no deben temer decir lo que piensan sobre la IES y su liderazgo. Por otra parte, es deseable que la voz de los directivos superiores sea oída durante el ejercicio autoevaluativo, toda vez que ellos son parte muy importante de la institución, pero debe evitarse que los directivos se comporten o sean tratados como demandados en un proceso judicial. Lo mismo vale para decanos, directores de departamento y otros directivos. Mantener estos balances no es fácil: requiere generosidad, sabiduría, coraje y buen instinto, pero por otra parte, ¿no son esas las cualidades que esperamos de nuestros líderes?

La regla de oro para los directivos es: echar a andar el proceso con todas las garantías, poderes y recursos necesarios para un buen trabajo evaluativo, y dejarlo que siga su curso natural. Naturalmente habrá, especialmente en las primeras experiencias de evaluación, instancias que requerirán la intervención del rector: resolver disputas internas, asignar recursos, clarificar políticas, etc. Sin perjuicio de atender a las responsabilidades de su cargo, durante la evaluación es recomendable que el rector y su equipo superior permitan la mayor latitud posible en el trabajo evaluativo.

⁸Para un útil y detallado tratamiento de los conceptos y técnicas de la autoevaluación, ver Kells, 1997.

Además de la regla de oro, una prohibición: El rector debe abstenerse de redactar o editar el informe autoevaluativo.

Una misión institucional realista

Un buen sistema de evaluación reconoce la enorme diversidad de perfiles institucionales que caracteriza a la educación superior de nuestros días, y evalúa no sobre la base de un ideal universal, sino según los parámetros definidos por la misión que cada institución se ha dado. Las IES deben hacer su parte y darle sentido a esta evaluación a través de una declaración de misión realista y útil.

El sistema de evaluación y mejoramiento requiere que cada institución de educación superior en el país decida cuál ha de ser su genuina misión institucional, en especial, qué tipo de estudiantes desea atraer a sus aulas y qué tipo de educación espera ofrecer a sus alumnos. Decimos “genuina” misión para destacar que no aludimos aquí a las altisonantes declaraciones de misión que estamos acostumbrados a ver grabadas en bronce pero que rara vez se reflejan en el funcionamiento concreto de una institución. Nos referimos, en cambio, a los objetivos que cada institución de educación superior puede con criterio realista alcanzar en el mediano plazo si actúa con eficiencia, probidad, respeto por sus estudiantes y académicos y sensibilidad a las condiciones del país. Es decir, la misión es lo mejor que cada institución desde su particular situación, si hace las cosas bien, puede brindar en servicio de la comunidad. Alcanzar este nivel de desempeño no es un desafío trivial.

Una declaración de misión, con estas características, debe formularse por escrito y servir de base tanto al autoestudio, como a la visita de pares y al monitoreo de la agencia evaluadora.

Motivación interna

Por más que la evaluación sea una exigencia de una autoridad externa a la IES, ésta debe hacerla propia. La comunidad institucional estará mejor dispuesta a embarcarse en el autoestudio en la medida que lo conciba como un ejercicio que satisface una necesidad interna y no una demanda del gobierno o de otra agencia evaluadora. Esto requiere convencer a los miembros de la comunidad de que no están perdiendo su tiempo en satisfacer un capricho gubernamental, y que incluso si el origen de la evaluación es de hecho un capricho gubernamental, ellos pueden usarlo en beneficio propio. Si la evaluación debe hacerse de todos modos, ¿porqué no hacerla bien y sacar algún beneficio de ella?

Conducir el proceso evaluativo de modo que tome en cuenta las reales necesidades institucionales, esas que el rector prefiere no enfrentar y legar a su sucesor, es una buena estrategia para conseguir esta motivación.

Mentalidad evaluativa

A falta de un mejor nombre llamamos aquí “mentalidad evaluativa” a la actitud de enfrentar la evaluación como una oportunidad y no como una amenaza, y de buscar sacarle el máximo provecho al proceso. Esto implica:

- ▶ tener el coraje de reconocer las debilidades de la institución y hacerse cargo de ellas, incluso usando sanciones si no hay otros caminos más efectivos.
- ▶ Tener el coraje de identificar las fortalezas y recompensarlas, poniéndole fin a la falacia de que todos los académicos, departamentos y facultades son igual de buenos en su trabajo.
- ▶ No conformarse con respuestas fáciles a la hora del diagnóstico, encarando la evaluación con el rigor propio de la investigación científica, tratando las proposiciones que conforman el diagnóstico como hipótesis, e investigándolas como tales. Es sorprendente ver cómo científicos que usan en su trabajo las más sofisticadas técnicas de muestreo y análisis estadístico se conforman a veces con improvisadas encuestas de evaluación, y con análisis de resultados que carecen de profesionalismo. La evaluación es una tarea compleja que requiere un tratamiento técnico de alto nivel.
- ▶ Explorar el contexto de la institución: muchos creen que el autoestudio es un ejercicio de introspección, y lo es en el sentido que exige que la comunidad académica se autoexamine cuidadosamente, pero no es un tiempo de clausura. La institución debe reunir datos sobre la experiencia y el desempeño de instituciones comparables (*benchmarking*), y mantenerse atenta a las señales del medio en que se desenvuelve.
- ▶ Evitar actitudes autocomplacientes, autolaudatorias, reivindicatorias o defensivas, y dejar de lado la retórica.

Capacidad técnica del equipo encargado del autoestudio

Normalmente la conducción técnica de la autoevaluación es encomendada a un equipo *ad-hoc*, formado por un número pequeño de académicos y administrativos. Éste es un equipo de trabajo, no un comité de notables, aunque en ocasiones es útil conformar también un comité de notables que dé legitimidad interna y proteja el proceso. Los integrantes del equipo deben estar en condiciones de dedicarse al autoestudio en un régimen de media

jornada o jornada completa. Ellos serán los únicos en la institución cuyo trabajo principal será la evaluación, y son los únicos que necesitan dominar los procedimientos de la autoevaluación. Para ello necesitan capacitarse, ya sea estudiando la literatura, asistiendo a cursos o visitas de estudio, o reclutando a consultores externos.

Si el autoestudio es ejecutado con destreza, uno de sus subproductos es el fortalecimiento de la capacidad de la institución de generar, almacenar, recuperar fácilmente y analizar datos sobre su desempeño. La institucionalización de esta capacidad de análisis institucional, a su vez, facilita futuros ejercicios autoevaluativos.

Participación

La autoevaluación es un proceso participativo, con lo cual queremos decir que el diagnóstico, la investigación de las causas de los fenómenos descubiertos en el diagnóstico y los planes de mejoramiento deben ser reflejo del consenso o de la opinión mayoritaria de la comunidad académica. Con frecuencia el imperativo de participación se satisface parcialmente, ya sea porque alguna parte de la comunidad no es convocada o porque no obstante ser convocada masivamente, es subutilizada.

Esto último ocurre cuando la participación de la mayor parte de los académicos, administrativos y estudiantes se restringe a contestar encuestas, o a dar opiniones generales sobre el estado de la institución en reuniones introductorias, mientras que el análisis de los datos queda circunscrito al comité técnico o a los directivos. Restringir de este modo el aporte de los miembros de la comunidad es un desperdicio de talento. Los miembros de la comunidad deben ser invitados a conocer los datos generados por el proceso de autoestudio (incluidos los resultados de las encuestas que ellos llenaron) y a revisar, confirmar o suspender sus opiniones sobre la base de la evidencia. Desde luego, nadie debe ser puesto en situación de tener que revisar datos crudos: es responsabilidad del comité técnico presentar los datos de una manera que sea fácilmente comprensible hasta por el profesor menos inclinado a los números en el departamento de literatura.⁹

La participación no es sólo un requerimiento del *ethos* académico. Es además una garantía de mejoramiento, por cuanto las personas tienden naturalmente a apoyar el cambio cuando ellas han tenido parte en la definición del nuevo curso y lo sienten como propio, es decir, cuando se han apropiado psicológicamente de los resultados del proceso.

⁹Los datos a que nos venimos refiriendo son, por ejemplo, los estados financieros de la universidad, las estadísticas del registro curricular (tasas de deserción, perfil de los alumnos que ingresan, tasas de graduación), encuestas a graduados y a empleadores, registros de uso de biblioteca, credenciales de los académicos, publicaciones de los académicos, etc.

Garantizar el cambio

La autoevaluación está conceptualmente dirigida al mejoramiento. Debe estar orientada al cambio en la práctica también. Si el autoestudio no trae mejoramiento visible, se hace difícil sostener la confianza de la comunidad académica en el proceso. Para garantizar el cambio, el proceso autoevaluativo debe:

- ▶ Declarar que el mejoramiento de la calidad es el objetivo del proceso.
- ▶ Asegurar la participación más amplia posible de la comunidad en todas las etapas del proceso, hasta la aprobación final del informe de autoestudio y su respectivo plan de acción.
- ▶ Mantener la apertura y transparencia del proceso.
- ▶ No dar por concluida la autoevaluación mientras no haya algún mejoramiento que exhibir como resultado, por más modesto que sea.
- ▶ No cerrar el proceso mientras no exista un plan de mejoramiento con prioridades claras, recursos asignados y un cronograma de implementación, y un grupo de líderes cuya responsabilidad sea supervisar su aplicación.

Conclusiones

Tal como en el caso de los otros aspectos de la reforma, el desarrollo de mecanismos de evaluación de la educación superior que verdaderamente tengan un impacto en el mejoramiento de la calidad exige la participación protagónica de las propias IES. No puede haber evaluación contra las IES o a pesar de ellas. Los gobiernos, por su parte, pueden asistir eficazmente en la promoción de la evaluación a través del diseño de sistemas nacionales de evaluación. De hecho, el estado ha sido el principal promotor de la evaluación en América Latina en el último tiempo. Tanto el estado, como las IES, han respondido de esta forma, parcial sin duda, pero significativa, a los desafíos de reforma del sector de educación superior impuestos por el panorama político y económico de la región que caracteriza a las últimas décadas del siglo.

Ahora bien, para que la evaluación sirva verdaderamente los propósitos de mejoramiento, pertinencia y equidad que está llamada a garantizar, debe satisfacer una serie de condiciones aquí delineadas, que conciernen tanto al nivel del sistema nacional como a las prácticas evaluativas de cada IES.

Creemos que de verificarse, en los próximos años, las transformaciones sugeridas por

la agenda de reformas a la educación superior, y en particular, la instauración de mecanismos eficaces de evaluación de la calidad, nos encontraremos frente a sistemas de educación con características muy distintas a las actuales: IES con misiones realistas y diferenciadas, usuarios (estudiantes, empleadores, clientes de servicios) capaces de discernir entre niveles de calidad y determinados a exigir servicios de la calidad prometida, líderes institucionales que agreguen vocación y competencia gerencial a la sabiduría política, comunidades académicas imbuídas de una cultura de evaluación, decisiones institucionales basadas en datos y no en olfato, un nuevo concepto de autonomía que reconozca no sólo los privilegios de la universidad, sino también sus obligaciones para con la comunidad, e IES dispuestas a “rendir cuenta” de la productividad de los recursos invertidos en ella. Este pronóstico podrá ser una utopía, pero es ciertamente una quimera que vale la pena permitir nos sirva de inspiración en los años por venir. 🍀

Referencias

- Balán, Jorge. 1996. *Quality and Quality Assurance as Policy Issues in Higher Education*. Mimeo.
- Bernasconi, Andrés. 1994. La privatización de la educación superior en Chile y la regulación a través del mercado. *Estudios Sociales* (82).
- Brennan, John, Peter de Vries, and Ruth Williams, eds. 1997. *Standards and Quality in Higher Education*. Higher Education Policy Series 37. London: Jessica Kingsley Publishers.
- Brunner, José Joaquín, and Guillermo Briones. 1996. Higher Education in Chile: Effects of the 1980 Reform. In *Higher Education Reform in Chile, Brazil and Venezuela. Towards a Redefinition of the Role of the State*, Laurence Wolff and Douglas Albrecht, eds. Human and Social Development Group, Latin America and the Caribbean Region. Washington, DC: The World Bank.
- Chaves de Rezende Martins, Ricardo. 1992. El sistema de seguimiento y evaluación de la CAPES en Brasil: Notas críticas sobre su evolución. En *Evaluación, promoción de la calidad y financiamiento de la educación superior. Experiencias en distintos países*. Victor Arredondo, ed. México, DF: Secretaría de Educación Pública.
- IDB. 1997. *Higher Education in Latin America and the Caribbean. A Strategy Paper*. No. EDU-101. Washington, DC.
- Kells, H.R. 1992. *Self-Regulation in Higher Education: A Multi-National Perspective on Collaborative Systems of Quality Assurance and Control*. London: Jessica Kingsley Publishers.
- Kells, H.R. 1997. Procesos de autoevaluación. Lima: Ediciones de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Kent, Rollin. 1994. What is Changing in Mexican Public Universities in the Face of Recent Policies for Higher Education? Mimeo.
- Lemaitre, María José y Hernán Courard. 1999. Informe preliminar acerca del estado actual de los sistemas de evaluación de la calidad de la educación superior en América Latina. Mimeo.
- Levy, Daniel C. 1986. *Higher Education and the State in Latin America: Private Challenges to Public Dominance*. Chicago: University of Chicago Press.
- Lucio, Ricardo. 1995. La legislación sobre educación superior en América Latina. Tendencias recientes de reforma. *Universidad Futura* 6 (18).
- Melia, Terry P. 1992. Evaluación de la educación superior en el Reino Unido: Retos para el

- futuro. En *Evaluación, promoción de la calidad y financiamiento de la educación superior. Experiencias en distintos países*. Victor Arredondo, ed. México, DF: Secretaría de Educación Pública.
- Naím, Moisés. 1995. *Latin America's Journey to the Market: From Macroeconomic Shocks to Institutional Therapy*. International Center for Economic Growth. Occasional Papers No. 62. San Francisco: The ICS Press.
- Naím, Moisés. 1995a. *Latin America the Morning After*. *Foreign Affairs* 74 (4).
- Navarro, Juan Carlos. 1995. *La educación superior en Venezuela: Contexto, problemas y opciones de reforma*. BID/Venezuela: Programa de Modernización de la Educación Superior. Mimeo.
- República Argentina. 1995. Ley 24.521, de 20 de julio de 1995, de Educación Superior.
- República de Chile. 1990. Ley 18.962, de 10 de marzo de 1990, Orgánica Constitucional de Enseñanza.
- República de Colombia. 1992. Ley 30, de diciembre 28 de 1992, por la cual se organiza el servicio público de la educación superior.
- República de El Salvador. 1995. Decreto 552 de la Asamblea Legislativa, de 7 de diciembre de 1995, Ley general de educación superior.
- República de Panamá. 1963. Decreto Ley 16, de 11 de julio de 1963, por el cual se reglamenta el establecimiento de universidades privadas en la República.
- República Dominicana. 1996. Presidencia de la República. Decreto 517-96, de 14 de Octubre de 1996, sobre educación superior en la República Dominicana.
- Shattock, Michael. 1992. *El Consejo de Financiamiento Universitario y la evaluación de universidades británicas*. En *Evaluación, promoción de la calidad y financiamiento de la educación superior. Experiencias en distintos países*. Victor Arredondo, ed. México, DF: Secretaría de Educación Pública.
- Silva, Moisés, Ricardo Reich, and Gricelda Gallegos. 1997. *Effects of External Quality Evaluation in Chile: A Preliminary Study*. *Quality in Higher Education* 3 (1).
- Staropoli, André. 1994. *Evaluating a French University*. In *Evaluation and the Decision Making Process in Higher Education: French, German and Spanish Experiences*. Paris: OECD.
- World Bank. 1994. *Higher Education: The Lessons of Experience*. Washington, DC.

II. TEMAS DE REFORMA EDUCATIVA EN AMÉRICA CENTRAL

La educación secundaria en América Central, Panamá y República Dominicana: Políticas esenciales para el crecimiento y la reforma

*Laurence Wolff*¹

El contexto económico y social

EN ESTE CAPÍTULO se examina la situación actual de la educación secundaria en Centroamérica, Panamá y República Dominicana en el contexto de los cambios económicos mundiales, y se identifica una amplia variedad de opciones de política para asegurar que la educación secundaria pueda desempeñar un papel positivo en el desarrollo económico y social de la región. El trabajo comienza con un examen de la situación actual con respecto a la calidad, eficiencia, equidad, costo y estructura, utilizando una diversidad de fuentes estadísticas, analíticas y casuísticas, y continúa con un resumen de las opciones de política en todos estos campos, incluyendo escenarios para satisfacer las exigencias financieras de un crecimiento cuantitativo y un mejoramiento cualitativo, y termina con un resumen del papel de los gobiernos en la puesta en práctica de la reforma y la expansión de la educación secundaria. En el anexo se incluye un ejercicio detallado de planificación en el que se estima, por países, el costo del cumplimiento de las metas cuantitativas y cualitativas. El trabajo no contiene un menú detallado de reforma por países, ni debe considerarse un análisis definitivo del tema.

Para comenzar, debe señalarse que hasta hace poco tiempo, la educación secundaria ha sido el “nivel olvidado” de la educación en América Latina. Ello ha sido el resultado de la falta de visibilidad políticas y de las debilidades de los grupos interesados en este nivel educativo. La educación superior siempre contó con fuertes grupos de interés, y en este nivel el activismo político ha sido muy notable. La educación primaria ha merecido particular atención durante la última década, ya que en este nivel se observan las deficiencias más flagrantes, y los bancos multilaterales han participado muy activamente en el desarrollo de la educación primaria, con el resultado de que en este sentido están llevándose a cabo efectivas reformas y mejoras. En todos los países, el resultado ha sido un mayor número de egresados de la enseñanza primaria, muchos de ellos con aspiraciones de continuar al nivel

¹Laurence Wolff es un consultor de la Unidad de Educación en el Departamento de Desarrollo Sostenible del Banco Interamericano de Desarrollo en Washington, DC. Su trabajo está relacionado con la definición de la estrategia de educación del BID en la región y la identificación de temas emergentes y otros relacionados con la investigación. Anteriormente trabajó en el Banco Mundial por 22 años. Posee un doctorado en Planificación Educativa de la Graduate School of Education de la Universidad de Harvard.

Recuadro 1: Correspondencia entre el lugar de trabajo y la pedagogía

Enfoques tradicionales		Enfoques nuevos	
Lugar de Trabajo	Pedagogía	Lugar de Trabajo	Pedagogía
Cumplimiento pasivo de órdenes en una organización jerárquica de trabajo; fuerte supervisión para controlar a los trabajadores.	Los profesores como expertos, transmiten conocimientos a estudiantes pasivos.	Se espera que los trabajadores asuman la responsabilidad de identificar y resolver problemas y de adaptarse al cambio mediante el aprendizaje.	Con el apoyo y la orientación de los profesores, los estudiantes asumen la responsabilidad de aprender, desarrollando en el proceso, aptitudes para saber cómo aprender.
Énfasis en la respuesta limitada a problemas limitados y en la realización del trabajo.	Énfasis en los hechos y en las respuestas correctas.	Los trabajadores enfrentan problemas no rutinarios que deben analizarse y resolverse.	Concentración en formas alternativas de enmarcar los temas y los problemas.
Concentración en la tarea específica, independientemente del contexto de la organización o de la estrategia de la empresa.	Lo que se aprende carece de un contexto significativo	Se espera que los trabajadores tomen decisiones que requieren una comprensión del contexto más amplio de su trabajo y de las prioridades de la empresa.	Se introducen, utilizan y comprenden ideas, principios y hechos en un contexto significativo.

Fuente: Golladay y colaboradores, 1996.

secundario. En momentos en que existe una gran necesidad de expandir y reformar la educación secundaria, han faltado los recursos necesarios y no se ha encarado la labor analítica. Por esta razón, las recomendaciones de este trabajo deben considerarse preliminares.

En muchos países de América Latina existe actualmente un fuerte movimiento en favor de que se preste atención a la educación secundaria. Dentro de la región, El Salvador ha encarado recientemente un importante esfuerzo para expandir y mejorar la educación secundaria superior. Otros países se han concentrado especialmente en el mejoramiento y la expansión de la educación secundaria inferior (grados 6 a 9). En consecuencia, ha llegado el momento de examinar los distintos aspectos y determinar prioridades.

La educación secundaria en la región enfrenta el mismo problema de las cambiantes estructuras económicas que el resto del mundo. Las organizaciones económicas de todos los países deben enfatizar ahora la rapidez, el bajo costo y la constante innovación. Los países que enfrentan una intensa competencia de precios, necesitan buscar constantemente formas

de maximizar la eficiencia de la producción mejorando la utilización y la combinación de capital y trabajo; necesitan observar las preferencias de los consumidores y mantener una constante vigilancia de las formas de mejorar la provisión de bienes y servicios. En este nuevo mundo, los trabajadores de planta y de primera línea deben desarrollar un conjunto de nuevas y más sofisticadas aptitudes, entre ellas conocimientos técnicos, flexibilidad y posibilidad de adiestramiento, mayor responsabilidad, capacidad analítica, aptitudes innovadoras, capacidad para trabajar en forma cooperativa y aptitudes de comunicación.

Estas características de las economías actuales requieren un nuevo paradigma de pedagogía dentro de las escuelas. A continuación se resumen los cambios:

En los países desarrollados, el impacto de los cambios de mercado también han significado que la educación secundaria sea casi universal. Esto significa que quienes no están inclinados por las actividades universitarias deben poseer los conocimientos fundamentales de matemáticas, comunicaciones, lenguaje, resolución de problemas, etc., necesarios para desempeñarse en el mercado laboral. En consecuencia, un desafío fundamental en los países en desarrollo es proporcionar aptitudes de orden superior en un contexto apropiado para quienes no muestran una inclinación universitaria.

Cuando América Latina y el Caribe salieron de la coyuntura desfavorable de fines de los años ochenta y principios de los noventa, el crecimiento más rápido se observó en los sectores no tradicionales. En consonancia con las tendencias internacionales, las economías reestructuradas y las empresas privadas de la región están demandando mano de obra más flexible y adiestrable, especialmente en las economías más desarrolladas. En la región, esta tendencia ha sido más notable en Costa Rica y Panamá. Desafortunadamente, la acumulación de capital humano no sólo ha sido débil, sino desigual. El deficiente desarrollo de la educación resulta costoso para el crecimiento y agrava la desigualdad en los ingresos (Birdsall, 1998). Los coeficientes de matrícula son inferiores a los de los países con niveles similares de PIB per cápita. El impacto de las tendencias mundiales en materia de educación secundaria en la región será similar al observado en los países desarrollados, aunque con un desfase de quizá 10 o 20 años, ya que los coeficientes actuales de matrículas son relativamente bajos, ya que algunos estos países siguen dependiendo de las exportaciones de productos primarios y de estructuras de bajos salarios.

La situación actual

La educación secundaria en la región siempre ha procurado preparar y seleccionar estudiantes para la educación superior y proporcionar educación final a quienes ingresan al mercado laboral. Ha sido difícil cumplir esos objetivos por las debilidades cualitativas, de financiamiento, gestión y enseñanza descritas anteriormente. Cada vez más se exige a la

educación secundaria que desempeñe nuevas funciones en términos de inculcar valores como la conciencia ciudadana y ambiental, cooperación y participación democrática. Todos estos problemas y necesidades están revistiendo carácter más urgente a medida que un mayor número de estudiantes que se incorporan a la educación secundaria tienen antecedentes sociales diferentes de los que anteriormente participaban en un sistema relativamente elitista. La región muestra deficiencias en la disponibilidad de plazas en la educación secundaria, así como en la provisión de calidad, eficiencia y equidad. La estructura y, con frecuencia, el contexto de la educación secundaria están desactualizados.

Calidad, eficiencia, equidad y acceso inadecuados

Definiciones: Los países de la región definen en forma diferente la duración de la educación secundaria, de tres a seis años. En la mayor parte de los países, la educación secundaria tiene una duración de cinco o seis años, generalmente con un ciclo secundario “inferior” y uno “superior”. El primero se considera por lo general como parte de la educación “básica”—de ocho a nueve años de duración, considerado el mínimo que todos los niños deben cumplir—aunque este objetivo no ha sido alcanzado en todos los países de la región. En el Recuadro 2 se resumen las diferencias entre países en cuanto a la duración de la educación secundaria.

Recuadro 2: Duración oficial de la educación secundaria

Duración (años)	País
6	Guatemala Panamá
5	Costa Rica Honduras Nicaragua
4	República Dominicana
3	El Salvador

Coeficientes de matrículas: En general, excepto en el caso de Panamá, este coeficiente es inferior al coeficiente de matrículas de la totalidad de América Latina, que es del 53 por ciento, y estos coeficientes representan porcentajes inferiores a los de los países de fuera de la región con niveles similares de PIB per cápita. En la región, en los casos en que se cuenta con información, se observan grandes diferencias entre los coeficientes de matrículas brutas y netas. Por ejemplo, en República Dominicana estas cifras brutas son del 41 por ciento en comparación con la cifra neta de un 22 por ciento. Ello se debe al elevado número de jóvenes de mayor edad y jóvenes adultos que asisten a las escuelas secundarias y al elevado número

de jóvenes en edad secundaria que aún asisten a la escuela primaria. Este problema es el resultado de la “cultura de repetición” en la región, que se traduce en una tasa de repetición de hasta el 40 por ciento de los niños que asisten a las escuelas primarias. Los estudiantes de más edad muestran una mayor probabilidad de tener que trabajar y pueden verse obligados a asistir a la escuela a tiempo parcial. En la región se observa escasa diferencia en la matrícula de niños y niñas en la educación secundaria, excepto en Guatemala, donde las niñas muestran una mayor probabilidad de desertar. Las tasas de reprobación son muy elevadas en Guatemala (45 por ciento), Costa Rica (23 por ciento) y El Salvador (19 por ciento) (CECC, 1998).

Recuadro 3: Coeficientes de matrículas secundarias

	Coeficiente bruto de matrículas (% del grupo de edad pertinente)		Coeficiente neto de matrículas (% del grupo de edad pertinente)	
	1985	1995	1985	1995
Costa Rica	40	50	34	43
República Dominicana	51	41	–	22
El Salvador	25	32	–	21
Guatemala	19	25	–	–
Honduras	37	32	–	21
Nicaragua	34	47	19	26
Panamá	60	68	48	51

Fuentes: UNESCO, Informe sobre la Educación Mundial, 1995 y 1998. Indicadores de desarrollo mundial del Banco Mundial, 1998.

Coeficientes estudiantes/maestros: Los coeficientes declarados entre profesores y estudiantes y los costos unitarios en la región son los siguientes:

Recuadro 4: Educación secundaria coeficiente estudiante/profesor y gasto por alumno

	Coeficiente estudiante/profesor, 1995	Gasto por alumno, 1995 (en dólares)
Costa Rica	21	496
República Dominicana	22	75
El Salvador	18	81
Guatemala	16*	67
Honduras	28	132
Nicaragua	38	–
Panamá	18	358

*1992; fuentes: UNESCO, Informe sobre la Educación Mundial, 1995 y 1998. Indicadores de desarrollo mundial del Banco Mundial, 1998.

Es muy probable que en algunos de estos países los profesores se hayan contado dos veces, ya que pueden trabajar en dos instituciones diferentes. En la medida en que este no sea el caso, en la mayor parte de los países de la región, los coeficientes estudiantes/clase y estudiantes/profesores son razonables, excepto en Nicaragua y Honduras donde son bastante elevados.

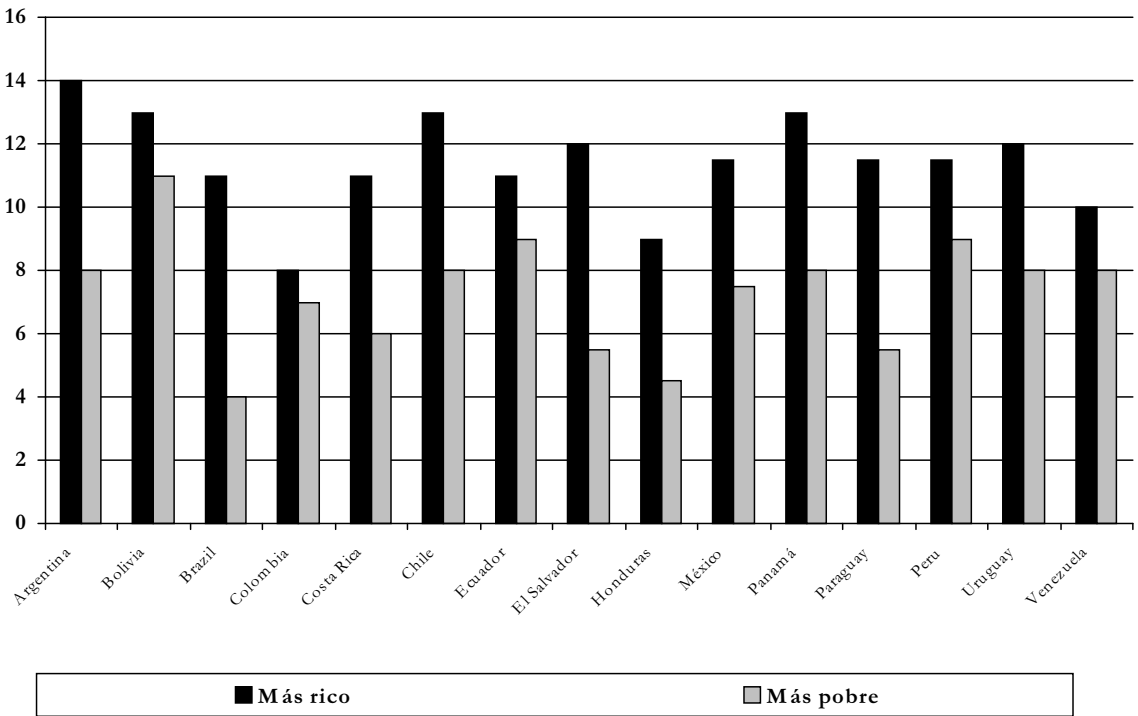
Gasto por estudiante: El gasto corriente estimado por estudiante en las escuelas secundarias (1995) varía significativamente, como se indicó anteriormente, expresado en base a los tipos de cambio oficiales. Estas cifras se comparan con un total de cuatro a siete mil dólares por año en los países de la OCDE. En los años ochenta, el gasto público real por alumno en la educación primaria y secundaria disminuyó en varios países, en gran medida como consecuencia de una marcada disminución en el salario real de los profesores (Carnoy y Castro, 1996; Carnoy y Welmond, 1997). No se dispone de información sobre cambios en los niveles recientes de salarios.

Equidad: La comparación del grado de instrucción por clases sociales (véase Gráfico 1) muestra una amplia discrepancia entre los niveles de instrucción de las personas de 21 años en toda América Latina. Dentro de la región, por ejemplo en Honduras, las personas de 21 años que pertenecen al 10 por ciento más rico de la población tienen 12 años de educación, mientras que las que se encuentran en el 30 por ciento más pobre tienen sólo cinco años de educación. Estas discrepancias se deben principalmente a las deficiencias de la enseñanza primaria más que a las de la educación secundaria. A medida que se incrementen las matrículas en la educación secundaria, es obvio que la nueva clientela pertenecerá a las clases bajas y a la clase media baja.

Educación privada: Mientras que la matrícula secundaria se ha incrementado en forma rápida, el porcentaje de matriculados en la educación secundaria mantuvo el mismo ritmo y aumentó ligeramente en el período comprendido entre 1985 y 1995. En los países de los que se dispone de datos, ese porcentaje oscila entre el 10 por ciento en Costa Rica y el 64 por ciento en El Salvador. Es obvio que la clase media y la clase media alta dependen principalmente de las escuelas privadas. Ello contrasta con la situación imperante hace una generación, cuando la mayor parte de los países contaba con escuelas secundarias públicas de elite y de alta calidad. Si bien en promedio los estudiantes de escuelas privadas muestran exámenes de rendimiento muy superiores, tanto dentro como fuera de la región, cuando se tiene en cuenta el nivel socioeconómico de los estudiantes, no está enteramente claro que las escuelas privadas sean más “efectivas” que las públicas.

Profesores y capacitación de profesores: Los datos disponibles muestran que el porcentaje de profesores con títulos de educación superior es bajo. Si bien el número de

Gráfico 1: Nivel de instrucción de las personas de 21 años más ricas y más pobres en los años 90 (años promedio de educación alcanzados)



Fuente: Calculado utilizando datos de Birdsall, Behrman y Szekely (1998).

profesores se incrementó rápidamente en la región durante los años ochenta, la caída de los salarios reales de los profesores durante esa misma década originó una crisis de reclutamiento en algunos países. En Costa Rica, el ministerio reemplazó casi un 20 por ciento de los profesores secundarios calificados por “aspirantes” y “autorizados”, categorías no calificadas para ejercer como profesores (Carnoy y Torres, 1994).

Recuadro 5: Educación secundaria: Matrículas en escuelas privadas (% del total)

	1985	1995
Costa Rica	9	10
Republica Dominicana	30	33
El Salvador	51	64
Guatemala	38	—
Honduras	42	—
Nicaragua	20	24
Panamá	14	13

Fuente: UNESCO, Informe sobre la Educación Mundial, 1995, 1998.

Existe poca información sistemática pero muchos casos que ilustran la insuficiencia de la capacitación de profesores. El programa de capacitación docente es el de menor prestigio, y los instructores con frecuencia son los menos calificados entre el personal universitario. Se ha informado que la enseñanza práctica es inadecuada, se asigna un excesivo énfasis a los elementos teóricos de la psicología de la educación y la preparación de las materias también es inadecuada.²

Aprendizaje, programas y exámenes: Las comparaciones internacionales disponibles abarcan el octavo grado y se cuenta con datos más recientes sólo en el caso de Colombia, que participó en las pruebas TIMSS/IEA de matemáticas y ciencias. Los resultados del octavo grado pueden tomarse como sustitutivos del nivel de instrucción en la educación primaria y secundaria. De 42 países que participaron en el estudio, Colombia ocupó el lugar 41. En comparación Colombia ocupó un lugar más alto que Honduras y República Dominicana en la prueba de cuarto grado de UNESCO/OREALC, lo que sugiere que por lo menos estos dos países habrían mostrado resultados insuficientes en una prueba internacional de nivel secundario.

Hasta hace poco los países de la región no contaban con exámenes “intermedios” en la enseñanza secundaria nacional. Los principales exámenes eran los de ingreso a la educación superior, con frecuencia a nivel de universidades individuales, y a veces de carácter nacional. Ante la falta de exámenes de término en la educación secundaria, no existía presión por el rendimiento educativo. A partir de los años 80, Costa Rica estableció exámenes “intermedios” y en El Salvador recientemente se establecieron exámenes para todos los egresados de escuelas secundarias. El objetivo de ambos programas es establecer mediciones objetivas del aprendizaje y estimular las aptitudes de mayor nivel.

Pedagogía: En base a numerosos casos ilustrativos aunque pocas evidencias sistemáticas, el enfoque pedagógico en la clase está desactualizado y se basa en disertaciones con insuficiente participación de los alumnos y escaso uso de libros de texto o materiales didácticos que no sean la tiza y la palabra. Si bien se discuten las nuevas tendencias pedagógicas como el constructivismo, la práctica se beneficia poco de este enfoque, excepto en un reducido número de escuelas.³ Faltan materiales de enseñanza, materiales básicos de biblioteca, equipos científicos y de otro tipo, bibliotecas, computadoras, copiadoras, etc., que puedan fortalecer el proceso pedagógico.

²Un seminario realizado en Costa Rica en julio de 1999, patrocinado por el BID y el Banco Mundial, se identificó estos problemas en la región en general, tanto para maestros primarios como secundarios.

³En muchas facultades de educación en América Latina parece haber una confusión en relación al concepto de “constructivismo”, el cual requiere que cada maestro cree su propio enfoque pedagógico en lugar de identificar, adaptar y utilizar la mejor práctica para satisfacer las necesidades de los estudiantes.

Administración: De acuerdo con numerosos casos que ilustran la situación, muchas escuelas secundarias de la región no funcionan como instituciones coherentes, con un sentido de identidad, cohesión y compromiso. Muchos profesores enseñan en dos o más instituciones, los directores de escuela gozan de poco reconocimiento o autoridad y existe escasa interacción con los padres y la comunidad. Como consecuencia de la naturaleza del financiamiento y la administración, en las escuelas públicas el mantenimiento es insuficiente, con frecuencia están faltas de aseo, tienen vidrios rotos y equipos que no funcionan.

Estudios recientes: Un estudio sobre la educación secundaria en El Salvador (Banco Mundial, 1997), halló que las tasas de matrículas eran de sólo un 29 por ciento, en comparación con el 53 por ciento en toda la región. Los servicios de educación secundaria se concentraban en las zonas urbanas, especialmente en San Salvador. La falta de recursos financieros contribuye a la baja matriculación. Entre los que no estaban matriculados en las escuelas, el 37 por ciento tenía que trabajar. En el estudio se estimaba que el costo directo de la educación secundaria en las escuelas públicas ascendía a dólares 229. El puntaje en las pruebas nacionales registraba un promedio de 45 por ciento en matemáticas y del 48 por ciento en lenguaje. No existía una acreditación adecuada ni mecanismos de control de calidad para las escuelas privadas. Más del 90 por ciento de los gastos correspondía a salarios. En 1997 el sistema secundario estaba altamente centralizado, a diferencia del sistema primario.

Un estudio del proceso de reforma en la región (Arrien, 1998) resume la situación general de la educación primaria y secundaria y los recientes esfuerzos de reforma, muchos de los cuales se han concentrado en la enseñanza primaria.

Estructura y programas inadecuados

La estructura de la educación secundaria varía notablemente en todo el mundo. Estados Unidos y Canadá tienen un único sistema secundario integral, que ofrece programas académicos con diferentes grados de demandas, así como programas técnico-vocacionales. Alemania envía dos terceras partes de cada cohorte de educación secundaria a su excelente sistema de aprendizaje. Francia divide las escuelas postprimarias en diferentes modalidades —principalmente matemáticas/ciencias, artes y humanidades, comercial y técnica—y también separa las escuelas vocacionales. Tradicionalmente, América Latina y el Caribe han optado por la dicotomía académica-vocacional, y varios países también han adoptado el modelo francés de dividir las escuelas académicas.

Educación técnico-vocacional: El porcentaje de estudiantes que asisten a las escuelas técnicas y vocacionales varía notablemente de un país a otro, oscilando entre el 74 por ciento

en El Salvador y el 7 por ciento en Nicaragua. Debe señalarse que la definición de la enseñanza técnico-vocacional también varía notablemente.⁴ En los países de la OCDE también varía notablemente la definición y el porcentaje de estudiantes en las escuelas técnico-vocacionales. Por ejemplo, el 75 por ciento de los estudiantes alemanes asisten a escuelas técnico-vocacionales, en comparación con 0 por ciento en Estados Unidos y Canadá, donde la mayor parte de la capacitación tipo vocacional tiene lugar en escuelas integrales. En el Recuadro 6 se resume la situación actual de la región.

**Recuadro 6: Porcentajes de la educación general y técnica a nivel secundario
(estimaciones más recientes)**

	Año	% educación general	% vocacional/técnica
Costa Rica	1995	78	22
República Dominicana	1994/95	91	8
El Salvador	1993	25	74
Guatemala	1980	70	17
Honduras	1991	65	30
Nicaragua	1993	92	7
Panamá	1990	74	25

Es preciso reconsiderar los enfoques que se han adoptado en materia de estructura. En primer lugar, con sólo unas pocas excepciones, las escuelas secundarias vocacionales tradicionales han tenido escaso prestigio, contado con financiamiento insuficiente y mantenido escasa vinculación con el mercado laboral. La educación secundaria técnica, cuando ha contado con suficiente financiamiento, con frecuencia ha constituido una etapa de preparación para la educación superior y no para el mercado laboral. La educación comercial pública ha estado desactualizada y ha contado con financiamiento inadecuado, y la brecha ha sido cubierta en todas partes mediante escuelas comerciales privadas. La capacitación de maestros de primaria a nivel secundario ya no resulta apropiada, dadas las nuevas demandas de enseñanza de aptitudes de mayor nivel en primaria.

Como se señaló anteriormente, si bien con frecuencia los programas académicos en matemáticas, ciencias y lenguaje están actualizados, los alumnos aprenden menos de la mitad de lo que deberían aprender. Gran parte de lo que se enseña parece irrelevante para quienes esperan incorporarse al mercado laboral o ya se encuentran en él. Algunos aspectos de los programas, como tecnología, salud y educación cívica, son inexistentes o están desactualizados.

⁴Cursos de capacitación fuera del sistema educativo formal, como los cursos SENAI/SENA, no están incluidos en estos datos.

Resumen: Los desafíos de la reforma de la educación secundaria

En términos de acceso y equidad

- ▶ Los coeficientes de matrículas en la educación secundaria son muy inferiores a los de los principales competidores de la región.
- ▶ Existe un gran número de alumnos de demasiada edad o de jóvenes adultos matriculados, principalmente como consecuencia de la repetición en los niveles anteriores.
- ▶ Los pobres, especialmente en las zonas rurales, están sumamente subrepresentados en la educación secundaria.
- ▶ En la mayor parte de los países, la expansión de la educación secundaria superior depende en gran medida de la menor deserción en el nivel secundario inferior.

En términos de costo y eficiencia

- ▶ Con la excepción de Nicaragua, el coeficiente estudiante/profesor no parece ser elevado.
- ▶ El gasto por estudiante es mucho menor que el de los competidores de la región, aunque varía notablemente de un país a otro.
- ▶ La repetición y la deserción son elevadas en varios países de la región, especialmente en Guatemala.

En términos de calidad

- ▶ En la educación secundaria el aprendizaje es inadecuado, en comparación con los estándares internacionales.
- ▶ Los profesores parecen tener un conocimiento inadecuado de las materias, deficientes conocimientos pedagógicos, y con frecuencia carecen de motivación.
- ▶ Los materiales de enseñanza son escasos e inadecuados.
- ▶ Las escuelas públicas raramente tienen conciencia clara de sus propósitos e identidad, y los directores, poca autoridad y reconocimiento.
- ▶ Los profesores, estudiantes, padres y empleados no cuentan con una medición clara e identificable de las normas y el rendimiento de la enseñanza.

En términos de estructura y objetivos

- ▶ La enseñanza secundaria en las instituciones públicas es cada vez más disfuncional, a medida que accede a este nivel de educación un mayor número de estudiantes con menor preparación.

- ▶ La educación secundaria vocacional ha tenido escaso prestigio, ha carecido de financiamiento suficiente y guarda una vinculación inadecuada con el mercado laboral; algunos programas técnicos han servido como preparación para la educación superior y no para el mercado laboral, y la educación comercial pública es inadecuada.
- ▶ La capacitación de maestros de primaria en el nivel secundario ha dejado de ser apropiada.

El resto del trabajo se concentra en dos elementos: a) medidas críticas de mejoramiento de la calidad y la relevancia, y b) medidas que pueden ayudar a asegurar la satisfacción simultánea de las metas en materia de calidad, acceso y equidad.

Políticas de crecimiento y reforma

Las condiciones de la educación secundaria en América Latina están cambiando. Por ejemplo, en los últimos años Argentina, Chile, Uruguay y el estado brasileño de Paraná han encarado importantes esfuerzos de reforma de la educación secundaria. Dentro de la región, El Salvador y Costa Rica están tomando la delantera en materia de reforma de la educación secundaria, pero en todos los países de la región están discutiéndose las reformas. Los esfuerzos de reforma en América Latina incluyen la simplificación de los programas y el establecimiento de un núcleo básico de materias, la redefinición y la reestructuración de la educación técnico-vocacional, el otorgamiento de más autoridad a las escuelas individuales y a los directores, la extensión de las horas de clases, la actualización y la provisión de materiales didácticos, la introducción del uso de computadoras en la enseñanza secundaria, el mejoramiento de la capacitación de profesores y el establecimiento de exámenes y mediciones integrales. En esta sección se analizan algunos de estos esfuerzos de reforma y se sugieren criterios para contribuir a asegurar su éxito.

En el contexto subregional, una importante tarea es incrementar el acceso y mejorar la equidad. Pero el mayor acceso a una educación de baja calidad es contraproducente, desde que los estudiantes reconocen rápidamente el escaso valor de lo que están aprendiendo y abandonan la escuela, frustrando así el objetivo de elevar el nivel general de conocimientos de la población. Además, la calidad puede definirse de muchas maneras. La más importante definición se basa en el “producto”, es decir, un mayor conocimiento que satisface las necesidades y los objetivos económicos, laborales y sociales. Para satisfacer esos objetivos relacionados con el “producto”, es preciso mejorar la calidad de los “insumos” y “procesos” escolares. Las políticas críticas relacionadas con el mejoramiento de la calidad incluyen: a) la modificación del contenido y la estructura de la educación secundaria con el objeto de satisfacer las cambiantes necesidades económicas y sociales; b) una mayor atención al mejor

aprendizaje y a la medición del aprendizaje y otros objetivos; c) la reforma de los métodos pedagógicos, atrayendo mejores profesores a las escuelas secundarias, modificando radicalmente la capacitación de profesores y modificando la forma en que los profesores funcionan dentro de las escuelas; d) la modificación de la administración escolar, asignando énfasis a la autonomía, responsabilización y trabajo en equipo al nivel de las escuelas y e) la provisión de materiales didácticos adecuados, incluidos aquellos relacionados con la tecnología de la información.⁵ Estos aspectos son similares a los que se observan en todo el mundo, como puede verse en el Recuadro 7 sobre Europa.

Incremento del acceso y la equidad

Los actuales coeficientes de matrículas de la región deben incrementarse significativamente, con el objetivo de elevar el nivel general de instrucción de la población, tanto para competir en los mercados internacionales como para reducir la desigualdad en la región. En los países de más bajos ingresos, especialmente Guatemala, Honduras y República Dominicana, deberá asignarse particular énfasis a la expansión del acceso a la primera etapa de la educación secundaria completa, especialmente en las zonas rurales. En el caso de los países de ingresos más altos, en particular Panamá y Costa Rica, deberá asignarse énfasis a la necesidad de alcanzar a la población insuficientemente atendida en la primera etapa de la educación secundaria y a la expansión general de la educación secundaria superior. El nivel del incremento de las matrículas en cada país dependerá de su situación y sus perspectivas socioeconómicas, así como del rigor con que los países identifiquen soluciones eficaces desde el punto de vista del costo.

En cuanto a la equidad, los países deberán poner en práctica políticas activas focalizadas en los pobres y la población insuficientemente atendida. Tales políticas podrían incluir: a) la construcción de escuelas en zonas marginales urbanas poco atendidas y en zonas rurales; b) una mayor asistencia y financiamiento recurrente, que incluya incentivos para los profesores, en las escuelas de las zonas marginales urbanas y rurales; c) incentivos financieros y de otro tipo para motivar a los profesores y directores a que trabajen en zonas desaventajadas; d) educación a distancia para grupos de difícil acceso (población rural y jóvenes adultos); y e) en algunos casos, apoyo financiero directo a estudiantes de bajos ingresos para cubrir el costo de los salarios perdidos (en la forma, digamos, de subsidios para libros de textos). El Salvador está encarando un esfuerzo de construcción de escuelas públicas y un programa de apoyo financiero para alumnos de secundaria necesitados.

⁵Se debe hacer notar que muchas de estas políticas son similares a aquellas propuestas para la educación primaria, y varias de ellas ya han sido implementadas en la región.

Recuadro 7: La reforma de la educación secundaria en Europa

América Latina no es la única región que procura reformar la educación secundaria. Por ejemplo, es notable la similitud de aspectos entre Europa y esta región. La principal diferencia es que la mayor parte de los países de Europa ya han alcanzado o están cerca de alcanzar la matriculación y la compleción universal de la educación secundaria. Por ejemplo, en 1996, el Consejo de Europa, una entidad cooperativa que incluye a casi todos los países del continente, encargó una serie de estudios sobre la reforma de la educación secundaria en sus países miembros. En 1999, el Comité de Ministros emitió una declaración sobre educación secundaria, que incluye: a) la preocupación por las implicaciones que la aceleración y la imprevisibilidad del cambio económico tienen sobre la educación secundaria, ante un mercado laboral en el que ya no puede garantizarse la seguridad en el empleo, y la nueva importancia que ha adquirido la tecnología de la información; b) la meta de lograr una educación secundaria completa y de calidad para todos; c) el establecimiento de mejores vínculos y un nuevo equilibrio entre la educación general y la educación técnico-vocacional y entre la adquisición de aptitudes y conocimientos específicos y el desarrollo de competencias clave de carácter más general; d) la consideración de la escuela más que la clase como la unidad educativa básica, y la reorganización de las escuelas alrededor de un equipo multidisciplinario abierto al mundo exterior; e) el énfasis en la reforma de los programas sobre competencia política y social, aptitudes para vivir en una sociedad multicultural, habilidad oral y comunicación escrita, competencia en la sociedad de la información y capacidad para aprender durante toda la vida; e) el énfasis en la reforma de los programas sobre competencia política y social, aptitudes para vivir en una sociedad multicultural, habilidad oral y comunicación escrita; f) concentración en la capacitación de profesores en estudios interdisciplinarios, relaciones interpersonales y sociales, desarrollo de la capacidad para ayudar a los estudiantes a asimilar información, desarrollo de competencia en conocimientos clave, evaluación y retroalimentación de todos los interesados y g) el establecimiento de una dimensión específicamente europea de la enseñanza, incluido un espíritu de apertura al resto del mundo, comprensión del acervo común y la democracia (Consejo de Europa, 1999).

Modificación de la estructura y el contenido de la educación secundaria

Si se tienen en cuenta las tendencias mundiales, la cambiante clientela y las nuevas necesidades del mercado laboral, parecerían apropiados para la región los siguientes enfoques con respecto a la estructura y los programas didácticos.

En primer lugar, la reducción de la brecha entre los programas “vocacionales” y “académicos”. Por ejemplo, la comprensión del papel de la tecnología en la sociedad, en particular la tecnología de la información, como la comprensión práctica de las computadoras, está convirtiéndose rápidamente en parte de la educación “general”. Los programas comerciales y de negocios están adquiriendo más importancia y una mayor vinculación con la educación académica. Los temas vocacionales requieren un mayor conocimiento de las matemáticas y la lectura. Todos los estudiantes necesitan contar con aptitudes de orden superior. Aquellos con menor nivel académico requerirán que tales aptitudes estén incorporadas en actividades y tareas “contextualizadas” más prácticas, de

acuerdo con los experimentos que ya están llevándose a cabo en Europa y Estados Unidos, pero hasta ahora ninguno de los países de la región ha realizado un serio esfuerzo en este sentido. Aún no se cuenta con evidencias sobre el éxito relativo de estos esfuerzos en el mundo en desarrollo, que en cualquier caso necesitará una importante capacitación y mejoramiento de los profesores, así como nuevos libros de texto.

Cada vez más, los estudiantes necesitan tener habilidades y conocimientos distintos de los puramente académicos. En consecuencia, las metas de aprendizaje deben incluir una mayor capacidad para la resolución cooperativa de problemas y el trabajo en equipo; responsabilidad cívica en una sociedad democrática; conciencia y responsabilidad ambiental y creatividad e innovación. Poco se sabe en la región y en el resto del mundo acerca de la forma de alcanzar estas nuevas metas de aprendizaje.

La preparación de estudiantes menos inclinados a los aspectos académicos seguirá constituyendo un problema difícil. Los países de la región deberán identificar y experimentar diversos modelos. Pero las escuelas vocacionales son mucho más costosas que las instituciones académicas e invariablemente experimentan carencia de profesores calificados y de equipos actualizados. La preparación específica para el empleo, incluida la capacitación vocacional de los alumnos sin inclinación académica, debe eliminarse del sistema formal e incorporarse a los programas no formales, con frecuencia privados, mediante la utilización de módulos. Ello reviste particular importancia para un 25 a un 50 por ciento de los estudiantes que terminan su formación al nivel secundario inferior (grado 9) así como para aquellos que no completan el noveno grado.

De igual forma, especialmente cuando los coeficientes de matrícula secundaria ya son elevados y las economías se hallan en proceso de modernización, los cursos técnicos tienden a desplazarse al nivel postsecundario, ya que requieren crecientes dosis de matemáticas básicas, ciencias y comunicaciones. Esta solución resuelve por lo menos en parte el problema de la dicotomía entre la preparación para la educación superior y la capacitación para el empleo; aunque aún puede no resultar factible para países de bajos ingresos y baja matriculación como Honduras y Guatemala. Las pocas escuelas secundarias técnicas deben ser autónomas y tener estrecha vinculación con la industria. Son costosas, ofrecen educación y capacitación de alta calidad y tienden a estar especializadas en una determinada rama de la actividad económica (electrónica, lechería, vinicultura, cerámica, mecánica de precisión), incluyendo algunas veces proyectos de investigación y desarrollo. Chile es un país que ha expandido los vínculos entre un limitado grupo de escuelas secundarias técnicas y los distintos sectores económicos y México (Conalep) también ha experimentado con un enfoque similar (Lee, 1998).

Con respecto a la estructura de la educación “académica”, en primer lugar, puede

esperarse que la educación secundaria inferior (grados 7 a 9) tenga un programa unitario. Al nivel secundario superior, en la mayor parte de los países existen varias opciones, ninguna de las cuales es superior a las demás y que dependen en gran medida de la historia y el contexto social. Una de ellas es adoptar el enfoque francés, que asigna a amplios grupos de ocupaciones como las profesiones liberales, matemáticas/ciencias y comercio. Argentina ha tomado la delantera en este enfoque, y México está considerándolo. Otra opción es adoptar el enfoque de Estados Unidos y Canadá, de escuelas secundarias integrales que incluyen enseñanza académica y vocacional. Pero este enfoque parece no ajustarse a la historia social/educacional de la mayor parte de los países latinoamericanos y se aplica sólo en forma limitada en el INEM de Colombia. El enfoque alemán de cursos comprimidos, empleos de tiempo parcial y fuerte énfasis en las materias vocacionales tampoco funciona en América Latina, excepto en limitadas circunstancias, y actualmente se halla en proceso de reforma en Alemania. Brasil está estableciendo un programa común de matemáticas, ciencias, lenguaje y estudios sociales que puede aplicarse a todos los estudiantes secundarios con diferentes “modalidades” y niveles de rigor. Puede permitirse a las escuelas individuales “modificar” el programa con elementos elegidos por ellas mismas (para lo que disponen de un 30 por ciento de las horas), reduciendo en cierta medida las diferencias entre los aspectos académicos y vocacionales. Pero todavía no se ha definido el “rigor” mínimo para las materias obligatorias ni se han formulado los lineamientos para el 30 por ciento restante. Perú está iniciando un programa de escuelas secundarias superiores académicas “de acceso restringido” de dos años de duración (grados 11 y 12), concentrado principalmente en la preparación para la universidad, con el objeto de elevar el nivel y en parte reducir las expectativas o promover la educación de los egresados del décimo año.

En general, la excesiva preocupación por los “compartimentos” y la reestructuración de la educación secundaria puede distraer la atención de los aspectos fundamentales relacionados con el incremento de los conocimientos de orden superior en matemáticas, lenguaje y comunicación y con el mejoramiento de la calidad de los docentes.

Mayor aprendizaje, medición del rendimiento e investigación sobre los métodos más apropiados

El mejoramiento de la calidad significa un mayor aprendizaje, especialmente en las habilidades superiores en matemáticas, comunicaciones y lenguaje. En muchos países, el problema no es tanto los programas académicos inadecuados, que en teoría con frecuencia parecen actualizados, sino la falta de “correspondencia” (excepto en los casos en que los programas están verdaderamente desactualizados o se necesitan nuevas materias como tecnología o salud y educación cívica), la solución no debería ser encarar otra “reforma” de

los programas, sino actualizar los métodos pedagógicos y proporcionar mejores materiales de enseñanza.

Una forma de ayudar a asegurar el cumplimiento de metas factibles en materia de programas, es establecer exámenes de capacidad mínima o “intermedios”, como las que están aplicándose en Costa Rica (el examen de terminación de estudios secundarios representa el 25 por ciento de la calificación final de los estudiantes). Estos exámenes “intermedios” tendrían algunas de las ventajas de los exámenes nacionales obligatorios, ya que concentrarían la atención en el rendimiento, pero no harían que los estudiantes y los profesores se preocupen exclusivamente por los exámenes, permitiendo por lo menos cierta flexibilidad en los programas. Este enfoque sería similar al recomendado en Estados Unidos (y que está poniéndose en práctica en Brasil).

También será preciso establecer sistemas estadísticos adecuados para medir el acceso, equidad y eficiencia interna y externa, realizar estudios para determinar que métodos funcionan en la educación secundaria y hacer llegar toda esta información en forma accesible a los interesados: escuelas, profesores, estudiantes, padres y público en general.

Una instrucción más efectiva, mejores profesores y mayor capacitación de docentes

Para alcanzar las metas de un mayor aprendizaje y una instrucción más efectiva, debe dedicarse más tiempo a aprender y menos a los procesos administrativos y de rutina; los profesores deben tener un mejor conocimiento de sus materias y capacidad para modificar sus enfoques pedagógicos con el fin de lograr diferentes objetivos de aprendizaje y con diferentes clientelas, y los programas didácticos deben revisarse con el objeto de destacar las aptitudes de orden superior que se necesitan en el mercado laboral.

Resultará fundamental atraer a la educación secundaria profesores más calificados. En general, deberán incrementarse los salarios de los profesores. La mayor demanda de habilidades de computación en el mercado laboral hace que resulte particularmente difícil reclutar profesores de matemáticas. En consecuencia, se necesitarán incentivos financieros en aspectos deficitarios como las matemáticas. El otorgamiento de préstamos/becas a quienes reciben capacitación docente (especialmente los más brillantes aunque más pobres) ayudaría a atraer mejores estudiantes. Los préstamos podrían descontarse en cada año de enseñanza en escuelas secundarias públicas (rurales o de zonas de bajos ingresos).

Pero el aumento de los salarios sin una mayor responsabilidad profesional podría resultar contraproducente. En consecuencia, sería preciso diseñar escalafones docentes y los consiguientes incentivos financieros y de otro tipo para estimular una enseñanza adecuada. En varios países se han encarado esfuerzos tendientes a modificar la carrera docente. El escalafón podría basarse en parte en la competencia observada, incluido el otorgamiento de

Recuadro 8: Causas del bajo rendimiento en las escuelas secundarias de Estados Unidos

En Estados Unidos se llevó a cabo un estudio (Bishop, 1996) sobre las causas del bajo rendimiento en las escuelas secundarias, en comparación con Francia, los Países Bajos y Reino Unido. El estudio concluyó que una de las principales causas del bajo rendimiento era la falta de exámenes externos por materia que informe de las calificaciones a los profesores y los alumnos, y que se incluyan en el certificado de educación secundaria de los estudiantes. En Estados Unidos los estudiantes se clasifican en relación con sus compañeros de clase en vez de utilizar un criterio externo. Las materias se enseñan a niveles muy diferentes, pero los resultados no se indican claramente a los interesados. El estudio muestra que las clasificaciones en el estado de Nueva York eran superiores a las de la mayoría de los demás estados, porque Nueva York tenía un examen externo (los “Regents”). El estudio indica además, que los profesores estadounidenses tienen menores salarios, peores condiciones de trabajo (más horas en la clase) y menos dominio de las materias que sus contrapartes europeos.

El estudio sugiere las siguientes medidas para incrementar el rendimiento en las escuelas secundarias de Estados Unidos: a) establecimiento de exámenes externos por materias que complementen pero no desplacen la evaluación de los profesores; b) el otorgamiento de opciones abiertas a los padres en materia de escuelas secundarias superiores, asignando recursos de acuerdo con el número de estudiantes; c) la exigencia de un elevado nivel inicial para los profesores, acompañado de mayores salarios y condiciones de trabajo adecuadas.

una mayor flexibilidad a las autoridades escolares para conceder aumentos de salarios en base al rendimiento. Podría introducirse en el escalafón el título de “profesor principal”, con la consiguiente recompensa financiera, a los profesores que se consideren superiores desde el punto de vista pedagógico. Sería preciso convencer a los sindicatos de docentes de que colaboren directamente con el gobierno en la profesionalización y fijación de estándares más elevados, incluida la eliminación de la excesiva politización de las negociaciones sobre salarios y condiciones de trabajo. Las campañas nacionales destinadas a “valorizar” a los profesores de secundaria (así como a los de primaria) mediante premios y reconocimiento, también pueden contribuir a elevar el nivel de la profesión docente. La capacitación de profesores podría incluir el establecimiento de pruebas de ingreso a la docencia, especialmente para evaluar el conocimiento de la materia, como ya lo han hecho México y Estados Unidos.

El contenido de la preparación de los profesores necesita una profunda modernización. El primer paso es establecer como política nacional una mayor atención a las instituciones de aprendizaje y los cuerpos docentes, que resultan esenciales para el futuro económico de los países. Tal como está haciéndose en Chile, podría crearse un fondo para respaldar la innovación en materia de capacitación de profesores, que otorgaría recursos en forma competitiva a las propuestas que contemplen un cambio sostenible de objetivos, contenido, eficiencia y eficacia en la capacitación de profesores. Los esfuerzos se

concentrarían en el desarrollo de una amplia diversidad de enfoques docentes destinados a alcanzar metas de aprendizaje más exigentes y superiores. Podrían proveerse recursos para mejorar las instituciones de capacitación de profesores mediante el suministro de computadoras, materiales audiovisuales y otros elementos de enseñanza, así como bibliotecas. Las reformas podrían incluir: a) establecer una efectiva práctica docente administrada por profesores principales adecuadamente remunerados; b) desarrollar programas “intermedios” en los cuales los aspirantes a profesores enseñan a tiempo completo en escuelas bajo la dirección de profesores principales, antes de recibir sus títulos; c) asegurar que todos los futuros profesores comprendan y utilicen la tecnología en la educación, incluidos los conocimientos de computación en el caso de todos los profesores secundarios; d) asignar énfasis al conocimiento de las materias, especialmente en el caso de los profesores de la educación secundaria superior; e) proporcionar incentivos financieros y de otro tipo a los mejores profesores universitarios para que participen en la capacitación de docentes, y f) crear asociaciones entre las instituciones de capacitación de profesores y los sistemas escolares y las escuelas individuales. Al mismo tiempo, debe destacarse que en todo el mundo las investigaciones sugieren un mayor aprendizaje, si no se modifican al mismo tiempo otros elementos, en particular los incentivos y las condiciones de trabajo.

La mejor instrucción requiere más tiempo en el desempeño de las tareas. Ello involucra dos elementos. El primero—el número de horas de contacto con los estudiantes—oscila entre 600 y 800 horas en los países de América Latina y el Caribe, y es similar al de los países desarrollados. Sin embargo, el número real de horas de contacto con los estudiantes es muy inferior como consecuencia de huelgas y ausentismo de los profesores e incumplimiento de los horarios. Más importante es la cantidad de tiempo que los estudiantes pasan aprendiendo activamente en la clase y en forma de tareas en la casa. En casi todos los países latinoamericanos (aunque no en el Caribe de habla inglesa), los estudiantes necesitan pasar más tiempo estudiando activamente dentro y fuera de la escuela.

Reforma de la gestión de escuelas y de sistemas

Gran parte de las investigaciones recientes sobre escuelas efectivas pone de relieve la importancia del director de la escuela, la autonomía local y el trabajo en equipo, junto con la responsabilización en todo el sistema y los incentivos para un mayor aprendizaje y/o una mayor retención de estudiantes.

Para asegurar el compromiso en favor del aprendizaje y la instrucción superior, la reforma de la gestión de escuelas públicas deberá concentrarse en el otorgamiento de autoridad y una adecuada remuneración a los directores, en garantizar su calificación, recoger información sobre su desempeño y establecer primas en función de dicho

desempeño. Los directores de escuelas deben percibir salarios significativamente superiores, siempre que sean seleccionados en base a su competencia y estén sujetos a revisiones de desempeño. Las autoridades deberán proporcionar incentivos administrativos y financieros para que desempeñen sus funciones a tiempo completo en vez de ser proveedores itinerantes de servicios de enseñanza. Las instalaciones físicas de las escuelas secundarias deberán contar con espacio adecuado para que los profesores preparen sus clases e interactúen con otros colegas. Debe procurarse eliminar el aislamiento de los profesores dentro de la clase, abriéndola a la observación de colegas y asesores. Chile, el estado brasileño de Paraná y Argentina son algunos de los países y estados que han encarado reformas de este tipo.

Los padres deberán estar más involucrados, aunque esta participación en sí misma, no se traducirá en un mayor rendimiento de los estudiantes, especialmente en los distritos de bajos ingresos en los que los padres en el mejor de los casos, sólo tienen educación primaria.

La descentralización requiere un esfuerzo especial por establecer un sistema central de supervisión, normas claras y orientación y apoyo a las escuelas, especialmente en materia de instrucción. Las escuelas deben tener relativa libertad para administrar el personal y asignar fondos discrecionales, pero deben responsabilizarse del mejoramiento de la retención y el rendimiento. Como lo ha expresado un especialista: ¿Es mejor el aprendizaje de los estudiantes en aquellas escuelas donde existen consejos escolares democráticos o en las que el director es quien toma las decisiones?

La clave de la reforma escolar es que los estudiantes aprendan más. Si ello no ocurre, el experimento será un fracaso, independientemente de cuán satisfechos estén los alumnos, padres, maestros y reformadores (Shanker, 1994).

Un problema crítico de la educación secundaria es que ha sido abandonada por gran parte de la clase media y por toda la clase alta. Para atraer nuevamente a la clase media al sistema público, sería apropiado crear escuelas o partes de escuelas “imanes” (como ocurrió hace una generación en varios países), concentradas específicamente en áreas como las matemáticas y ciencias, música y artes o humanidades. El ingreso se basaría en exámenes competitivos (prestando especial atención a los hijos talentosos de familias pobres) y tales escuelas deberían impartir un nivel de instrucción equivalente al de las mejores escuelas privadas. Este enfoque ayudaría a generar un grupo de padres interesados que reconocerían la necesidad de un mayor aprendizaje de todos los niños en el sistema público⁶.

⁶Un enfoque sería incorporar todo o una porción del plan de estudios del bachillerato internacional (BI) y el programa de entrenamiento docente. El BI es un programa secundario internacional de alta calidad, diseñado originalmente para hijos de expatriados europeos, aunque actualmente se está expandiendo rápidamente, especialmente en las escuelas públicas de Estados Unidos.

Materiales de enseñanza, incluida la tecnología, para el mejoramiento de la calidad

Los equipos científicos de bajo costo, las bibliotecas, las copiadoras y los libros de texto adecuados son tan críticos en la era de la información como en el pasado. En la mayor parte de los países de la región, los estudiantes compran los libros de texto. Sería apropiado comenzar a proveer libros de texto gratuitos o subsidiados en base a las necesidades. Se requiere capacitación práctica en servicio para la utilización de materiales de enseñanza/aprendizaje y para ayudar a los profesores a preparar sus propios materiales.

Dada la escasez de profesores de secundaria de buena calidad y las inadecuadas técnicas pedagógicas, muchos países están considerando el uso de la tecnología en la educación secundaria como un medio de incrementar el acceso y mejorar la instrucción. México ha asumido un papel precursor con su Telesecundaria (enseñanza por televisión) que actualmente alcanza al 20 por ciento de los estudiantes de secundaria y se concentra en las zonas rurales con un reducido número de alumnos. Los profesores de Telesecundaria están calificados en ciertas materias pero las escuelas son tan pequeñas que el programa no puede reclutar profesores calificados en todas las materias. Un préstamo de BID está financiando los equipos y los programas de Telesecundaria, asignando énfasis, entre otros elementos, al empleo de enfoques pedagógicos más modernos; y otro préstamo otorgado a El Salvador financiará el primer intento de repetir el éxito de la Telesecundaria mejicana. Las investigaciones realizadas hace muchos años y recientemente actualizadas, han demostrado la eficacia de Telesecundaria en términos de costo.

Por otra parte, si bien las computadoras y la Internet tienen un gran potencial para mejorar la calidad de la educación, el elevado costo, las dificultades de interconexión y la baja calidad de los profesores hacen que el uso de computadoras para propósitos de enseñanza deba, por el momento, restringirse a proyectos piloto bien diseñados⁷. Las investigaciones realizadas recientemente en Estados Unidos y Costa Rica han evidenciado las dificultades que supone la incorporación del aprendizaje computarizado en los programas. En Costa Rica, el uso de computadoras tuvo un impacto positivo sobre el aprendizaje y las actitudes

⁷A este respecto, el BID está actualmente buscando financiamiento para un proyecto piloto en base al uso de la computación, Internet y los medios de comunicación, con el fin de mejorar la enseñanza de ciencias y matemáticas en los niveles superiores de las escuelas secundarias. Este proyecto tiene como objetivo a) identificar los mejores programas de enseñanza con base al uso de la Internet y los medios de comunicación; b) marcar las metas de aprendizaje contra los estándares internacionales, tales como el Bachillerato Internacional y el proyecto de análisis del plan de estudios TIMSS; y c) entrenar e integrar a los maestros al proceso de aprendizaje. Se espera que entre 50 a 100 escuelas en tres o cuatro países participarán en la etapa piloto de este proyecto. Es de esperar que dentro de diez años los costos se reducirán rápidamente, el entrenamiento docente y de *software* mejorará, posibilitando de esta manera el uso amplio de la computación y de la Internet para propósitos de enseñanza.

en el séptimo grado, pero no en el noveno, en que los estudiantes y los profesores estaban preocupados por la preparación para los exámenes nacionales.

Al mismo tiempo, resulta apropiado formular programas que familiaricen a los estudiantes con las computadoras y otros medios de procesamiento de información como parte de su educación general. En vez de realizar compras en gran escala de computadoras, puede ser posible celebrar contratos con instituciones privadas para proporcionar capacitación en conocimientos de computación. Como muchas empresas privadas ya están haciendo esto fuera del sistema formal, el costo sería bajo y la factibilidad elevada. El Salvador está considerando esta posibilidad. Por último, para prepararse para el futuro una política clave sería asegurar que los futuros profesores tengan conocimiento de computación.

Cumplimiento de metas cuantitativas y cualitativas

Ejercicio de planificación: implicaciones financieras y de recursos humanos del cumplimiento de las metas de crecimiento y mejoramiento de la calidad

En el Recuadro 9 se resume los resultados de las proyecciones subregionales del crecimiento de las matrículas y el mejoramiento de la calidad, en términos de las necesidades financieras y de recursos humanos.

Estas proyecciones que se describen en detalle en el Anexo 1 se basan en los coeficientes actuales de matrículas en el nivel secundario, la población en edad escolar actual y proyectada y la definición de educación secundaria utilizada en cada país. En vista del rápido incremento registrado en la eficiencia de las escuelas primarias y los egresados de éstas, las proyecciones suponen que, para mantenerse a la par de la demanda social y de las necesidades económicas, los coeficientes de matriculación bruta deberían incrementarse en un 20 por ciento para el año 2010, alcanzando al 64 por ciento de la población en edad escolar—porcentaje inferior a las recomendaciones de la Cumbre de Santiago, que contemplaban que los coeficientes alcanzaran al 75 por ciento. No obstante, un incremento de este tipo sería significativo, considerando que los coeficientes de matriculación se incrementaron sólo en un 4 por ciento en el período 1985–1995. Las proyecciones suponen además un aumento del 50 por ciento en el costo unitario para mejorar la calidad. Podría argumentarse que un incremento del 50 por ciento en el costo unitario es inadecuado, desde que apenas cubriría el aumento de los salarios de los profesores y dejaría escaso margen para los materiales de enseñanza. Podrían realizarse otras proyecciones con un mayor aumento del costo unitario e incrementos más modestos en la matriculación.

Recuadro 9: Resumen de las proyecciones sobre educación secundaria regional

Rubro	1995	2010
Coefficiente de matrículas bruta	44%	64%
Población en edad escolar	4.5 millones	5.7 millones
Matrículas	1.7 millones	3.2 millones
Gasto unitario	201 dólares	302 dólares
Gasto corriente total	\$282 millones	\$469 millones
Coefficiente estudiantes/profesores	23:1	23:1
Profesores	66,000	139,000
Nuevos profesores y reemplazos que deben capacitarse 1995–2010		100,000

Fuente: Véase Anexo 1

Las proyecciones muestran que varios países de la región, especialmente Costa Rica, Panamá, República Dominicana y El Salvador, podrían alcanzar metas cuantitativas y cualitativas si continúan experimentando un crecimiento económico del 3 por ciento anual, a un costo del 0.2 por ciento del PIB (incrementando del 0.6 al 0 por ciento el porcentaje del PIB destinado a la educación secundaria). Este mejoramiento es posible no sólo por el esperado crecimiento económico, sino porque la población en edad escolar sólo se incrementará en forma mínima durante el período 1995–2010. Con esta decreciente carga de dependencia esos países dispondrían de un período de 20 años para invertir en infraestructura social. No obstante, en el caso de los países más pobres de la región, especialmente Honduras, Guatemala y Nicaragua, será difícil sostener financieramente ese aumento de la matriculación. Las tasas de natalidad siguen siendo elevadas en esos países, y el beneficio demográfico tardará en llegar. Guatemala enfrentará un particular problema con el gasto de capital, ya que se matricula un reducido porcentaje de la población en edad escolar y la educación secundaria tiene una duración de seis años. El impacto del reciente huracán que azotó a la región también reducirá las perspectivas de crecimiento económico y el volumen de recursos financieros disponibles para la expansión de la educación. El menor crecimiento económico pondría en peligro el logro de estos objetivos, incluso en los países más avanzados.

Las proyecciones suponen que no habrá cambios en los coeficientes estudiantes/profesores, que en base a las cifras oficiales, alcanza actualmente un promedio de 23:1 en la región. Suponiendo que ella sea correcto y que las necesidades de reemplazo sean del 5 por ciento anual, la región necesitaría capacitar 119 mil nuevos profesores en el período 1995–2010.

La eficacia en función del costo en la educación secundaria

Como se señaló anteriormente, la expansión de la educación y el mejoramiento de calidad

son costosos. Por lo tanto, resulta importante buscar la combinación de insumos más eficaz en función del costo para alcanzar las metas cuantitativas y cualitativas. Los aspectos relacionados con la eficacia en función del costo de la educación primaria en la región se examinan en un documento separado. En el caso de la educación secundaria, dicha eficacia no ha sido adecuadamente estudiada. En cualquier caso, los aspectos y las políticas más importantes que incrementan la eficacia en función del costo parecen ser aquellos que se relacionan con a) los coeficientes estudiantes/profesores; b) los medios menos costosos de aumentar las horas de contacto con los estudiantes; c) la reducción de las tasas de repetición y deserción; d) la utilización de la educación a distancia para incrementar el acceso y la calidad; e) la utilización, cuando resulte apropiada, del sector privado para proveer algunos servicios educacionales, y f) la realización de estimaciones explícitas de costos y análisis de costo mínimo de la reforma y las políticas relacionadas con la educación secundaria.

Coefficientes estudiantes/profesores: Estos coeficientes constituyen con mucho el elemento más importante que afecta el costo unitario. En la mayor parte de la región, excepto en Nicaragua, los coeficientes estudiante/profesor no son excesivamente elevados; pero se observa una tendencia a la reducción casi subrepticia de los coeficientes, sin pautas o políticas explícitas. Al mismo tiempo, la mayor parte de los estudios internacionales han mostrado que dentro de un tamaño de clases de 20 a 40 alumnos parecen observarse pocas diferencias en el aprendizaje. De hecho en Corea del Sur, que tiene uno de los puntajes más elevados en las pruebas internacionales, el tamaño de las clases en la educación secundaria ha sido de 40:1 durante muchos años.

En la educación secundaria, los coeficientes estudiantes/profesores se basan en una combinación del tamaño de la clase, el número de horas de estudio por semana y el número de horas de enseñanza por semana. Por ejemplo, si los estudiantes asisten a clase durante 30 horas por semana, los profesores enseñan 20 horas por semana y el tamaño de la clase es de 25:1, el coeficiente estudiantes/profesores es de 16:1. Además, el tamaño promedio de las escuelas, las restricciones con respecto a las materias que se permite enseñar a los profesores y las políticas sobre horas mínimas y máximas de enseñanza en escuelas de finalidad única o múltiple también pueden ejercer un impacto sobre los coeficientes.

Será importante tener en cuenta todos estos elementos y establecer pautas nacionales, regionales o locales acerca de la combinación que resulte más apropiada para lograr un máximo aprendizaje a un costo mínimo. También se requerirán mejores estadísticas sobre los profesores, especialmente sobre los que trabajan en dos escuelas. Puede considerarse una amplia variedad de políticas. Por ejemplo, existen casos que revelan que muchos profesores enseñan un número excesivo de horas por semana, por lo general en diferentes escuelas, con la consiguiente falta de tiempo para planificar las clases. Podría llegarse a un acuerdo para

incrementar el tamaño de las clases, asegurar que los profesores permanezcan en una sola escuela y utilizar el ahorro derivado de la existencia de clases más numerosas para proporcionar a los profesores tiempo remunerado para planificar las clases en la escuela.

Horas de aprendizaje activo: Si bien es importante incrementar el número de horas que los estudiantes pasan aprendiendo activamente en la escuela secundaria, existen distintas formas de considerar la eficacia en función del costo. En primer lugar, el aumento de la duración del año escolar no requiere un mayor gasto de capital y tendría un importante impacto sobre el aprendizaje. La eliminación del hábito de realizar prolongadas huelgas también tendría un efecto similar con muy escaso costo incremental. Además, el tiempo dedicado al aprendizaje puede incrementarse simplemente dando a los estudiantes un mayor número de tareas para realizar en la casa, lo que en muchos estudios ha demostrado tener un impacto positivo sobre el rendimiento de los alumnos. Ya se dispone de tiempo adecuado, incluso en turnos dobles (cuatro horas y media por día, de 7:30 a 12:00 y de 12:30 a 17:00) para la instrucción académica directa. Deberá hallarse tiempo adicional para los otros elementos de una educación secundaria más completa—las actividades deportivas, artísticas, musicales, de relaciones sociales y servicio comunitario—que podrían llevarse a cabo fuera de las instalaciones escolares. En resumen, en la mayor parte de los países resulta apropiado definir una combinación de políticas eficaces en función del costo para incrementar el tiempo dedicado a las tareas de enseñanza. Un turno único con instalaciones completas constituirá una opción sólo cuando el crecimiento económico este consolidado y puedan cumplirse otras metas sociales.

Reducción de las tasas de repetición y deserción: Las políticas destinadas a reducir la repetición y la deserción también conducen a importantes ahorros en los costos recurrentes. El primer paso es desarrollar un sistema de información para identificar la magnitud y las causas de la repetición.

La educación a distancia como medio eficaz en función del costo para incrementar la calidad y el acceso: Como se señaló anteriormente, la educación a distancia ha demostrado ser un medio más eficaz en función del costo que la educación secundaria tradicional para extender en forma poco costosa la cobertura a la población desaventajada e insuficientemente atendida, especialmente en las zonas rurales, y también en el caso de los adultos. El programa de Telesecundaria de México ha proporcionado desde hace mucho tiempo acceso a la educación secundaria en zonas rurales a un costo por estudiante inferior al de la educación secundaria convencional. En todo el mundo, la educación a distancia ha demostrado ser un medio eficaz en función del costo para la capacitación en servicio de profesores. Sin embargo, para confirmar la impresión actual se requieren buenos estudios sobre la eficacia en función del costo.

Utilización parcial de la educación privada: La educación secundaria pública deberá seguir siendo principalmente gratuita para mejorar la calidad y atraer nuevamente a los estudiantes de clase media. Al mismo tiempo, los gobiernos pueden utilizar la educación privada para reducir la carga sobre los recursos públicos, así como para proporcionar diversidad, mayores opciones y por lo menos en ciertos casos, una mayor eficacia en función del costo. En términos del gasto de capital, podría procurarse aumentar el acceso de las instituciones privadas a los mercados de crédito para la construcción de escuelas y el gobierno podría abstenerse de construir escuelas públicas en localidades de clase media y alta. El apoyo a la educación privada (préstamos para la construcción de escuelas, compra de terrenos, cupones, adscripción de profesores) debe asegurar el cumplimiento de los objetivos de equidad, en términos de proporcionar acceso a estudiantes de menores ingresos a las escuelas privadas. Si bien la experiencia en algunos casos (Fe y Alegría en Venezuela y otros países sudamericanos) es muy positiva en términos de focalización, costo y rendimiento; por otra parte en Chile, existen evidencias (Carnoy, 1998) de que los cupones para educación secundaria han aumentado las desigualdades sociales; además, a medida que se ha incrementado el financiamiento público, en Chile ha disminuido la ventaja de las escuelas secundarias privadas en materia de costos. Un estudio comparativo de las escuelas secundarias públicas y privadas en cinco países, entre ellos República Dominicana y Colombia (Banco Mundial, 1995), arroja luz sobre los aspectos de efectividad de las escuelas. El estudio halló que en las escuelas privadas el rendimiento era superior y el costo menor que en las escuelas públicas, incluso cuando se neutraliza el efecto de los antecedentes sociales y económicos. Las diferencias críticas entre las escuelas privadas y públicas eran: a) los directores de las escuelas privadas tenían un poder de decisión mucho mayor; b) las escuelas privadas asignaban un énfasis al rendimiento académico mucho mayor; c) los coeficientes estudiantes/profesores eran mayores en las escuelas privadas; d) en las escuelas privadas las credenciales de los profesores eran ligeramente inferiores; y e) las escuelas privadas invertían más en materiales didácticos. No existen razones para que las escuelas públicas no puedan adoptar enfoques similares.

Control de los costos: Por último, si bien resulta difícil cuantificar la eficacia de las medidas destinadas a aumentar la calidad, resulta relativamente fácil—aunque raramente se hace—medir el costo. Debe determinarse el costo de todas las intervenciones destinadas a incrementar la calidad. A título de ejemplo, se ha estimado el costo de las siguientes intervenciones en las escuelas secundarias en un país típico de la región.

Recuadro 10: Costo estimado de algunas intervenciones en la educación secundaria

Intervención	Incremento en el gasto unitario (%)*
Una hora por semana de acceso a computadoras	13
Incremento del 10 por ciento en el salario de los profesores	9
Almuerzos escolares gratuitos para todos	30
Libros de texto gratuitos para todos	13
Una hora adicional de clase por día	15
SIG*** para identificar las escuelas de bajo rendimiento	0.3
Cuatro semanas de capacitación en servicio	10
Capacitación vocacional en la escuela	100
Más deberes a los estudiantes	0
Construcción de escuelas de un solo turno y 6 horas de instrucción por día	43**

*Supone un coeficiente estudiantes/profesores de 20:1 y un gasto de 400 dólares anuales por estudiante.

**Incluye el costo anualizado de la construcción de escuelas.

***Sistema de información gerencial.

Fuente: estimaciones del autor.

Conclusión: Creación de asociaciones y un enfoque de sistemas

Los gobiernos deben estar dispuestos a financiar gran parte del costo de capital relacionado con el mayor acceso a la educación secundaria: construcción de instalaciones físicas, provisión de equipos y capacitación de profesores. De igual modo, los gobiernos deben comprometer recursos adicionales para el financiamiento de los gastos corrientes. Dadas las enormes necesidades que existen, la acción de los gobiernos debe realizarse en asociación con otros interesados, en particular los padres, las instituciones educativas privadas, sindicatos y el sector productivo privado, en términos de satisfacer las necesidades financieras, elevar los niveles de aprendizaje, revisar los programas didácticos y mejorar las condiciones de trabajo. Revestirá particular importancia involucrar a los sindicatos de docentes en los esfuerzos de reforma, para compartir la responsabilidad financiera con las instituciones privadas y los padres, y obtener el asesoramiento de los empresarios acerca del perfil deseado de los egresados de escuelas secundarias que se incorporan al mercado laboral.

La expansión de las escuelas secundarias siempre deberá estar acompañada de la atención de los gobiernos y de los interesados a las reformas destinadas a mejorar la calidad, aumentar la equidad y eficiencia, mejorar la administración de las escuelas y satisfacer las cambiantes necesidades sociales, del mercado laboral y de la clientela. La naturaleza específica y el contenido de los esfuerzos de reforma dependerá de la situación de los distintos países. El Salvador es el país donde los esfuerzos de reforma están más avanzados. Estos incluyen una mayor cobertura de becas para estudiantes pobres, educación a distancia,

desarrollo de programas, centros de recursos de aprendizaje, evaluaciones nacionales, evaluación de las escuelas públicas y privadas, fortalecimiento de la capacidad de administración a nivel local y promoción de una mejor comprensión de la educación secundaria por parte de la sociedad civil.

Los siguientes son algunos de los elementos a los que los gobiernos y los interesados deben prestar mayor atención.

- ▶ Redefinición del modelo de educación secundaria de acuerdo con las nuevas demandas del mercado laboral y la clientela, incluyendo nuevos enfoques en materia de educación técnico-vocacional y definición de un nuevo programa básico común. Sin embargo, la reforma del programa no debe constituir un fin en sí misma y debe integrarse en una amplia variedad de políticas destinadas a inducir la calidad, equidad y eficiencia.
- ▶ Atención a una combinación de insumos eficaces en función del costo, con el fin de alcanzar las metas de mejoramiento de la calidad, incluidos coeficientes apropiados de estudiantes/profesores, construcción económica de escuelas, tamaño óptimo de las escuelas, educación a distancia, asociaciones con instituciones privadas y financiamiento de insumos escolares básicos como bibliotecas, equipos científicos y copiadoras antes de la adquisición en gran escala de computadoras.
- ▶ Estrategias para atraer docentes de mejor nivel a la profesión; reforma de la capacitación de profesores; provisión de capacitación en servicio basada en la experiencia práctica de clase; adaptación y verificación de mejores materiales de enseñanza y provisión de mayor autonomía a las escuelas, responsabilizándolas al mismo tiempo por los resultados.
- ▶ Atención a la equidad: políticas diseñadas explícitamente para proveer instalaciones escolares de buena calidad a los estudiantes de bajos ingresos y desarrollar programas de extensión para jóvenes adultos que buscan la equivalencia con escuelas secundarias.
- ▶ Fortalecimiento institucional y sostenibilidad; identificación de los clientes, beneficiarios e interesados; conocimiento acerca de los aspectos y opciones de la reforma educacional y sus relaciones con el contexto socioeconómico más amplio; instrumentos simples pero eficaces de supervisión y evaluación; encarar la reforma educacional como un proceso y no como un modelo; mejores evaluaciones,

estadísticas, investigaciones aplicadas e información a los interesados, y proyecto piloto, experimentación e innovación, en vez de la aplicación indiscriminada de ideas no verificadas en la práctica. ☛

Referencias

- Birdsall, Nancy. 1998. *Education, the People's Asset*. Washington, DC: IDB.
- Braslavsky, Cecilia. 1998. *La educación secundaria en Argentina: Desafío cuantitativo o cualitativo?* Inédito. Sao Paulo.
- Brasil, Ministerio de Educación. 1998. *Relatorio Final 98. Exame Nacional do Ensino Medio—ENEM*. República Federativa do Brasil.
- Castro, Claudio de Moura. 1997. *O secundario: Esquecido em um desvão do ensino*. Brasilia: Ministerio de Educación.
- Castro, Claudio de Moura, and Martin Carnoy. 1998. *Secondary Schools and the Transition to Work*. Unpublished IDB working paper. Washington, DC: IDB.
- Cerda, A.M., V. Edwards, y M.V.Gómez. 1995. *Algunos aspectos de las prácticas de trabajo y socialización en establecimientos de enseñanza media. Documento de referencia para el seminario reforma de la educación media en Chile: ¿Más equidad? 10–11 de abril*. Santiago.
- Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (CECC). 1998. *Anuario Centroamericano de Estadística de Educación*. San José, Costa Rica.
- Crouch, Luis. 1995. *Financing Secondary Expansion in Latin America: An Estimation of Magnitudes Required, and Private and Decentralized Options*. Research Triangle Park, North Carolina: RTI.
- CEPAL. 1995. *Calidad y equidad de la educación media en Chile*. Santiago.
- Gobierno de Brasil, Ministerio de Educación. 1998. *Diretrizes Nacionais para a Organização Curricular de Ensino Medio*. Brasilia.
- Gobierno de Brasil, Ministerio de Educación. 1997. *Avaliação do Ensino Medio e Acesso ao Ensino Superior*. Brasilia.
- Gobierno de El Salvador, Ministerio de Educación. 1995. *Lineamientos para el cambio cualitativo del nivel de educación media*. Nueva San Salvador.
- Gobierno de El Salvador, Ministerio de Educación. *Lineamientos para la Evaluación del Aprendizaje en Educación Media*. Dirección Nacional de Educación.
- Fuller, B., and P. Clarke. 1994. *How to Raise the Effectiveness of Secondary Schools. Universal and Locally Tailored Investment Strategies*. Education and Social Policy Department. ESP Discussion Paper Series No. 28. Washington, DC: The World Bank.
- Ibarrola, M. 1996. *Siete políticas fundamentales para la educación secundaria en América Latina. Situación actual y propuestas*. Dirección General Fundación SNET para la

- Cultura del Maestro Mexicano, A.C. México. Document presented at the Meeting of Ministers of Education of Latin America and the Caribbean, Jamaica, May 1997.
- IDB. 1996. *Brazil: Proposal for a Loan to the State of Paraná for a Secondary Education Improvement Program in the State of Paraná*. Washington, DC.
- IDB. 1997. *Costa Rica. Proposal for a Loan for Preschool and Lower Secondary Education Programs*. Washington, DC.
- IDB. 1998. *El Salvador: Proposal for a Loan for a Support Program of Education Technologies*. Washington, DC.
- IDB. 1997. *Honduras. Proposal for a Loan to Support Alternative Basic Education Programs and Middle School Education*. Washington, DC.
- IDB. 1996. *Uruguay: Proposal for a Loan for a Secondary Education Modernization Program*. Washington, DC.
- Herrán, Carlos and Alberto Rodriguez Pinzon. Forthcoming. *Brazil: Secondary Education Sector Study*. Washington, DC.
- Jimenez, Emmanuel, and Marlane E. Lockheed. 1995. *Public and Private Secondary Education in Developing Countries, A Comparative Study*. World Bank Discussion Paper No. 309. Washington, DC: The World Bank.
- Lee, Kye Woo. 1998. An Alternative Technical Education System: A Case Study of Mexico. *The International Journal of Educational Development*. Washington, DC: The World Bank.
- Ministère Nationale de l'Éducation (France). 1993. *L'enseignement secondaire en France*. Bureau d'affaires générales.
- OECD. 1992. *Pathways for Learning. Education and Training from 16 to 19*. Paris.
- Pascual K.E., and R. Navarro. 1992. Informe final de la línea de acción no. 1 estudio de la incidencia de la formación inicial en el desempeño profesional de los profesores de educación media. Proyecto MECE/MEDIA Requerimientos para la Formación de Profesores de Educación Media. Consorcio Facultad de Educación de la Pontificia Universidad Católica y Otros. Chile.
- Pineros, Jimenez, L.Jaime y A. Rodriguez Pinzon. 1998. *Los insumos escolares en la educación secundaria y su efecto sobre el rendimiento académico de los estudiantes: Un estudio en Colombia*. LCHSD Paper. Washington, DC: Banco Mundial.
- Pontificia Universidad Católica de Chile. Ministerio de Educación. 1993. Proyecto MECE IV.2 Destino Educativo Laboral de los Egresados de Enseñanza Media. Chile.

- Secondary Education. 1999. Towards a Vision and Policies for Reform. Draft Proposal for Collective Action.
- Shanker, Albert. 1994. Where We Stand: The Chicago Reform. *New York Times* April 7.
- Universidad de Santiago de Chile, Departamento de Economía. 1993. *Evaluación económica de la educación media en Chile*. Proyecto MECE/MEDIA IV.3, Informe Final. Santiago de Chile.
- Venezuela, Ministerio de Educación. 1997. *Propuesta para la reorientación del nivel de educación media diversificada y profesional*. Caracas.
- Vexler, IDEL, et al. 1997. *La educación secundaria de adolescentes en el Perú*. Foro Educativo. Lima.
- Wolff, Laurence. 1998. Costa Rica: Computers in Education. In *Education in the Information Age*. Caudío de Moura Castro, ed. Washington, DC: IDB.
- World Bank. 1998. Project Appraisal Document, Third Secondary Education Project, the Province of Buenos Aires, Argentina. Washington, DC.
- World Bank. 1993. Staff Appraisal Report, Colombia, Secondary Education Project. Washington, DC.
- World Bank. 1995. Staff Appraisal Report, the Dominican Republic, Second Basic Education Development Project. Washington, DC.
- World Bank. 1997. Staff Appraisal Document, El Salvador, Secondary Education Project. Washington, DC.

Financiamiento de la educación y reforma educativa: Tendencias e implicaciones

*Gustavo Arcia*¹

Introducción

EL OBJETIVO DE ESTE TRABAJO es analizar las implicaciones de las reformas educativas sobre la composición y dirección del financiamiento del sector. Dados los avances regionales en materia de política social—especialmente en lo referente a equidad y políticas orientadas a la reducción de la pobreza—el financiamiento educativo tiene que ser coherente con una visión más amplia de la inversión en capital humano, con la focalización de recursos y beneficios, y con la responsabilidad y rendición de cuentas a la sociedad². Como resultado de esta reorientación, este trabajo sugiere algunos cambios en el financiamiento educativo, al igual que algunas políticas y acciones relevantes a otras instituciones del sector social.

Durante la década de los 80 se ha generado un consenso sobre las reformas básicas que necesita el sector educativo en América Central y el Caribe. En general, el paquete básico de reformas tiene tres grandes componentes³: (i) una mayor cobertura primaria focalizada en las comunidades rurales de bajos ingresos; (ii) nuevos enfoques para mejorar la calidad de la enseñanza, enfatizando el fortalecimiento de la formación inicial docente y (iii) una mejor gestión escolar basada en la descentralización y el control local del presupuesto escolar. Parte de este consenso incluye el hecho de que la mayor parte de este paquete básico es financiado con fondos externos⁴.

Recientemente se ha comenzado a discutir la necesidad de expandir el paquete básico mencionado anteriormente con el fin de incluir políticas orientadas a mejorar los incentivos personales e institucionales de los padres, maestros y funcionarios del sector. La idea general es de mejorar el clima de responsabilidad y rendición de cuentas del sector educativo, para poder diferenciar entre gasto e inversión, con *la idea de fondo de que el financiamiento*

¹Economista Senior, Research Triangle Institute. El autor agradece los comentarios de Luís Crouch y de dos comentaristas anónimos del BID y de la Universidad de Harvard. Para mayor información sobre este trabajo, dirigirse a <arcia@aol.com>.

²BID, 1996, Informe de Progreso Económico y Social, Washington DC.

³En general, hay un consenso técnico sobre la necesidad de reducir los subsidios universitarios, pero no como componente de un paquete básico financiado con recursos externos. Sin embargo, todavía no queda claro si en todos los países hay un consenso político sobre este mismo tema.

⁴Para un análisis más amplio de este tema consultar: Arcia, Gustavo, Carola Álvarez y Tanya Scobie, 1997. "El financiamiento de la educación y la reforma educativa: Un marco para la sustentabilidad". Presentado en el Seminario Internacional sobre Financiamiento de la Educación en América Latina, Bogotá, 22–24 de julio, 1997. PREAL, Santiago, Chile.

educativo no es simplemente el manejo presupuestario, sino el uso del presupuesto para incentivar el buen desempeño del sector. Como corolario de este enfoque, el financiamiento educativo es también un mecanismo para incentivar la generación y uso de mejor información sobre el desempeño del sector. De nada sirve gastar más dinero en educación si no se mide el aprendizaje, ni se sabe la distribución de la enseñanza sobre los supuestos beneficiarios. Por otro lado, la consideración del presupuesto educativo como una inversión implica automáticamente la evaluación del retorno de la misma, a través de la medición de logros académicos y la comunicación de los resultados a los contribuyentes—los “accionistas” del sector.

Si se piensa que la educación es una inversión y no un gasto, hay que conceder que la educación debe entregar resultados medibles, para así evitar una hipocresía colectiva: por un lado, decir que la educación es una inversión, y por otro lado no manejarla como inversionistas. Hasta ahora, el financiamiento educativo se maneja como un mero ejercicio de asignación presupuestaria. Sin embargo, el financiamiento, a diferencia de la presupuestación, tiene impactos psicológicos y de comportamiento humano que se generan cuando hay un mayor control, no solamente sobre el monto, sino también sobre su origen, usos y proceso de utilización.

Lo anterior sugiere que la inversión en el paquete básico de reformas es sustentable solamente si la educación pública rinde cuentas a la sociedad; de lo contrario no hay manera de enlazar los incentivos personales con los intereses del usuario final. Si el sector gasta dinero y nadie rinde cuentas a nadie, hay menos incentivos para lograr un buen desempeño. Dado este escenario, cabe preguntar ¿Qué efecto tiene este paquete de reformas sobre el financiamiento educativo? ¿Cómo cambia la composición de la cartera de financiamiento de los ministerios de educación? ¿Cuál es el futuro a mediano plazo del financiamiento educativo? Estas y otras interrogantes sirven de base para las siguientes secciones de este trabajo.

Financiamiento de la infraestructura educativa dentro de un marco de pobreza

El gran salto en cobertura educativa que dio América Central a finales de los años 60 y a comienzo de los 70—con la asistencia de programas de ayuda bilaterales como la Alianza para el Progreso—parece haber perdido impulso durante la década de los 80 por los problemas fiscales y la pobreza. Fiscalmente, la recesión de los años 80—más las dificultades intrínsecas a los conflictos armados en Nicaragua y El Salvador—produjo un cambio en la composición de la cobertura. Aunque la tasa de matriculación neta en los tres primeros grados de primaria permaneció cerca del 90 por ciento, los gobiernos no pudieron asegurar

el acceso a una educación primaria completa, especialmente en las zonas rurales. Simplemente no habían fondos suficientes para suplir la cantidad de maestros necesarios para compensar el crecimiento poblacional rural, ni para suplir la infraestructura escolar mínima del cuarto grado en adelante. Como consecuencia, la cobertura permaneció incompleta⁵.

La presión social que pudo haber resultado de esta falta de oferta educativa fue aliviada por la pobreza resultante de la recesión económica. Aún cuando los gobiernos hubieran ofertado una educación primaria completa, la asistencia escolar no hubiera sido tan alta como proyectada por las necesidades económicas de las familias de comunidades rurales, donde niños de 12 años frecuentemente pasaron a formar parte de la fuerza laboral. Por ejemplo, más del 60 por ciento de los niños que dejaron de asistir a la escuela en Nicaragua en 1995, lo hicieron por razones económicas⁶. La falta de cobertura, más la baja calidad de la educación primaria, han resultado en una persistente tasa de analfabetismo que oscila entre el 15 y el 20 por ciento en un grupo poblacional que hace solamente 15 años atrás eran de edad escolar⁷.

La respuesta a esta caída en la cobertura se inició a comienzos de la década del 90, con la creación de los Fondos de Inversión Social (FIS), a cargo de la rehabilitación y expansión de la infraestructura escolar, especialmente de escuelas primarias en áreas con un alto nivel de pobreza. El objetivo de estos fondos era aminorar el impacto de los programas de estabilización y ajuste, tomando en cuenta que los ministerios de educación existentes tenían poca capacidad para actuar rápido y con transparencia. Bajo estas limitantes, se pensó desde un principio que el FIS llenaría ciertos vacíos en el sector educativo.

El primer vacío a llenar era el operativo. Para el gobierno y los donantes bilaterales y multilaterales les era claro que no existía dentro del sector educativo un sistema eficiente y transparente que pudiera gestionar proyectos a nivel local en gran volumen. Segundo, era más fácil crear una nueva institución con flexibilidad operativa que mejorar a corto plazo la

⁵Las cifras de cobertura pueden ser engañosas si se examinan globalmente a nivel primario (grados 1-6) o por cohorte de 6-12 años. La razón es que por los problemas de alta repetición en primer y Segundo grados, lo mismo que por problemas de sobre edad, las cifras sugieren que el 90 por ciento de los niños en edad escolar están matriculados. Sin embargo, si se revisan las tasas netas de matriculación, especialmente para los grados 4-6, se nota una caída acelerada en la cobertura.

⁶Gargiulo, Carlos, y Luis Crouch, 1995. Nicaragua. Escolaridad, repetición y deserción escolar. Resultados de una encuesta nacional. Center for International Development, Research Triangle Institute, North Carolina.

⁷Si se habla de analfabetismo funcional, los resultados son peores, puesto que la mayoría de la población rural joven de Honduras y Nicaragua no exceden el tercer grado de educación. Ver: Rep. de Honduras, Secretaría de Planificación, Coordinación y Presupuesto, Unidad de Indicadores Sociales, 1996. "Educación y pobreza." Tegucigalpa; World Bank, 1995. Republic of Nicaragua Poverty Assessment. Report No. 14038-NI, Regional Office for Latin America and the Caribbean, Washington DC.

capacidad de gestión del ministerio. El punto crítico está en que el mandato del ministerio es proveer acceso universal a la infraestructura educativa, mientras que el mandato del FIS es la provisión de infraestructura focalizada en la educación primaria en las áreas rurales de bajos ingresos. El efecto neto ha sido un difícil acomodo de dos planes paralelos de infraestructura educativa: un plan orientado a la cobertura nacional y otro focalizado sobre los grupos en estado de pobreza. Ahora, casi diez años después de la creación de los FIS, esta diferencia repercute sobre el financiamiento educativo, puesto que el énfasis sobre la infraestructura primaria rural no ha sido complementado con un mejoramiento paulatino en la infraestructura primaria urbana ni en la infraestructura secundaria.

La falta de fondos para atender la infraestructura no priorizada por los FIS tiene también repercusiones sobre el mantenimiento de la infraestructura. Los ministerios de educación son notorios por tener fondos de mantenimiento mucho más bajos que lo recomendado. Desafortunadamente, la falta de fondos de mantenimiento obedece a una lógica económica impecable: Por cada dólar gastado en mantenimiento se tiene un costo de oportunidad de nueve dólares en fondos externos para proyectos educativos. Es decir, si el ministerio gasta un dólar en mantenimiento preventivo, no puede utilizar ese dólar como fondo de contrapartida para adquirir ocho o nueve dólares de préstamo blando para el sector. Por lo tanto, para un ministro de educación, con un horizonte político de más o menos unos tres años, minimizar el mantenimiento y maximizar los fondos de contrapartida es algo muy lógico. El problema de este incentivo tan distorsionado es que para un país pobre, con una amplia oferta de fondos externos para el sector social, puede llegar a ser más atractivo reconstruir infraestructura que mantenerla⁸. Esta lógica financiera produce una falta crónica de fondos de mantenimiento de la infraestructura existente, y la tendencia a utilizar la participación de los padres de familia como una excusa para implantar un impuesto regresivo.

Sin embargo, ¿Es el mantenimiento sólo cuestión de dinero?

La decisión de minimizar el mantenimiento de la infraestructura no es solamente una decisión financiera. También influye la desesperación que produce el visitar centros escolares urbanos donde el problema no es financiero sino gerencial. Sea por el centralismo del ministerio o por la falta de capacidad y de liderato de los directores y consejos escolares, muchas escuelas e institutos urbanos necesitan mucho más cuidado que mantenimiento.

⁸Este punto ha sido reconocido por la Dirección de Planificación del FISE de Nicaragua, por lo cual, con financiamiento del BID, ha creado un fondo de mantenimiento cuyo funcionamiento está en su fase piloto. Este fondo es administrado por los municipios en colaboración con los ministerios de línea y la comunidad. El problema es que—por mandato legal—este fondo sólo se aplica a las obras hechas por el FISE.

Barrer una aula y limpiar una ventana no necesita el apoyo del FIS o del BID; necesita un sentido de las propias responsabilidades y capacidades y un orgullo comunitario que si no están presentes, traen consecuencias financieras considerables.

Una lección muy importante de la autonomía escolar de El Salvador y Nicaragua es que los padres de familias de escasos recursos son muy eficientes en proveer mano de obra para *cuidar* la escuela—es decir, darle un mantenimiento preventivo de bajo costo. Esto indica que en la medida que la descentralización educativa avance, se puede aumentar la eficiencia de los fondos de mantenimiento. Ejemplos como el de *Fondo Alegria* en El Salvador y el *Fondo de Mantenimiento Preventivo* del FISE en Nicaragua son dignos de estudio. Éstos son extremadamente importantes porque demuestran en forma clara y tangible el concepto de financiamiento como mecanismo para cambiar el comportamiento. En los casos de las escuelas autónomas de Nicaragua y El Salvador, el control local de los escasos fondos escolares, fomenta un comportamiento favorable al cuidado de la infraestructura escolar. Es decir, el monto de la inversión (la asignación presupuestaria) tiene menos importancia que su origen, control por parte de los “accionistas” o representantes, y utilización dentro de la escuela. Esta conceptualización de la inversión educativa es fundamental para el avance cualitativo del sector.

Por ejemplo, según cálculos del FISE de Nicaragua⁹, el mantenimiento preventivo de la infraestructura educativa costaría 2 millones de dólares por ciclo de mantenimiento—sin contabilizar la participación comunitaria. Estos fondos son suficientes para mantener un base de infraestructura valorada en 50 millones de dólares, lo cual rinde una tasa de un 4 por ciento de costos de mantenimiento para una inversión dada. Por otra parte, si no se hace un mantenimiento preventivo, el costo de hacer rehabilitaciones a la misma infraestructura cinco años más tarde sería de 8 millones de dólares, o un 16 por ciento del costo total. Claramente, el mantenimiento preventivo ahorraría al país 6 millones de dólares solamente en la infraestructura construida por el FISE. Sin embargo, llevar a cabo el mantenimiento preventivo implica una cierta actitud con respecto a su uso, la cual aún no existe.

¿Y los que se quedan fuera?

Evidentemente que si el mantenimiento tiene un costo de oportunidad equivalente al 12 por ciento del costo total de la infraestructura¹⁰, el impacto que este ahorro tiene sobre la cobertura potencial de los estudiantes que quedan excluidos por falta de acceso físico es bastante alto. Actualmente hay muy poca información estadística que nos indique la cantidad de estudiantes que se quedan fuera del sistema por falta de acceso físico. El estudio

⁹ Carlos Lacayo, Director de Planificación. Comunicación personal.

¹⁰Calculado como la diferencia entre 16 y 4 por ciento.

de Gargiulo y Crouch (1995) sobre repetición y deserción en Nicaragua indica que de cada 100 niños de edad escolar, diez nunca han ido a la escuela. De estos, el 27 por ciento no pudieron ir por falta de acceso físico a la infraestructura escolar. Basado en estas estimaciones se puede concluir que si en Nicaragua hay cerca de 1,230,000 niños entre 6 y 14 años, aproximadamente 33,200 de ellos se quedan fuera del sistema por falta de acceso físico a la infraestructura escolar. Esto equivale a un déficit infraestructural de alrededor mil aulas escolares, las cuales podrían ser construidas a un costo de 10 millones de dólares. Si el mantenimiento preventivo produce un ahorro de 6 millones de dólares solamente en la infraestructura del FISE, es claro que se puede incrementar la cobertura con fondos de inversión un 40 por ciento menor al monto actual.

Financiamiento de la infraestructura y comportamiento institucional

De todo lo anterior se pueden deducir algunos puntos importantes:

- ▶ Los proyectos con fondos externos—especialmente los provenientes de bancos de desarrollo—deben considerar como condición previa la recomposición del presupuesto educativo para incluir costos de mantenimiento más apropiados a la realidad de cada país.
- ▶ Es muy posible que los incentivos burocráticos de los bancos de desarrollo y de los ministerios no faciliten la inclusión del mantenimiento como una condición previa al préstamo¹¹. Para que esto suceda se necesita una influencia externa, como la del ministerio de finanzas.
- ▶ En la medida que la descentralización municipal avance—permitiendo al municipio una mayor captación de fondos tributarios locales—el ministerio de educación debe comenzar a dialogar con los municipios para transferirles algunos gastos de mantenimiento. Esto permitirá a cada municipio ser una fuente interna de presión para que se asignen fondos de mantenimiento en forma regular.
- ▶ Dentro del ministerio de educación, el mantenimiento de la infraestructura debe formar parte de los programas de capacitación de los directores y consejos de padres de

¹¹El auge de los Fondos de Inversión Social ha disminuido la influencia de los proyectos y la de las direcciones de infraestructura de los ministerios de educación. Actualmente hay una tendencia clara a canalizar los recursos destinados al mantenimiento a través de los programas de rehabilitación de infraestructura de los Fondos.

familia. De hecho, es posible que los ministerios de educación en general tengan que diseñar programas de capacitación administrativa más apropiados que los actuales, para que los directores y consejos locales puedan incluir el mantenimiento entre sus prioridades presupuestarias y sus planes de trabajo.

- ▶ Si una escuela es autónoma o descentralizada, la fórmula de transferencia fiscal del gobierno central debe incluir fondos adicionales que puedan asignarse al mantenimiento preventivo. Más aún, estas transferencias deberían de aumentar en la medida que las escuelas demuestren una tendencia saludable a asignar fondos para mantenimiento preventivo.

El financiamiento de una mejor enseñanza: El costo de profesores mejor capacitados

Desde el punto de vista local es muy fácil para un consultor señalar que el mantenimiento es importante y que debe incluirse en el presupuesto. La realidad es que la presión política está casi totalmente dirigida al asunto salarial y al uso de la nómina magisterial como un instrumento de recompensa política. Sin embargo, es interesante ver que en sistemas descentralizados, ni los salarios ni el uso del sector educativo como un simple generador de empleo son las mejores soluciones para la supervivencia política de un gobierno:

Si el gasto educativo se considera realmente como una inversión, el desempeño de un ministerio será mejor si, en vez de subir los salarios en forma generalizada y sin rendición de cuentas, se incrementan los salarios a niveles competitivos con la empresa privada a un menor número de profesores mejor preparados y de probada capacidad de enseñanza. En estos casos, la labor informativa gubernamental debe ser complementaria: asegurar que la sociedad civil esté bien informada sobre el rendimiento académico para poder asegurar que la opinión pública contrarreste el poder sindical de los maestros. Esto, aunque no es fácil, es factible; las escuelas privadas en América Latina funcionan en base a pago diferenciado al utilizar este mismo concepto, aún en la ausencia de un sistema público de información sobre el desempeño. De hecho, en el sector público se dan en forma esporádica diferenciaciones salariales cuando se reconoce—en forma un poco críptica—las diferencias de calidad entre profesores. Tal es el caso de los colegios “experimentales” en Ecuador, donde la opinión general es que sus maestros son mejor pagados y de mejor calidad.

En el segundo caso, el uso del magisterio como una fuente de empleo para los partidarios del gobierno puede también ser ilusorio. Bajo un sistema de control local, es más factible pagarle bien a un maestro seleccionado en base a méritos, que dar un puesto como prebenda política. La prebenda compra un voto, mientras que el buen desempeño compra

muchos más votos: los de los padres de familia. Sin embargo, para que este escenario se dé, el sector público debe ser forzado a implantar sistemas de rendición de cuentas sobre la calidad de la enseñanza. Si la calidad de la enseñanza forma parte de los criterios de desempeño del gobierno los políticos utilizarán ésta, y no la cantidad, como criterio para conseguir votos.

Si se combinan ambas políticas, un ministro puede captar más puntos políticos si logra utilizar el salario del maestro como un punto de partida para el mejoramiento paulatino de la enseñanza. De todas formas, es necesario profundizar un poco sobre estos dos temas, puesto que los ministros de educación necesitan argumentos sólidos para poder defender este tipo de decisiones.

¿Están mal pagados los maestros?

No siempre es así. El bajo salario de los profesores es una creencia tan ampliamente generalizada que ya casi forma parte del folklore, pero la evidencia empírica es variable. Lo que sí queda claro es que un salario uniformemente bajo—basado en una equidad salarial mal entendida—deteriora el incentivo personal del maestro a largo plazo, dejando al sector educativo sin sus mejores profesores. Para poder discutir la cuestión salarial hay que tener claro tres cosas:

- ▶ El nivel salarial de los maestros debe medirse en base a los salarios de otras personas en el país con el mismo nivel educativo y los mismos años de experiencia.
- ▶ El salario debe ser medido en base al monto neto recibido por hora. Esto se hace para poder comparar a profesionales que reciben un sueldo neto por 40 horas de trabajo semanales, con maestros que reciben compensaciones monetarias no salariales (bonos, subsidios, etc.) y/o que trabajan menos de 40 horas por semana, y menos de 250 días por año.
- ▶ Aún cuando el salario sea bajo en términos absolutos para los profesores, no se puede concluir que los maestros son mal pagados, a menos que hayan diferencias salariales con otros profesionales de las mismas características. Si los maestros reciben salarios comparables a los de profesionales de la misma educación y experiencia, lo único que se puede concluir es que la economía del país está mal, pero de ninguna manera se puede concluir que los profesores son discriminados salarialmente, pues todo el cuerpo laboral se encuentra en la misma situación.

Hay muy poca información sobre los niveles salariales del magisterio en comparación

con otros grupos similares en la sociedad por varios motivos¹². Primero, los sueldos de los maestros y sus ingresos son dos cosas diferentes. Por ejemplo, en Ecuador el ingreso neto de un profesor está compuesto de 16 rubros diferentes, de los cuales el sueldo básico—antes de agregar todos los subsidios y complementos—representa el 30 por ciento del ingreso neto mensual¹³. Segundo, el ingreso neto de los maestros (y de los ministros de educación) tiende a ser mayor que el salario básico discutido ante la opinión pública. Tercero, la mayor parte de los profesores trabajan menos de 40 horas semanales. Por ejemplo, en Ecuador, la encuesta nacional sobre condiciones de vida de 1994 mostró que los maestros trabajan un promedio de 29 horas semanales, mientras que el grupo comparable trabaja 42 horas por semana. El resultado es que los maestros tienden a recibir un menor ingreso semanal que los grupos comparables, pero un mayor ingreso por hora laborada¹⁴. Sin embargo, resolviendo aun el asunto de los salarios comparativos, todavía queda por resolver el problema principal que es la falta de un enlace transparente entre la remuneración y el desempeño.

Para que un mayor salario magisterial tenga impacto sobre la calidad de la enseñanza, hay que comenzar a retener a los mejores maestros y atraer a mejores candidatos a la profesión¹⁵. Esto es posible solamente si el aumento salarial es acompañado de un sistema de evaluación del desempeño, cuyos resultados son utilizados por los usuarios del servicio educativo para recompensar a quienes lo merecen; es decir, esto es posible si los maestros son sujetos a los mismos incentivos de mercado que en otras profesiones. En el sector privado, el consumidor define la calidad de los proveedores y el tipo de producto que quiere. Por ejemplo, los graduados de informática y de administración de empresas gozan de salarios superiores al promedio porque los consumidores están dispuestos a pagar la diferencia. Como consecuencia, los mejores talentos de secundaria buscan entrar en estos campos profesionales en forma desproporcionada, sabiendo claramente que el desempeño personal es el que eventualmente define su permanencia en el mercado o su nivel salarial.

Si no hay incentivos de mercado en el magisterio, el deseo de ser maestro puede obedecer a que el candidato (i) prefiere trabajar en un sector donde la evaluación del desempeño es débil y/o que (ii) sabe que las diferencias salariales anteriores son ilusorias,

¹²Estos argumentos se presentan en forma más detallada en Arcia, Alvarez y Scobie, 1997. *Op. cit.*

¹³Mulcahy-Dunn, Amy and Gustavo Arcia, 1996. "An Overview of Teacher's Salaries and Living Standards in Ecuador". Working Paper, Center for International Development, Research Triangle Institute, North Carolina.

¹⁴Mulcahy-Dunn and Arcia, 1996. *Op. cit.*; Piras, Cludia y William D. Savedoff, 1998. "How Much do Teachers Earn?" Working Paper No. 375, Office of the Chief Economist. Washington, DC: IDB.

¹⁵Es muy dudoso que con la base laboral existente se pueda mejorar la enseñanza a nivel general, puesto que parte del problema es que los candidatos al sistema no forman parte del mejor bloque de recursos humanos del país.

puesto que los ingresos totales al final de su vida son bastante parecidos al de otras profesiones. Entonces, antes de hablar de un aumento salarial para atraer mejores candidatos a la profesión, es necesario que la primera condición se elimine como criterio de entrada, y que la segunda condición sea conocida ampliamente en la sociedad. De esta forma, el nuevo postulante puede entrar a la profesión bajo las mismas reglas de juego que en el sector privado y a niveles comparables de ingreso y riesgo.

La desvinculación del salario con el desempeño del maestro ha sido también un subproducto de los contratos colectivos entre los sindicatos de maestros y el gobierno. Sin embargo, con el advenimiento de la descentralización educativa, el poder del contrato colectivo ha disminuido en forma estructural, puesto que una vez que la descentralización se consolida, es más fácil para un maestro aumentar su sueldo a través de una negociación directa con el director y los consejos escolares, que a través de la maquinaria sindical¹⁶. Dicha negociación puede basarse en evaluaciones formales, puesto que los buenos maestros no tendrían problema en salir bien evaluados. La erosión del sindicato en un ministerio descentralizado también ocurre porque los maestros mismos han comenzado a darse cuenta de que la “equidad” promovida por los acuerdos colectivos castiga a los buenos maestros, ya que el buen desempeño personal no tiene impacto sobre su salario—tanto los malos como los buenos reciben el mismo tratamiento en nombre de la solidaridad colectiva. El resultado eventual de desvincular el salario del desempeño personal es la mediocridad profesional, ya que este sistema induce a los mejores maestros a abandonar la profesión.

Y entonces ¿Qué hacemos, señor ministro?

De lo anterior se puede concluir que enlazar el salario con el desempeño del maestro crea condiciones favorables para mejorar los incentivos personales y la calidad de la enseñanza. Bajo las condiciones actuales, en las cuales el maestro promedio tiene una baja capacidad técnica y el sistema una baja productividad, un sueldo más alto sólo produciría un ascenso paralelo en la curva de costos. Para aumentar el salario real de los profesores y esperar un incremento en la calidad educativa hay que cumplir con tres condiciones:

- 1) Desarrollar un nuevo escalafón en los sistemas descentralizados para que se utilicen las evaluaciones de desempeño docente con el fin de informar a los directores y padres de familia. De esta forma los usuarios del servicio—quienes tienen control sobre el uso

¹⁶Para una versión más ampliada de este argumento ver Arcia, Gustavo y Humberto Belli, 1998. “Rebuilding the Social Contract: School Autonomy in Nicaragua”. Working paper, Human Resources Development and Operations Policy, The World Bank, Washington D.C. (en proceso).

del presupuesto—pueden premiar a los que lo merecen. Para consolidar el enlace entre el salario y el desempeño es preciso cambiar el escalafón actual del sector¹⁷.

- 2) Dentro de este escalafón, crear una estructura paralela más exigente pero con mucho mejores salarios, para atraer a mejores estudiantes de magisterio y paulatinamente convertir a la profesión en una excelente alternativa a otras profesiones y no en un mero empleo de última instancia.
- 3) Fortalecer a las llamadas Escuelas Normales con mejores sueldos y mejores profesores reclutados de las universidades, y con planes de estudios y métodos de enseñanza más apropiados que los actuales.

La economía política de la educación básica indica que los maestros sindicalizados de mal desempeño y los líderes sindicales serían los grandes perdedores bajo la implantación de una política de recursos humanos que favorezca un sistema de premios o recompensas a la calidad educativa: no es sorprendente ver que ellos han sido los principales opositores a la rendición de cuentas. En parte, estos actores logran imponer su posición porque los líderes sindicales saben más acerca de su situación financiera real que sus colegas en el ministerio de finanzas y en el ministerio de educación—y no tan sólo por esto, sino porque sus intereses son los intereses más específicos y concentrados del sector. Los líderes sindicales son los actores en *todo* el sector cuyas ganancias son más específicas y concentradas, y son, por eso, la gente con la agenda más clara que les permite un potencial de acción mejor definido y concentrado que el de la sociedad en general. Es decir, los potenciales perdedores bajo un sistema educativo que promueve la rendición de cuentas, sienten el impacto potencial de la pérdida en forma directa, mientras que la sociedad siente los beneficios potenciales en forma más diluida. Esto sugiere que para cambiar el escalafón salarial, el ministerio a cargo de la negociación debe saber más sobre el salario educativo (su nivel real, incidencia y equidad, componentes, etc.) que los líderes del sindicato. Esta es la razón por la cual debe analizarse con mayor seriedad el tema de los sueldos en cada uno de los países de la región.

De lo anterior se deduce que para un ministro de educación, el enlace del salario con el desempeño crea condiciones muy favorables para retener a los mejores maestros y para

¹⁷Esto es aplicable no sólo a los sistemas centralizados, sino también a los descentralizados. En México, las escuelas fueron descentralizadas desde el gobierno federal hacia los estados, pero se volvieron a concentrar las prácticas de contratación y despido. Ver Gershberg, Alec Ian, 1996. "Decentralization and Recentralization: Lessons from the Social Sectors in Mexico and Central America" (borrador). Informe de consultoría para el Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.

mejorar la calidad docente en el futuro. Si se combina este sistema salarial con un sistema operativo descentralizado, se crean las condiciones para que el sindicato pierda poder de convocatoria y se activen los incentivos personales del magisterio, resultando en una mejor calidad de la enseñanza al mediano plazo. En este caso, el impacto político es mayor que el impacto de subir los salarios magisteriales indiscriminadamente, puesto que esa acción sólo sirve como paliativo para las amenazas sindicales.

Finalmente, queda la tendencia política de favorecer la expansión de la nómina magisterial para así tener premios para los partidarios. Desde un punto de vista estrictamente político, el beneficio de generar empleo a través del sector se recibe solamente si el sistema es centralizado y sin un sistema de evaluación del desempeño o de los logros académicos del estudiantado. Sin embargo, hay que recordar que este es el sistema del cual se está tratando de salir porque simplemente no produce la calidad y cantidad de educación deseados por la sociedad. En cambio, si el sistema es descentralizado, el impacto positivo de dar puestos de maestros como recompensa política sólo dura por el período entre el nombramiento del maestro y la primera evaluación de su desempeño. De hecho, bajo un sistema descentralizado, la politización de los puestos de trabajo producen un costo político, en vez de un beneficio, puesto que los padres de familia están más involucrados en el quehacer escolar y se dan cuenta de la situación.

Si expandimos la cobertura y aumentamos el salario, ¿De dónde va a salir tanto dinero?

Una de las ventajas fundamentales de mejorar la productividad de un sistema es que se puede pagar un mayor salario sin aumentar la nómina, y se pueden producir eficiencias operativas que compensan con creces el incremento en los costos unitarios. El siguiente ejemplo es ilustrativo: Supongamos que un maestro de alta calidad para una escuela multigrado recibe un salario 50 por ciento más alto que el salario de profesionales en grupos comparativos en la sociedad—una diferencia que, por cierto, es altísima¹⁸. Si este maestro reduce la repetición en los dos primeros grados de un 40 a un 5 por ciento, el ahorro que se produce equivale a casi el salario original de un profesor extra. Más aún, como el maestro es de escuela multigrado, se puede incrementar la cobertura de aquellos que se quedan sin escuela por falta de acceso al quinto y sexto grados¹⁹, lo cual es también un incremento en la eficiencia. El resultado neto es que pagarle bien a un buen maestro es mucho mejor para el ministerio y para el país.

¹⁸Para simplificar el ejemplo—y para ser consistentes con la evidencia empírica—se supone que el salario docente es similar al de los grupos comparativos.

¹⁹Cabe recordar que la mayoría de los estudios de función de producción educativa indican que el tamaño de la clase puede llegar hasta 45-50 estudiantes sin tener efecto sobre el aprendizaje (si se parte de una

Financiamiento de la gestión educativa: El precio de un ministerio transformado

Evidentemente que si el financiamiento de la educación es una inversión cuyos rendimientos deben ser evaluados por sus inversionistas—el estado y la sociedad civil—el modo cómo se usan los fondos viene a ser muy importante. Las experiencias sobre reforma educativa de Nicaragua y El Salvador indican que la premisa de usar el presupuesto como una inversión, es factible si el sector educativo utiliza el financiamiento como un arma para modificar el comportamiento del sector. Este comportamiento debe basarse en *cambios estructurales a nivel central* en:

- ▶ el control de los recursos financieros a nivel local;
- ▶ la medición de la enseñanza y su calidad—como resultado final del proceso educativo—por parte del gobierno central;
- ▶ la comunicación y explicación de dichos resultados sobre la enseñanza a los “accionistas” del sector, especialmente los padres de familia;
- ▶ la utilización de los resultados por parte del gobierno central para poder reforzar la equidad en el financiamiento y en el aprendizaje a niveles locales;
- ▶ la utilización de los resultados por parte de los niveles locales para poder premiar a los centros escolares y sus maestros.

Este proceso de transformación paulatina de un sistema sin rendición de cuentas a un sistema que premia el buen desempeño, tiene dos premisas extremadamente importantes: (i) la voluntad política por parte del poder ejecutivo y (ii) la flexibilidad operativa del ministerio para poder llevar a cabo diferentes labores a nivel central.

La voluntad política define la estabilidad del ministro de turno, su mandato y el respaldo político que necesitaría para enfrentar a los actores resistentes al cambio. Esta voluntad política no se da artificialmente, sino que es apoyada por la capacidad del gobierno para poder tener el respaldo público a través de una buena política de información sobre los resultados y desempeño del sistema. Esto quiere decir que para que el gobierno central pueda tener apoyo político, es necesario comenzar por reformar el nivel central para que pueda

- ▶ financiar la educación local equitativamente,

base de 25-30). Algunos observadores de este asunto están de acuerdo que bajar el tamaño de la clase tiene un buen impacto sobre la enseñanza... cuando se llega a un tamaño de clase de 2-3 alumnos por maestro. Ver Harbison, Ralph W. y Eric A. Hanushek, 1992. *Educational Performance of the Poor: Lessons from Rural Northeast Brazil*. Washington DC, The World Bank and Oxford University Press.

- ▶ evaluar el desempeño del maestro e
- ▶ incentivar a los buenos maestros a continuar en su labor.

Para lograr estos tres últimos puntos es necesario que el ministerio de educación logre una mayor flexibilidad operativa, lo cual requiere una secuencia de eventos que puede ser resumida de la siguiente manera:

- ▶ Traspasar a los niveles locales el control presupuestario,
- ▶ Ayudar a los niveles locales a evaluar el desempeño escolar,
- ▶ Apoyarse en la presión local sobre el buen desempeño para lograr que el centro escolar tenga control sobre la nómina magisterial,
- ▶ Crear un nuevo escalafón con salarios altamente competitivos, condicionados a un desempeño proporcional por parte del maestro,
- ▶ Mantener una vigilancia constante sobre los costos capitados y su relación con el rendimiento educativo.

Las funciones anteriores sugieren claramente que las reformas educativas de fondo deben orientarse al logro de estas funciones por parte del ministerio central. En Estados Unidos, por ejemplo²⁰, los acápite (a) a (d) se cumplen bastante bien, no así el acápite (e). Como consecuencia, existe la tendencia a incrementar los fondos de inversión por estudiante, pero no su efectividad como instrumento de cambio. De nuevo, tal como se sugiere al comienzo de este trabajo, se sigue confundiendo presupuesto con inversión.

Evidentemente, las medidas propuestas anteriormente son difíciles de instrumentar— aunque esto no se debe a que *haya una conspiración* en contra del sector educativo. La economía política de la educación pública está plagada de problemas que individualmente son manejables, pero que colectivamente son una barrera formidable al cambio: tradiciones operativas en el sector público; falta de visión y liderazgo político (especialmente a nivel legislativo), ambivalencia de los padres acerca de los maestros en su papel *in loco parentis*, la confusión entre opinión y análisis en cuanto a las políticas educativas y sus impactos, y finalmente la militancia de los posibles perdedores versus los ganadores con bajo poder de convocatoria, como son las familias de bajos recursos.

Dentro de esta gama de barreras al cambio, una de las más utilizadas en la opinión pública es la del impacto negativo de un sistema mejor manejado sobre la equidad. El

²⁰Ladd, Helen F., ed., 1996. *Holding Schools Accountable. Performance-Based Reform in Education*. Washington D.C.: Brookings Institution.

argumento típico es que la racionalización de los recursos financieros del sector educativo son, en el fondo, una mera “privatización” de la educación pública, lo cual incrementa la inequidad. De acuerdo a este argumento, sólo los padres mejor capacitados pueden aprovechar las ventajas de las reformas, mientras que los pobres y los menos capacitados se quedan poco a poco fuera del sistema. El resultado es una desigualdad eventual en el aprendizaje, tal como se viene discutiendo en los países industrializados dentro del contexto de las computadoras, el acceso a la Internet y los retornos a la educación tecnológica. Desafortunadamente, la poca evidencia que existe sobre este tema indica que la transferencia de responsabilidades al nivel local sí pueden tener un efecto negativo sobre el acceso equitativo a la educación²¹. Sin embargo, las medidas que se pueden tomar para focalizar la ayuda gubernamental a las familias de bajos recursos son relativamente fáciles de instrumentar, tal como se hace en Honduras a través del programa PRAF, en México a través de PROGRESA y en Brasil a través de *Bolsa Escola*. El punto importante a recordar es que, bajo un sistema de información pública sobre las estadísticas y el desempeño educativo, es más barato atender la inequidad a través de programas de ayuda focalizados, que dejar sin resolver un problema de calidad educativa que afecta a todos los usuarios del sistema.

Conclusiones

Aunque comúnmente se habla del financiamiento del sector educativo en términos presupuestarios, este financiamiento implica un marco conceptual diferente: el uso del presupuesto como un instrumento de implantación de las reformas conducentes a una mayor calidad educativa. Actualmente, el presupuesto educativo se gasta mayormente en salarios y en infraestructura. Sin embargo, las estructuras de incentivos institucionales actuales indican que hay (i) una tendencia a favorecer un mayor gasto en nuevas construcciones, que el uso de fondos de mantenimiento de menor envergadura, y (ii) una tendencia a suponer que un crecimiento salarial indiscriminado es condición necesaria para el mejor desempeño del sector, en vez de un cambio estructural que enlace un mayor salario con un mejor desempeño.

Si el presupuesto educativo es verdaderamente una inversión, es una obligación vigilar el retorno a dicha inversión. Para esto, los ministerios de educación precisan tener la flexibilidad operativa que les permita mejorar su desempeño. Esta flexibilidad operativa debe basarse en la implantación de sistemas descentralizados donde el ministerio es responsable por la asignación de las transferencias fiscales a los centros educativos; la

²¹En Nicaragua, por ejemplo, las estadísticas del ministerio de educación muestran que la tasa de crecimiento en la matrícula primaria se redujo al ampliarse la autonomía escolar a las escuelas de ese nivel.

capacitación de los actores locales (directores de escuela, consejos de padres) para poder manejar la educación local y poder pedir cuentas al sistema; la medición de los logros académicos del estudiantado, y la difusión de los resultados para poder recibir el apoyo político necesario para sostener las reformas. 🍷

El costo-efectividad de las políticas de educación primaria en América Central, Panamá y República Dominicana: Un estudio basado en la opinión de expertos

*Ernesto Schiefelbein, Laurence Wolff y Paulina Schiefelbein*¹

ESTE TRABAJO DESCRIBE un nuevo enfoque para evaluar el costo-efectividad de las intervenciones del sector educativo. En lugar de estudiar las investigaciones empíricas ya realizadas, o de iniciar nuevas, los autores solicitaron la opinión de diez investigadores educacionales de prestigio mundial familiarizados con América Latina—tanto del ámbito universitario como de las agencias internacionales—, sobre el impacto en los logros de aprendizaje de los alumnos de un conjunto de 40 intervenciones posibles a nivel de educación primaria. Las respuestas recibidas se complementaron con los costos de las distintas intervenciones calculados por los autores, para conformar un índice de costo-efectividad. Los resultados sugieren que durante los últimos veinte años, los proyectos educativos implementados en la región no han incluido muchas de las intervenciones de alto costo-efectividad identificadas en dicho índice. Un análisis similar se realizó con la colaboración de un grupo de planificadores de la región. Es posible refinar y mejorar este ejercicio al solicitar opiniones a un mayor número de expertos, realizar análisis más sofisticados y aplicar un enfoque similar en otras regiones del mundo, por ejemplo, en África o el Sudeste asiático.

Crece el consenso sobre el rol de la educación como la clave del éxito económico, y las inversiones realizadas por los gobiernos y las agencias internacionales en este campo continúan en gradual ascenso.

¹Ernesto Schiefelbein es el actual rector de la Universidad Santo Tomás en Santiago de Chile. Anteriormente, fue ministro de educación de este país y director de la Oficina Regional de la UNESCO para América Latina y el Caribe. Laurence Wolff, trabajó durante veinte años para el Banco Mundial y actualmente se desempeña como asesor del BID. Paulina Schiefelbein ha sido asesora de la UNESCO, la OEA y el PNUD y al presente trabaja en el Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE) en Santiago de Chile. Los autores desean expresar su agradecimiento al panel de expertos mundiales que apoyaron este estudio. Ellos son: Martín Carnoy, Claudio de Moura Castro, Steve Heyneman, Himelda Martínez, Noel McGinn, Fernando Reimers, Jeffrey Puryear, Juan Carlos Tedesco, Eduardo Velez y Henry Levin. El reconocimiento se hace extensivo a Juan Casassus quien facilitó la administración del cuestionario a los participantes al Noveno Curso de Planificación auspiciado por UNESCO/OREALC. El presente proyecto de investigación recibió parte de su financiamiento del BID, en tanto que el CIDE y la Universidad Santo Tomás proporcionaron el apoyo administrativo. Los lectores que deseen aplicar la metodología descrita en este documento deben solicitar la autorización de los autores a través de los siguientes correos electrónicos: larryw@iadb.org o eschief@ust.cl.

A pesar de este gran interés, la mayoría de las inversiones educacionales se basan en conjeturas parcialmente—o nunca—probadas sobre el factor costo-efectividad de una intervención dada. De hecho, el conocimiento que actualmente se tiene acerca del tema es notoriamente insuficiente, particularmente si tomamos en cuenta las grandes sumas de dinero que actualmente se destinan a la educación.

El gran problema es que la medición del costo-efectividad de las intervenciones educativas constituye una tarea ardua, dilatada y costosa, la cual requiere la aplicación de sofisticados instrumentos de investigación. Son escasos los estudios sobre el costo-efectividad de las intervenciones educativas que se han llevado a cabo en los países en desarrollo; e incluso los estudios que sí están disponibles, suelen ser ignorados al momento de diseñar las reformas educativas.

Si bien es cierto que las investigaciones dedicadas a estudiar el costo-efectividad son poco comunes, paralelamente, se constata que la calidad de las escuelas en los países en desarrollo tiene una importancia real—particularmente si consideramos que los recursos físicos y humanos en estos países son característicamente insuficientes—que está adquiriendo una renovada importancia.

Entre los factores críticos que suelen considerarse determinantes en el nivel de aprendizaje y de retención, se suelen mencionar la disponibilidad y uso de libros de texto, la provisión de educación preescolar, la instrucción por radio y algunos programas de capacitación en servicio (Lockheed y Verspoor, 1991), pese a que estos factores raramente han sido asociados a sus costos. Hasta 1998, han sido escasos los experimentos a nivel de educación primaria en América Latina, los cuales han sido objeto de una adecuada evaluación y difusión. Entre ellos tenemos, matemáticas por radio en Nicaragua (Jamison y otros, 1981); televisión educativa en El Salvador (Hornik, 1973); programa de Educación del Noreste en Brasil (Harbison y Hanushek, 1992); Escuela Nueva en Colombia (McEwan, 1995; Psacharopoulos y otros, 1995; Rojas y Castillo, 1998); las Escuelas P-900 en Chile (Gutman, 1993); Escuelas Fe y Alegría (Swope y otros, 1998); EDUCO en El Salvador (Ministerio de Educación, 1996); y las escuelas primarias aceleradas de Brasil (Oliveira, 1998).

En el caso de los países de América Central, Panamá y República Dominicana, así como en el resto de los países de la región, el cómo utilizar los recursos limitados de sus escuelas en la forma más eficiente posible, adquiere ribetes críticos. La educación en la región está muy por debajo de la competencia en términos cuantitativos (tasas de alumnos graduados y promedio educacional de la fuerza laboral) y cualitativos (logros de aprendizaje).

Recientemente, el Laboratorio Regional de la UNESCO/OREALC realizó un estudio

y difundió información comparativa sobre el aprendizaje en tercer y cuarto grado de educación primaria en la región. Honduras, República Dominicana y Costa Rica se encuentran entre los once países latinoamericanos que participaron en dicho estudio. Sin embargo, por razones técnicas los resultados de este último aun no están disponibles. El Recuadro 1 muestra que los puntajes en la parte matemáticas de la prueba en Honduras y República Dominicana están por debajo del resto de los países participantes. Más importante aun, con la excepción de Cuba, los países de América Latina se caracterizan por un pobre rendimiento en esta prueba, la cual mide una gama de habilidades mucho más simples y menos sofisticadas que las pruebas administradas en los países industrializados.

La prueba también revela que el rendimiento en las zonas rurales está por debajo del de las zonas urbanas, que las capitales superan el puntaje de las ciudades menores y que las escuelas privadas (con la salvedad de República Dominicana) obtienen resultados superiores al de las escuelas públicas.

Recuadro 1: Puntajes medios de la prueba regional de la UNESCO para matemáticas de cuarto grado¹

País	Puntaje
Cuba	353
Argentina	269
Brasil	269
Chile	265
Colombia	258
México	256
Paraguay	248
Bolivia	245
República Dominicana	234
Venezuela	231
Honduras	226

¹Puntajes medios estandarizados de 250 para 3^{ro} y 4^{to} grado y desviación estándar de 50. El alumno promedio de la región contestó en forma correcta aproximadamente el 50 por ciento de las preguntas, en comparación con el estudiante cubano que hizo lo propio en un 85 por ciento de los casos.

Fuente: Primer Estudio Internacional Comparativo, Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación de la UNESCO. Santiago, Chile, 1998.

La encuesta

Desafortunadamente, en América Central, Panamá y República Dominicana, la información disponible sobre los factores que afectan los resultados de aprendizaje es

inadecuada². Dada la importancia del tema y las dificultades inherentes a las investigaciones tradicionales de costo-efectividad, se buscó una estrategia para ayudar a los investigadores y a los educadores profesionales a adquirir una mayor comprensión de los aspectos fundamentales de esta materia y, quizás, contribuir al desarrollo de una herramienta que facilite la capacitación, creación de consenso e identificación de aquellas áreas críticas de investigación.

En este estudio se buscaron enfoques de menor complejidad y de trámite mucho más ágil. Con esta finalidad en mente, los autores diseñaron un instrumento que permitió consolidar las respuestas de diez expertos internacionales activos en universidades y agencias internacionales y de 30 planificadores latinoamericanos, estos últimos en su mayor parte funcionarios de ministerios de educación.

A los entrevistados se les solicitó estimar el impacto que cada una de las 40 intervenciones de educación primaria—consideradas posibles—podría tener sobre los logros de aprendizaje (definidos en términos de los puntajes en una prueba estandarizada administrada a finales de sexto grado), así como la probabilidad (porcentual) de su exitosa implementación. Los autores, a su vez, incorporaron sus propios cálculos sobre los costos unitarios de estas 40 intervenciones, dando forma a un índice de clasificación del costo-efectividad de cada una de ellas. Aunque el enfoque es en América Latina en general, las intervenciones, así como la encuesta, son altamente relevantes para los países de América Central, República Dominicana y Panamá. Además, los expertos poseen un amplio conocimiento sobre las experiencias de dichos países en este campo.

²Esto no implica que no se hayan hecho otros esfuerzos meritorios en este sentido. Por ejemplo, cabe mencionar que los estudios sectoriales de Honduras y El Salvador sobre repetición y fracaso escolar (Reimers y McGinn, 1997), han llevado a implementar una serie de programas orientados a reducir la repetición. Sin embargo, las escasas iniciativas de investigación sistemática realizadas, en particular las relativas al impacto sobre el aprendizaje, se encuentran plagadas de incertidumbres e inconsistencias. Por ejemplo, si bien la descentralización concretada en El Salvador a través del programa EDUCO ha redundado en un aumento de la matrícula escolar rural, en términos de logros de aprendizaje y tasas de retención, se observan pocas diferencias claras entre las escuelas EDUCO y las escuelas tradicionales del país. Las primeras disponen de más insumos, dedican mayor tiempo a la instrucción y han intensificado la participación de los padres. Sin embargo, es posible que el mejoramiento de los logros de aprendizaje sea el resultado del mayor nivel de expectativas que debe acompañar a la descentralización que, por cierto, incluye un enfoque más orientado al aprendizaje (Meza, 1997). Hay evidencia que las escuelas autónomas de Nicaragua exhiben tasas más altas de retención, pero otros factores pueden estar influyendo en esta medición. Se aprecia un mayor grado de satisfacción entre docentes y padres, a pesar que los resultados escolares tampoco son claros (Castillo, 1998). De hecho, si bien existen sólidas razones políticas y sociales que avalan la adopción de un régimen descentralizado, en particular el fortalecimiento de la sociedad civil, a nivel mundial existe escasa evidencia en el sentido que la descentralización tiene como corolario un aumento del aprendizaje.

Recuadro 2: Intervenciones educativas por áreas operacionales

Área	Número de la intervención
Tiempo dedicado a la tarea	3,4,5
Gestión académica	1,2
Sueldos	6,7,8
Administración y descentralización	9,10,11,12
Administración de pruebas	13,14, 15
Libros de textos y materiales de auto aprendizaje	16,17,18,19
Alimentación y salud	20,21,22,23,24,25
Educación inicial	26,27,28,29,30
Capacitación de los docentes	31,32,33,34,35
Plan de estudios	36,37
Radio y computadoras	38,39
Paquete de intervenciones	40

Las 40 intervenciones presentadas a los expertos fueron seleccionadas sobre la base de:

- ▶ los componentes de programas y proyectos educacionales implementados en América Latina en los últimos 20 años, exitosos o no;
- ▶ las prioridades y recomendaciones propuestas por las agencias internacionales y los bancos de desarrollo (Lockheed y Verspoor, 1991; Banco Mundial, 1994; Carnoy y Castro, 1997);
- ▶ las principales conclusiones derivadas de las encuestas diagnósticas regionales realizadas en la década del 90 (OEA, 1998; Wolff y otros, 1994);
- ▶ el análisis de estudios previos de investigación sobre el costo-efectividad de estrategias claves (Wolff y otros, 1994; Lockheed y Verspoor, 1991; Verspoor, 1989);
- ▶ la posibilidad de expresar esta información en forma simple y precisa de manera que la comparación de las estimaciones fuese confiable.

Las intervenciones identificadas incluyen las cinco “promisorias intervenciones de política” seleccionadas por Lockheed y Verspoor (1991):

- ▶ tiempo de instrucción;
- ▶ libros de textos y materiales didácticos;
- ▶ aumento de la capacidad de aprendizaje del alumno (alimentación, salud y educación inicial);
- ▶ capacitación docente;
- ▶ el plan de estudios.

Las estrategias también tomaron en cuenta la experiencia de reforma llevada a cabo en California (Chrispeels, 1997). Adicionalmente, se incluyeron algunas intervenciones que predominan en la región, a pesar de que existían evidencias que apuntaban a su ineficacia. Una primera versión se puso a prueba con participantes a los tres cursos de planificación organizados por la UNESCO durante 1994 y 1996. Como resultado de esta experiencia, las estrategias propuestas se condensaron en las doce áreas operacionales que aparecen en el Recuadro 2. Las cuarenta intervenciones se describen en el Recuadro 3.

Recuadro 3: Cuarenta intervenciones educativas posibles para América Latina

1. Aplicar una política que prohíba cambiar de curso a los profesores durante el año escolar.
2. Implementar una política que ubique los mejores maestros en el primer grado.
3. Vigilar que se cumpla la norma sobre la duración oficial del año escolar.
4. Prolongar el horario escolar en una hora diaria (40 minutos de clases, 20 minutos de actividades recreativas) y pagar al maestro el mayor salario proporcional.
5. Prolongar el año escolar en una semana y pagar al maestro el salario proporcional adicional.
6. Otorgar a los maestros rurales un aumento equivalente al 50 por ciento del sueldo, como estrategia para captar a profesionales mejor capacitados y elevar el porcentaje de maestros titulados o acreditados.
7. Aumentar el sueldo de los docentes en un diez por ciento en términos reales, con el compromiso de no declararse en huelga por un período de dos años.
8. Aumentar el sueldo de los docentes en un 20 por ciento en términos reales, con el compromiso de no declararse en huelga por un período de tres años.
9. Despedir a la mitad del personal educativo que ocupa cargos burocráticos (el cual representa actualmente el 5 por ciento del costo unitario) y crear una nueva burocracia altamente capacitada y motivada que perciba, en promedio, 2.1 veces su salario previo.
10. Crear un Sistema de Información para la Gestión (SIG) con el objeto de identificar a las escuelas de menor rendimiento e informar a sus supervisores.
11. Descentralización: autorizar a los rectores a administrar fondos y a despedir y contratar maestros contando solamente con la aprobación de un consejo local, sin aumentar la capacidad del ministerio de educación para evaluar o fiscalizar dichas facultades.
12. Igual que el punto anterior, salvo que la capacidad del ministerio se incremente en forma significativa.
13. Administrar una prueba de matemáticas y lectura a una muestra del diez por ciento de los alumnos de cuarto grado y entregar los resultados (numéricos) a todos los maestros de ese nivel.
14. Tal como en el caso anterior, pero analizando los resultados de la muestra y proponiendo las acciones correctivas necesarias y organizar seminarios de seguimiento para los maestros de cuarto grado (una semana).
15. Administrar una prueba a la totalidad de los alumnos de cuarto grado (igual que la de los dos puntos anteriores).
16. Proporcionar a cada alumno un texto estándar de matemáticas y de lectura (cada uno de aproximadamente 200 páginas) con su correspondiente manual para el profesor, sin capacitar al maestro en su uso.
17. Lo mismo que el punto anterior, aunque esta vez capacitando al maestro (una semana al año).
18. Elaborar un conjunto de materiales didácticos en lectura y matemáticas para instrucción personalizada y distribuirlos entre los alumnos (400 páginas por alumno, renovables cada tres años).
19. Dotar a cada aula de una pequeña biblioteca (100 libros), renovable cada cinco años.

20. Programa de alimentación escolar: colación para todos (un vaso de leche y pan) distribuidos en forma gratuita.
21. Programa de alimentación escolar: colación (un vaso de leche y pan) distribuida en forma gratuita a la mitad de los niños; el resto debe pagar.
22. Programa de alimentación escolar: almuerzo gratis para todos.
23. Programa de alimentación escolar: almuerzo gratis para la mitad de los niños; el resto debe pagar.
24. Examen médico anual y derivación a especialistas o centros especializados. No incluye el tratamiento médico que prestaría el sistema de salud.
25. Examen oftalmológico realizado en la escuela y derivación a especialistas o centros especializados. No incluye los tratamientos.
26. Adecuar y transmitir programas televisivos de gran prestigio a la población preescolar, por ejemplo Plaza Sésamo (250 programas por año). Sólo para ser visto en el hogar.
27. Campaña por los medios de comunicación para que los padres den estimulación temprana al niño (*¿Se acordó anoche de leerle una página a su niño?*), a través de 30 avisos publicitarios de un minuto cada uno, durante una semana.
28. Un año de atención preescolar para el desarrollo del 50 por ciento de los niños en situación de riesgo a un costo unitario equivalente al de un año de primaria.
29. Igual que el punto anterior a un costo unitario equivalente a medio año de primaria.
30. Un año de cuidado de preescolares sin contenido de desarrollo educacional (costo unitario equivalente a medio año de primaria).
31. Dar capacitación general en servicio a los profesores (perfeccionamiento) cuatro semanas al año (sin material de seguimiento para utilizar en clase).
32. Capacitación en servicio (una semana al año), de carácter práctico y focalizado en el desarrollo de estrategias de aprendizaje cooperativo en el aula (trabajo grupal) y en el uso activo del tiempo del estudiante.
33. Capacitación focalizada, en el uso de material didáctico programado (una semana).
34. Capacitación focalizada, orientada a familiarizar al maestro con los objetivos y estrategias del plan de estudios moderno (una semana), al estilo del programa CENAMEC de Venezuela.
35. Crear un programa de subsidio gubernamental destinado a mejorar la calidad de la formación docente inicial, con miras a enfrentar los desafíos del siglo XXI. El gobierno aporta 50 dólares adicionales (por alumno) a las instituciones formadoras de docentes que modifican sus programas para dar importancia al aprendizaje activo, excelencia, compromiso y responsabilidad.
36. Modificar el programa de estudios en las áreas de lectura y matemáticas, con la colaboración de especialistas locales, y hacer llegar una copia a cada maestro (sin darles capacitación en servicio o estudio en terreno del plan de estudios implementado).
37. Preparar e implementar un plan de estudios bilingüe para primer y segundo grados en las áreas de lectura y matemáticas, que incluya material didáctico, capacitación y selección de docentes, así como la adaptación y traducción de los libros de texto.
38. Elaborar e implementar programas educativos interactivos para español y matemáticas—con sus correspondientes materiales de enseñanza/aprendizaje—y transmitirlos por radio a toda la población escolar.
39. Dar a todos los estudiantes de primaria acceso a computadoras durante una hora a la semana, con el fin de estudiar LOGO.
40. Crear un consenso nacional sobre la importancia de mejorar la educación básica. Luego, enviar un paquete didáctico completo a todas las escuelas en situación de riesgo (el 50 por ciento de las escuelas de rendimiento más bajo) que contemple: materiales de auto-aprendizaje, capacitación en técnicas de aprendizaje cooperativo y activo, talleres de carácter práctico, participación de la comunidad, administración basada en la escuela, evaluación formativa y modalidades sistemáticas de pruebas y de retroalimentación.

Recuadro 4: País prototipo

Nombre del País: Concordia

Población: 20 millones

Población rural: 30 por ciento

Población indígena: 10 por ciento

Alumnos que ha completado la educación primaria (seis años): 60 por ciento

Razón estudiantes por maestro: 29:1

Costo unitario de la educación primaria: 200 dólares

Matrícula en el nivel primario (primero a sexto grados): 2 millones

Costo total del sistema de educación primaria: 400 millones de dólares

Presupuesto destinado a pagar el sueldo del magisterio: 90 por ciento

Calendario escolar: 4 horas diarias y 27 sesiones semanales de clases de 45 minutos cada una

Estudiantes que tienen (o usan) los libros de texto básicos: 50 por ciento

No existe un sistema de evaluación. Sin embargo, a finales de sexto grado, se administró una prueba a una muestra reducida de alumnos. La prueba se ajusta al plan de estudios oficial de matemáticas y español. El puntaje promedio de la prueba fue de 50 respuestas correctas sobre 100 puntos posibles. Este último puntaje, correspondería a un buen dominio de las materias contenidas en dichos programas de estudios.

Existe consenso en el sentido que las combinaciones de intervenciones pueden tener un efecto acumulativo, razón por la cual varias de ellas combinan dos o más intervenciones. Por ejemplo, además de la estrategia 11 “descentralizar la autoridad de los rectores de escuelas”, se incluye la estrategia 12 “igual a la anterior, pero aumentando la capacidad de fiscalización otorgada al ministerio”. Asimismo, a la estrategia 16 “proporcionar dos libros a cada alumno” se suma la estrategia 17 “igual a la anterior, más una semana de capacitación docente”.

Con el fin de generar comparaciones válidas, se definió un país beneficiario llamado Concordia. Dicho país, que se describe en el Recuadro 4, está construido sobre la base de valores promedios observados en la región que incluyen características demográficas, niveles de costo, razón estudiantes por maestro, insumos escolares y puntajes de respuestas correctas en las pruebas. En consecuencia, todas las respuestas (de los expertos mundiales y los planificadores) estarán vinculadas a un contexto educacional común. Cabe mencionar que las estadísticas educativas de este “país” son muy similares a las de República Dominicana, Panamá y los países de Centro América, con la excepción de que la población de Concordia es significativamente más alta.

La metodología y la muestra

Se solicitó a los expertos que por cada intervención proporcionaran la siguiente información:

- ▶ Estimar el porcentaje promedio de mejoramiento en el rendimiento académico de los alumnos de sexto grado—que hasta ahora obtenían un puntaje de 50 puntos (de 100 posibles)—en una prueba estandarizada de lectura y matemáticas, en comparación con un grupo de control que no se beneficiara de la intervención (Recuadro 5 columna A); y
- ▶ Estimar la probabilidad (en porcentaje) de una adecuada implementación de la intervención, basada en consideraciones técnicas y políticas (Recuadro 5 columna B).

La misma batería de preguntas se utilizó con los 30 participantes en el curso de planificación educacional realizado por la UNESCO/ORELAC en Santiago de Chile, en noviembre de 1997.

Posteriormente, los autores realizaron los siguientes cálculos: el probable aumento del costo unitario de operación originado por la intervención, incluyendo el gasto de inversión, ambos calculados en forma anual (Recuadro 5 columna D). Con estas estimaciones, se elaboró un índice de costo-efectividad para cada intervención calculado de la siguiente forma:

a = porcentaje de la población escolar beneficiada por la intervención

b = suponiendo que se implementa plenamente, el porcentaje de aumento esperado en los puntajes de prueba de la población beneficiaria

c = probabilidad porcentual de una plena implementación de la intervención

d = porcentaje de aumento del costo anual de operación para la población beneficiaria

I (Índice) = $b \cdot c / d$ para la población beneficiaria; para el conjunto de la población tanto los costos como los efectos se ven proporcionalmente reducidos, si bien el valor del índice permanece inalterado (por ejemplo, $I = b \cdot c \cdot a / d \cdot a$).

Los autores seleccionaron a los expertos de acuerdo con las siguientes características:

- ▶ haber publicado artículos en revistas profesionales;
- ▶ su reiterada mención por planificadores y profesionales de la educación;
- ▶ tener fácil acceso a los resultados obtenidos por investigaciones de reciente data;
- ▶ haber participado en proyectos en varios países de América Latina;
- ▶ ser líderes en términos del análisis de iniciativas de desarrollo educacional; y
- ▶ su experiencia laboral con agencias multilaterales de desarrollo en la región.

Se buscó un equilibrio entre el número de expertos de Estados Unidos. Se observó una entusiasta respuesta por parte de los expertos, dado su intenso interés en los temas planteados. No se apreciaron diferencias sistemáticas en los cálculos entregados por los expertos de ambas regiones.

Cabe destacar que el hecho de contar con la participación de sólo diez expertos, aunque sean del máximo nivel, puede reducir la confiabilidad de las respuestas, ya que si sólo uno de ellos mostrara una predisposición excepcional, el efecto sobre el promedio general sería significativo. Los autores han identificado a otros expertos y recomiendan que se lleven a cabo más adelante nuevas encuestas con la participación de 20 a 25 expertos.

La muestra de planificadores/profesionales latinoamericanos incluye a la totalidad de los participantes al Noveno Curso de Planificación auspiciado por la UNESCO/OREALC en Santiago de Chile. La mayoría de ellos, se desempeña como planificadores o asesores de altas autoridades educativas. Por lo tanto, es probable que sus respuestas y opiniones sean representativas de las recomendaciones propuestas a sus sistemas nacionales. En una etapa posterior, sería interesante averiguar sus antecedentes educativos y formación profesional.

La “variable dependiente” representa el puntaje obtenido por el alumno en una prueba estandarizada rendida a finales del sexto grado. Esta prueba debiera ser similar a las pruebas de lenguaje y matemáticas que, en 1992, la UNESCO/ORELAC administró a cinco países y a 13 países en 1997, en las cuales el promedio de alumnos contestó correctamente el 50 por ciento de las preguntas.

Estas preguntas representaban una opinión de consenso de los países participantes, en términos de lo que se esperaría en un plan de estudios común. Las pruebas son, por lo general, estandarizadas para que la desviación sea normalmente de alrededor de diez puntos de cada lado (por ejemplo, que dos tercios de los alumnos obtengan puntajes entre 40 y 60). Sin embargo, en este caso, las pruebas referidas a criterios, anticipan un cien por ciento de respuestas correctas que es la exigencia que el plan de estudios impone. La desviación estándar es, por lo tanto, más amplia, y con ayuda de la intervención apropiada, es factible que un gran número de estudiantes obtengan resultados altos.

Este enfoque, sin embargo, tiene dos problemas. En primer lugar, no se considera el contenido o la relevancia de la prueba. En resumen, se da por asumido que la prueba es relevante y su contenido no es tomado en cuenta como un insumo separado. El segundo es que muchos niños abandonan la escuela antes de llegar al sexto grado o repiten años, especialmente en los países más pobres. Si la medición empleada hubiera sido el “porcentaje de niños que finaliza el sexto grado”, habría habido cambios, aunque no significativos. Por ejemplo, la alimentación

escolar habría tenido un impacto mucho mayor en la retención que en el aprendizaje, puesto que se ha asumido que ésta constituye un aliciente para asistir a la escuela.

La utilización de puntajes de pruebas como la variable dependiente, es más útil en aquellos sistemas educacionales donde se gradúan de primaria grandes contingentes de estudiantes (Costa Rica o Panamá), siendo mucho menos adecuado para los sistemas de educación primaria que exhiben altos porcentajes de deserciones (Honduras o Guatemala).

En todo caso, en prácticamente todos los sistemas educacionales de la región se avanza rápidamente hacia los seis años de instrucción y, consecuentemente, enfatizar la calidad de la educación es importante para casi todos los países. El puntaje general de una prueba de sexto grado, constituye una medida simple, aunque clara, de los actuales intentos por mejorar la calidad de la educación en la región.

El país beneficiario, Concordia, se definió en base a los promedios regionales de población, cobertura educativa, tasas de matrículas primarias, costo unitario de la educación primaria, relación maestro/estudiantes y minorías rurales y étnicas.

El hecho que exista un país “común” para todos los participantes, contribuye a establecer comparaciones válidas entre los resultados, si bien representa un constructo artificial sin historia ni contexto. El costo-efectividad fluctuará significativamente según el número de estudiantes que conformen el sistema educativo del país, su estado de desarrollo educativo y su PNB por habitante. Por ejemplo, los costos relativos de los insumos pueden ser bastante más elevados en un país donde el costo promedio unitario es de 100 dólares o menos, comparados con el promedio regional de 200 dólares. Lo mismo sucedería en los países más pequeños donde los costos fijos son elevados y los costos variables son bajos (por ejemplo, evaluaciones basadas en muestras y educación a distancia).

Los resultados

El Recuadro 5 resume las estimaciones de los diez expertos internacionales que respondieron a la pregunta sobre el impacto que tendría una buena implementación de la intervención y la probabilidad de que ello ocurriera. Los costos calculados por los autores para cada intervención complementaron las respuestas de los expertos y permiten realizar los cálculos de costo-efectividad. Este recuadro muestra además, en orden descendiente, los índices de costo-efectividad de las cuarenta intervenciones calculadas en este estudio.

Como ya se ha indicado, los autores calcularon los costos complementarios de cada intervención y los aplicaron a las estimaciones entregadas por los expertos relativas a los efectos que éstas tendrían en el aprendizaje y a la probabilidad de implementarlas exitosamente.

Se consideró inapropiado solicitar a los expertos una estimación de los costos por el

Recuadro 5: Opinión experta sobre el costo-efectividad de intervenciones educativas

Número y descripción de la intervención en orden descendiente de costo-efectividad (el Recuadro 2 tiene las descripciones detalladas)	A. Aumento estimado del rendimiento académico (%)	B. Probabilidad de una implementación adecuada (%)	C. Impacto probable (%) [A*B]	D. Aumento estimado del costo (%)	E. Costo-efectividad [C/D]
2. Asignar los mejores maestros al primer grado.	19.8	58.0	11.5	0.0	1531.2
3. Exigir el efectivo cumplimiento de la duración oficial del año escolar	10.6	49.5	5.2	0.0	699.6
1. Prohibir el cambio de profesor de curso durante el año escolar	5.0	72.0	3.6	0.0	480.0
13. Prueba objetiva al 10 por ciento de los alumnos de cuarto grado y distribuir los resultados entre los maestros	4.1	73.5	3.0	0.1	60.3
11. Descentralización	9.3	47.5	4.4	0.1	59.2
27. Campaña en los medios masivos para dar estimulación temprana y promover la lectura en el hogar	8.1	71.9	5.8	0.1	46.6
10. SIG para identificar escuelas de bajo rendimiento	10.2	68.0	6.9	0.3	27.7
25. Examen oftalmológico en la escuela y derivar a especialistas	3.2	66.0	2.1	0.1	21.1
35. Subsidio (\$50 por alumno) para mejorar la formación inicial docente	11.8	56.0	6.6	0.4	18.9
14. Prueba objetiva al 10 por ciento de los alumnos de cuarto grado y ofrecer estrategias correctivas (una semana)	12.3	60.0	7.4	0.4	17.4
9. Reducir la mitad de la burocracia y pagar sueldos más altos	8.9	36.0	3.2	0.3	12.9
36. Revisar el plan de estudios en las áreas de matemáticas y lectura y distribuir	1.9	66.9	1.3	0.1	12.7
38. Instrucción interactiva a través de programas de radio	10.7	57.5	6.2	0.5	11.4
37. Elaborar e implementar un plan de estudios bilingüe	11.7	50.6	5.9	0.5	11.2
15. Administrar pruebas a la totalidad de los estudiantes de cuarto grado	12.3	62.5	7.7	0.8	9.7
18. Dar material didáctico para instrucción personalizada	16.5	72.5	12.0	1.5	8.0
26. Transmitir buenos programas televisivos a la población preescolar	8.2	72.4	5.9	0.8	7.9
12. Descentralización con buena supervisión	19.4	53.5	10.4	1.3	7.8
16. Proporcionar libros de texto (estándar) para uso en clase	11.5	74.5	8.6	1.5	5.7
19. Dotar las salas de clases de pequeñas bibliotecas	8.5	76.5	6.5	1.4	4.7
17. Dar libros de texto (estándar) y capacitar al maestro en su uso	18.4	66.0	12.1	3.8	3.2

	A	B	C	D	E
5. Prolongar una semana el año escolar	8.0	83.5	6.7	2.3	3.0
32. Capacitar al maestro en el desarrollo de métodos de aprendizaje cooperativo	12.2	52.0	6.3	2.3	2.8
33. Capacitar al maestro en el uso de textos de aprendizaje programado	7.6	64.0	4.9	2.3	2.2
34. Familiarizar al maestro con el plan de estudios moderno	7.0	64.0	4.5	2.3	2.0
40. Intervención con un paquete de aprendizaje, administración local, capacitación y administración de pruebas	26.8	45.0	12.1	7.0	1.7
29. Programa preescolar orientado al desarrollo (50 por ciento del costo unitario de primaria)	13.0	54.5	7.1	4.2	1.7
28. Programa preescolar orientados al desarrollo (100 por ciento del costo unitario de primaria)	18.3	51.5	9.4	8.3	1.1
24. Examen médico anual y derivar a especialistas	4.1	61.5	2.5	2.4	1.1
30. Cuidado de preescolares sin asegurar su desarrollo educacional	5.7	65.9	3.8	4.2	0.9
6. Pagar a los maestros rurales un sobresueldo del 50 por ciento	18.6	65.0	12.1	13.5	0.9
4. Prolongar el horario escolar en una hora diaria	17.0	67.0	11.4	15.0	0.8
7. Aumentar en diez por ciento el sueldo del profesorado	6.3	72.5	4.6	9.0	0.5
21. Programa de alimentación escolar (50 por ciento del alumnado recibe colación en forma gratuita)	5.1	63.0	3.2	6.8	0.5
8. Aumentar en 20 por ciento el sueldo del profesorado	10.7	74.5	8.0	18.0	0.4
20. Programas de alimentación escolar (un 100 por ciento del alumnado recibe colación en forma gratuita)	5.6	74.5	4.2	13.5	0.3
31. Capacitación de docentes en servicio sin material de seguimiento	4.1	63.5	2.6	10.0	0.3
23. Programas de alimentación escolar (50 por ciento del alumnado recibe almuerzo gratuito)	6.9	59.0	4.1	18.0	0.2
39. Acceso de una hora por semana a trabajar con computadora	4.4	51.5	2.3	14.9	0.2
2. Programa de alimentación escolar (100 por ciento del alumnado recibe almuerzo gratuito)	8.1	67.5	5.5	36.0	0.2
Promedios	10.3	62.8	6.5	5.1	76.9

(A) Mejoramiento porcentual promedio esperado en el rendimiento académico de alumnos de sexto grado—con un resultado inicial de 50 puntos (de 100 posibles)—en una prueba estandarizada de lectura y matemáticas, en comparación con el grupo de control que no se benefició de la intervención.

(B) Probabilidad (porcentual) de una adecuada implementación de la intervención, basada en consideraciones técnicas y políticas.

(D) Probable aumento anual del costo unitario de operación originado por la intervención incluyendo el gasto de inversión proyectado anualmente.

hecho de ser ésta una pregunta técnica, de prolongado desarrollo y que, además, tiene una respuesta “correcta” (o que el lector puede modificar con los antecedentes de un país específico). Las estimaciones de costo tuvieron como patrón los costos de un país en la región, de tamaño e ingresos medios. En el Anexo se detalla la justificación para este cálculo. El resultado de dichos cálculos se presentan en el Recuadro 5.

Hay muchas formas de resumir la información del Recuadro 5 y de sacar conclusiones. Estas incluyen el aumento porcentual esperado en los puntajes de pruebas, el aumento de puntajes en función de la factibilidad de implementar la intervención y el costo-efectividad. En cuanto al primer grupo, aumento porcentual esperado, podemos identificar las seis intervenciones que, a juicio de los expertos, tendrían el mayor impacto en el aprendizaje en el caso de que fueran exitosamente implementadas (véase Recuadro 6).

Recuadro 6: Las seis intervenciones de mayor impacto en la población beneficiaria en el caso de ser implementadas con éxito

Intervención	Aumento esperado en puntajes de pruebas (%)
40. Intervenciones múltiples mediante un paquete didáctico con administración descentralizada; capacitación y administración de pruebas	26.8
2. Asignar los mejores maestros al primer grado	19.8
12. Descentralización con buena supervisión	19.4
6. Pagar al maestro rural un sobresueldo del orden del 50 por ciento	18.6
17. Dar libros de texto (estándar) y capacitar a los docentes en su uso	18.4
28. Programa preescolar orientado al desarrollo (100 por ciento del costo de la escuela primaria)	18.3

Se puede apreciar que un enfoque basado en “sistemas” que pueda proporcionar una gran variedad de intervenciones es, por amplio margen, la estrategia que produce los mayores efectos esperados, de ser apropiadamente implementada. Las cinco siguientes producen un efecto muy similar en magnitud. Estas incluyen la asignación de los mejores maestros a primer grado, la adopción de un régimen descentralizado combinado con un reforzamiento de la autoridad central, la asignación a maestros rurales de un aumento sustancial de sueldo, la provisión de libros de texto estandarizados y la capacitación en su uso y la oferta de programas preescolares orientados al desarrollo.

Sin embargo, los expertos manifestaron su preocupación ante la dificultad de implementar estos enfoques, particularmente el basado en sistemas. Después de tomar en cuenta las dificultades de implementación, un enfoque basado en sistemas no resulta mejor

que la provisión de una variedad de insumos discretos, como se puede observar en el Recuadro 7. Asimismo, las intervenciones relacionadas con el programa preescolar y la descentralización se consideraron tan difíciles de implementar que no se encuentran entre las seis mejores intervenciones.

Recuadro 7: Las seis intervenciones de mayor impacto en la población beneficiaria considerando la factibilidad de su implementación

Intervención	Aumento probable en puntajes de pruebas (%)
17. Proporcionar libros de texto estándares y capacitar a los docentes en su uso	12.1
40. Intervenciones múltiples mediante un paquete didáctico, administración descentralizada en la escuela; capacitación y administración de pruebas	12.1
6. Pagar al maestro rural un sobresueldo del orden del 50 por ciento	12.1
18. Proporcionar material didáctico para la instrucción personalizada	12.0
2. Asignar los mejores maestros al primer grado	11.5
4. Extender el horario escolar en una hora diaria	11.4

Por otra parte, cinco de las seis intervenciones que alcanzan el grado de costo-efectividad más alto calculado, son muy diferentes a aquellas que se espera tengan el mayor impacto en la población beneficiaria, ya que existen varias intervenciones que son muy bajas en función del costo, las cuales tienen, por lo menos, algún tipo de impacto. Las seis intervenciones con el mayor grado de costo-efectividad son las siguientes:

Recuadro 8: Intervenciones con el costo-efectividad más alto esperado

Intervención	Índice costo-efectividad
2. Asignar a los mejores maestros al primer grado	1531.2
3. Asegurar el cumplimiento de la duración oficial del año escolar	699.6
1. Política que prohíba cambiar al profesor de curso durante el año	480.0
13. Administrar pruebas a un diez por ciento de los estudiantes de cuarto grado y distribuir los resultados entre los maestros	60.3
11. Descentralización (sin fortalecer la supervisión)	59.2
27. Campañas a través de los medios para que los padres den estimulación temprana y compartan lecturas con sus hijos	46.6

La única intervención que se mantiene es la número 2 (asignar a los maestros más destacados al primer grado), la cual pese a estar relativamente exenta de costo y de acuerdo a los expertos, tendría que tener un fuerte impacto.

Otra intervención que cumple esta condición es la de hacer cumplir las regulaciones que definen la duración del año escolar oficial, a pesar que ésta podría tener complicaciones políticas, especialmente en aquellos países donde las huelgas del magisterio son comunes. Asimismo, el imponer la prohibición de cambiar al profesor del curso durante el año escolar tampoco implica mayores costos, excepto que esto puede ocasionar problemas administrativos.

El retiro de un maestro durante el año escolar exigiría sustituirlo temporalmente, como alternativa a transferir a un maestro de otra escuela. El costo de administrar pruebas a muestras de alumnos es bastante más bajo que el costo de hacerlo a través de muestreos por universos. Para que esta última modalidad fuera práctica, los resultados debieran ser presentados al usuario en una forma amistosa e incluir sugerencias para su mejoramiento.

En la opinión de los expertos, la centralización de la administración en la región se encuentra tan “osificada” que la descentralización—incluso sin el fortalecimiento de una autoridad supervisora—debiera tener un efecto positivo, ya que prácticamente no tiene costo. Por último, aparentemente las campañas vía medios de comunicación tienen un costo relativamente bajo, aunque no por ello dejen de tener un impacto de consideración.

El Recuadro 9 muestra las intervenciones con el valor costo-efectividad más bajo. Obviamente, los programas de alimentación escolar son de alto costo y su efecto en el aprendizaje podría ser solamente marginal. Por otra parte, podrían afectar sustancialmente otros parámetros, como la asistencia escolar y un impacto separado en la salud. Asimismo, aumentos de sueldo modestos que no vayan acompañados de mayores responsabilidades, o la capacitación docente sin algún tipo de seguimiento, no constituyen enfoques costo-eficiente. Por último, en la actualidad, las computadoras no representarían un alternativa costo-eficiente para la educación primaria.

Recuadro 9: Intervenciones con el menor costo-efectividad esperado

Intervención	Índice Costo-efectividad
22. Programas de alimentación escolar (almuerzo gratuito para el 100 por ciento del alumnado)	0.2
39. Acceso a computadoras una hora a la semana	0.2
23. Programas de alimentación escolar (almuerzo gratuito para el 50 por ciento del alumnado)	0.2
20. Programas de alimentación escolar (colación gratuita para el 50 por ciento del alumnado)	0.3
31. Capacitación en servicio para docentes—sin material de seguimiento	0.3
8. Aumento del sueldo de los profesores del orden del 20 por ciento	0.4

En síntesis, las estimaciones hechas por los expertos confirman las siguientes conclusiones sobre las políticas asociadas a intervenciones educativas y recomiendan:

- ▶ Implementar aquellas intervenciones de gran impacto, particularmente las relacionadas con intervenciones múltiples, materiales didácticos y apoyo diferencial a la educación rural, que impliquen costos moderados a altos. Dado su considerable efecto potencial, estas intervenciones debieran ser implementadas, a pesar de sus costos.
- ▶ Implementar intervenciones que no impliquen un costo muy alto, que tengan impacto y que suelen pasar inadvertidas (por ejemplo, regular la duración del año escolar, asignar buenos maestros a primer grado).
- ▶ Algunas intervenciones son de alto costo y, por sí solas—sin actividades u objetivos suplementarios—no constituyen una buena inversión. Esto es particularmente cierto en el caso de aumento de salarios, la utilización de computadoras y los programas de alimentación escolar.

Las estimaciones hechas por los planificadores latinoamericanos se detallan en el Anexo Recuadro A2, y se comparan con las de los expertos en el Anexo Recuadro A2B. Los planificadores se mostraron bastante más entusiasmados que los expertos sobre el posible impacto que podrían tener las intervenciones (en promedio 19 versus 10 por ciento). Es posible que los primeros no estén suficientemente familiarizados con la literatura sobre el tema de la efectividad de las intervenciones, la que suele ser muy conservadora.

Por otra parte, en lo relativo a la probabilidad de lograr una implementación exitosa, ocurrió exactamente lo contrario (48 versus 63 por ciento). En particular, los planificadores se mostraron menos positivos hacia las implementaciones que requieren un mayor financiamiento. Finalmente, ellos estimaron que cada intervención aumentaría el costo unitario en un 14 por ciento como promedio, casi tres veces el porcentaje calculado por los autores (5 por ciento).

Un análisis detallado de las estimaciones de los planificadores sugiere que podrían no haber entendido las preguntas sobre costos, o no dispusieron del tiempo necesario para contestarlas. Por consiguiente, las estimaciones de costo de los planificadores no se incluyen en este informe.

En cuanto a los cálculos de costo-efectividad, los valores obtenidos por los planificadores y los expertos son del mismo orden, aunque exhiben algunas diferencias. Los planificadores le atribuyen a la descentralización (Nº 11), la prohibición de cambiar al

profesor del curso (Nº 1), las mejoras en el área de capacitación inicial del docente (Nº 35), las modificaciones del plan de estudios (Nº 36), los programas preescolares (Nº 29 y 30), las iniciativas tradicionales de capacitación en servicio (Nº 31) y el uso de computadoras (Nº 39), un costo-efectividad sustancialmente mayor (más del doble) que los expertos. Por su parte, los expertos le atribuyeron un mayor costo-efectividad sólo a aquellas intervenciones que involucran la reducción del aparato burocrático (Nº 9), programas televisivos para preescolares y campañas a través de los medios de comunicación (Nº 26 y 27), la extensión del día y año escolar (Nº 4 y 5), el aumento de salarios para maestros rurales (Nº 6) y el aumento de salarios del profesorado (Nº 7 y 8).

Conclusiones y recomendaciones

Como se observó anteriormente, las conclusiones de “sentido común” que se pueden derivar del ejercicio son:

- ▶ llevar a cabo intervenciones de gran impacto y costos moderados, particularmente las que dicen relación con un enfoque basado en sistemas, materiales didácticos y programas preescolares, sin descuidar las posibles dificultades de implementación que caracterizan a las intervenciones más complejas;
- ▶ llevar a cabo intervenciones que no sean costosas pero que produzcan cierto impacto (por ejemplo, regular la duración del año escolar, asignar buenos maestros a primer grado);
- ▶ evitar la implementación de intervenciones a gran escala y de alto costo que a la fecha hayan demostrado tener un bajo costo-efectividad (aumentar los sueldos sin otras medidas complementarias, programas tradicionales de capacitación docente, de alimentación escolar, etc.); y
- ▶ en lugar de implementar intervenciones aisladas, hacerlo bajo la modalidad de paquetes.

El índice llega en un momento muy oportuno para la subregión, dado el creciente consenso sobre el papel fundamental que la educación juega en el éxito económico y social, el acuerdo suscrito en la Cumbre de Jefes de Estado en 1998 y el aumento de la inversión en el campo de la educación por parte de gobiernos y agencias internacionales.

El hecho de hacer explícitos los costos y efectos esperados, da mayor transparencia a las

conjeturas de los responsables por la toma de decisiones acerca de lo que, en ciertas circunstancias dadas, puede o no funcionar. El ejercicio alerta a los elaboradores de política educativa, acerca del valor relativo de las estrategias que han adoptado, permitiéndoles reexaminar sus presunciones. El cálculo del costo de las intervenciones es, por mérito propio, de gran utilidad, ya que raramente se hace en forma sistemática. Por ende, estas estimaciones pueden ser utilizadas para evaluar, o al menos proporcionar una cifra de referencia, y calcular el costo de los componentes de estos proyectos en diversos países.

La necesidad de definir prioridades en el ámbito educativo, no es privativa de quienes se desempeñan en este campo, sino también interesa a los líderes políticos y de la industria. Quizás, esta sencilla herramienta diseñada para definir conjeturas en forma explícita, pueda ayudar a los responsables de tomar decisiones a distinguir entre aquellas estrategias que funcionan y las que no, y contribuir de esta forma a fortalecer el consenso social sobre la necesidad de invertir en el campo de la educación.

El ejercicio también representa un excelente método de enseñanza para elaboradores de políticas y planificadores, ya que los obliga a clarificar su forma de pensar. Una forma óptima de operar, consiste en crear pequeños grupos que trabajen con alrededor de cinco intervenciones. La idea es trabajar en conjunto y presentar las conclusiones ante una sesión plenaria.

En general, un gran número de programas y proyectos implementados en América Latina, (en especial República Dominicana, Panamá y países de América Central), no coincide con las recomendaciones derivadas de este ejercicio. En particular, los enfoques simples y de bajo costo, tales como la asignación de maestros, la continuidad del docente y las campañas vía medios de comunicación, suelen pasar inadvertidos. Las intervenciones que con el apoyo de evidencia empírica muestran avances en el nivel de aprendizaje son, lamentablemente, muy escasas.

Lo anterior es particularmente cierto en el caso de intervenciones actualmente en boga, como la descentralización, la administración de pruebas y el uso de computadoras. Los errores son costosos y en momentos en que la educación es aclamada como factor clave del desarrollo económico y social, y el objetivo de grandes inversiones regionales y globales, se hace indispensable re-examinar el impacto que caracteriza a las diversas intervenciones.

Actualmente, los países de América Central, República Dominicana y Panamá tienen la gran oportunidad de realizar investigación aplicada, debido a que todos los países de la subregión están realizando evaluaciones a escala nacional, ya sea a través de muestras o universos de alumnos. Eventualmente será posible determinar cuáles intervenciones han tenido un efecto significativo sobre el aprendizaje (para un resumen detallado de una experiencia reciente, ver Rojas y Esquivel). Los dos países de la subregión que cuentan con

más experiencia en esta área son Costa Rica y República Dominicana. El primero comenzó en 1987 y ha cubierto muchos niveles y elementos diferentes, aunque algunos de ellos no han logrado la continuidad deseada a causa de cambios políticos. República Dominicana comenzó con estudios pilotos en 1991-94 en el cuarto y octavo grados, y ha utilizado estas pruebas, en parte, con el propósito de promover este enfoque. Existe un interés mayor en utilizar las pruebas como un instrumento de diagnóstico, investigación y apoyo. Ninguno de estos dos países ha iniciado hasta ahora, un programa sistemático de investigación basado en los resultados de pruebas. Algunas iniciativas recientes que se han llevado a cabo en los demás países incluyen:

- ▶ El Salvador: Se realizaron muestras en 1994 y 1996 y se creó un sistema nacional de evaluación a partir de 1997;
- ▶ Guatemala: La Universidad del Valle comenzó a crear un sistema nacional de evaluación en 1997;
- ▶ Honduras: Se practicaron algunas evaluaciones en 1990 y en la actualidad hay un nuevo sistema creado y las primeras pruebas fueron administradas en 1997 por la Universidad Pedagógica Nacional;
- ▶ Nicaragua: Se administraron pruebas piloto en 1996, 1997 y 1998;
- ▶ Panamá: Comenzó en 1997 a administrar pruebas a un universo de estudiantes.

Todos estos países estarán ahora en condiciones de beneficiarse de la investigación aplicada como herramienta de ayuda para identificar las estrategias que generen los mejores resultados de aprendizaje.

En síntesis, los resultados de esta encuesta son los siguientes:

- ▶ se ha logrado elaborar un índice (aunque reconocemos que es algo aproximado) del costo-efectividad de las intervenciones educativas en América Latina, incluyendo las empleadas en los países de Centro América, Panamá y República Dominicana;
- ▶ las opiniones de expertos internacionales se han comparado con las de planificadores educacionales de América Latina en ejercicio y podrán ser utilizadas por expertos nacionales como datos referenciales;
- ▶ ha sido posible identificar incongruencias, ambigüedades y contradicciones en las diversas opiniones recabadas sobre costo-efectividad;
- ▶ se ha definido una agenda para llevar a cabo las usualmente demorosas investigaciones sobre costo-efectividad de las intervenciones educativas y, finalmente
- ▶ se ha diseñado una útil herramienta de enseñanza que, a su vez, contribuirá a fortalecer el consenso sobre la efectividad de las inversiones.

Anexo

Recuadro A1: Aumento estimado del costo unitario generado por cada intervención*

Intervención	Aumento porcentual	Explicación del cálculo de costo (en dólares) en el costo unitario
1.	0.01	Costo nominal del orden de los \$30 mil
2.	0.01	Costo nominal del orden de los \$30 mil, por información y control
3.	0.01	Costo nominal del orden de los \$30 mil, por proveer información y garantizar cumplimiento
4.	15.0	Aumento del 16.7 por ciento en horas, equivale a aumento de sueldos del 16.7 por ciento (90 por ciento del costo total). 16.7 por 90 por ciento es igual a un 15 por ciento o \$30 por alumno.
5.	2.3	Una semana adicional de trabajo, según el punto precedente, equivale a \$4.50.
6.	13.5	El 30 por ciento de los estudiantes son de zonas rurales. Para este grupo, el aumento salarial equivale al 50 del 90 por ciento del costo unitario (0.45 por \$200) o \$90 por estudiante del grupo beneficiario. Para este sistema, el costo es de \$27 por estudiante. (El mayor costo total es 90 por \$600 mil en relación al total de \$400 millones).
7.	9.0	Aumento equivaldría a \$18 por estudiante
8.	18.0	Aumento equivaldría a \$36 por estudiante
9.	0.3	La burocracia representa el 5 por ciento del presupuesto total, o \$20 millones, que equivale a \$10 por estudiante. Un 50 por ciento de reducción en el número de burócratas, reduce el costo a la mitad (\$10 millones). Las mejoras salariales incrementan el costo en \$10.5 millones. El aumento equivale a \$500 mil. También puede ser calculado directamente sobre la base del costo unitario. Costo actual es \$10. Si la burocracia se reduce a la mitad, el nuevo costo unitario es \$5; si el costo se incrementa 2.1 veces, el costo unitario se eleva a \$10.5. Aumento total del costo unitario es de \$50.
10.	0.3	SIG estimado en \$1 millón o \$0.50 por estudiante.
11.	0.1	Dado que no se ha considerado ampliar la facultad del ministerio de educación para fiscalizar y evaluar, se estima que el costo no excedería \$300 mil o \$0.15 por concepto de folletos para rectores y centros de padres, más la implementación de un sistema de información y difusión.
12.	1.3	El costo de mejoramiento del flujo de información y de ampliación de la facultad de fiscalización y evaluación, reforzando la administración de pruebas, producción de estadísticas y gestión financiera, es de aproximadamente \$3 millones. Administrar pruebas a 330 mil alumnos de cuarto grado tiene un costo de \$5 por estudiante; otros costos incluyen cerca de \$1 millón para un MIS y costos varios del orden de \$300 mil. Costo unitario total es de \$2.65.

Intervención	Aumento porcentual	Explicación del cálculo de costo (en dólares) en el costo unitario
13.	0.1	Una batería apropiada de pruebas tiene un costo aproximado de \$5 por alumno. Sin embargo, sólo un 10 por ciento de los alumnos de cuarto grado es evaluado. Cuarto grado representa 1/6 del alumnado total, por lo tanto, sólo un 1.67 por ciento de éstos rinde la prueba. Para tales estudiantes el costo es de \$5; para el sistema, el costo es de \$0.08. La distribución de resultados entre los maestros de cuarto grado agrega \$0.02, para un total de \$0.10.
14.	0.4	El costo del seminario de seguimiento para la totalidad de los maestros de cuarto grado equivale a una semana de trabajo docente. El costo unitario es entre \$4.50 a \$6 o \$0.75, más \$0.10 por administración de pruebas. Costo total del sistema es de \$0.85.
15.	0.8	Incluye una semana de capacitación. Se administran pruebas a la totalidad de los alumnos de cuarto grado. El costo es de \$0.83, más \$0.75 por concepto de capacitación. Costo total es \$1.58.
16.	1.5	Se debe establecer que se proporcionan dos libros de texto (español y matemáticas). Asume \$1.50 por libro. Total \$3 por estudiante.
17.	3.8	Se asume que el salario del maestro es el 90 por ciento del costo unitario de \$200, vale decir, \$180 por estudiante. Dividido por 40, una semana de trabajo del docente equivale a \$4.50 por alumno. Si a esto le sumamos \$3 (intervención 16), el total es de \$7.50.
18.	1.5	Costo de impresión es de \$8.75 (cuatro libros de texto); costo de preparación es \$500 mil, vale decir, \$0.25 por estudiante. Costo total es \$9. Los libros tienen una vida útil de tres años, lo que se traduce en un costo de \$3.
19.	1.4	Asume un precio (por grandes cantidades) de \$2 por libro, de modo que la biblioteca tendría un costo de \$400. Proyectado a cinco años el costo se reduce a \$80. Considerando 29 estudiantes por clase el costo unitario equivaldría a \$2.75.
20.	13.5	Se calcula el costo de la leche en \$0.10 y del pan en \$0.05. El costo total es \$0.15 por 180 días, o \$27 por estudiante.
21.	6.8	Igual que arriba, salvo que solamente lo recibe la mitad del alumnado. Luego, costo unitario es de \$13.50.
22.	36.0	El costo diario estimado para almuerzos es \$0.40; por lo tanto, el costo es \$0.40 por 180 o \$72 por estudiante.
23.	18.0	La mitad del costo de la intervención 22, vale decir, \$36.
24.	2.4	No incluye servicios médicos prestados por el sistema de salud. Un facultativo puede examinar a 28 alumnos al día, durante 180 días, lo que equivale a cinco mil estudiantes al año. El sueldo del médico es de \$24 mil, lo que resulta en un costo unitario de \$4.80.
25.	0.1	Solamente detección, si bien los alumnos con afecciones a la vista pueden ocupar los asientos de adelante. Con una pequeña cantidad adicional de dinero y algunos materiales, el maestro podría tomar esta iniciativa.

Intervención	Aumento porcentual	Explicación del cálculo de costo (en dólares) en el costo unitario
26.	0.8	Se ponen a disposición 250 programas de televisión para uso en el hogar. El costo absoluto estimado es de \$3 millones, asumiendo la compra de programas de gran prestigio, como Plaza Sésamo.
27.	0.1	El costo total de preparación y compra de espacios publicitarios en televisión se calcula en \$500 mil, vale decir, \$0.25 por estudiante.
28.	8.3	El costo es de \$200 para el 50 por ciento de los estudiantes prorrateado a lo largo de seis años; vale decir, \$33.33 para el grupo beneficiario y \$16.67 por estudiante considerando todo el sistema.
29.	4.2	La mitad del costo; vale decir, \$16.67 para el grupo beneficiario y \$8.34 por estudiante considerando todo el sistema.
31.	10.0	Cuatro semanas completas de perfeccionamiento docente, equivalen a \$4.50 por 4 es igual a \$18. Si a esto se le suma el costo de la preparación del curso, material y gastos de traslado, el costo total sería alrededor de \$20.
32.	2.3	Una semana de capacitación se calcula a \$4.50, igual al caso anterior.
33.	2.3	Igual al caso anterior.
34.	2.3	Igual al caso anterior.
35.	0.4	Programa de subsidio se calcula en \$200 por docente graduado que enseña durante 20 años. Luego, el costo es de \$20 por año. La relación maestro/estudiante es 1:29, por consiguiente el costo anual es 20/29 o \$0.70. (Otra forma de calcular este costo es considerar que cada año se capacitan siete mil maestros para reemplazar al diez por ciento de un magisterio de 70 mil. Siete mil maestros nuevos a \$200 cada uno es igual a \$1.4 millón, o un costo unitario de \$0.70).
36.	0.1	Basado en la contratación de expertos locales y la distribución de manuales sobre plan de estudios, no en estudios de investigación técnica. Se estima un costo de \$400 mil para cubrir esencialmente el costo de los expertos locales y un costo de distribución de los manuales muy bajo (\$1 por manual, para un total de 70 mil copias).
37.	0.5	El plan de estudios bilingüe tiene un costo fijo bajo de aproximadamente \$100 mil, asociado con la contratación de profesores bilingües. Esto corresponde a \$0.50 por alumno atendido (un 10 por ciento de los estudiantes). Se deben suministrar los libros necesarios y capacitar a los maestros durante por lo menos una semana al año. Por consiguiente, el costo variable para el diez por ciento de la población es de \$4.50, por la semana de capacitación, más tres libros a \$2 (por un total de \$6); el total para alumnos indígenas es de aproximadamente \$10.55. El costo para la totalidad del sistema equivale al 10 por ciento o \$1.05.
38.	0.5	\$500 mil por concepto de preparación, o \$0.25 por estudiante, sin el uso de asistencia técnica extranjera (caso de

Intervención	Aumento porcentual	Explicación del cálculo de costo (en dólares) en el costo unitario
39.	14.9	<p>Venezuela). Costo de la radio, \$29 por equipo por clase, es alrededor de \$1 por estudiante, si bien su duración se estima en tres años; luego, su costo es de \$0.33. El costo de los materiales es aproximadamente \$0.50. El costo unitario total es \$1.08.</p> <p>Se estima un costo de \$2 mil en computadoras más \$ 100 para otras modificaciones. Las computadoras tienen una vida útil de cuatro años; por lo tanto, su costo anual es del orden de los \$525. Las computadoras son utilizadas por 30 estudiantes a razón de una hora por semana (30 horas semanales) o \$16.50 por estudiante. A este costo se debe sumar el de un maestro a tiempo completo que trabaje 27 horas semanales (una vez a la semana un curso trabaja con dos maestros por un período). El costo del educador representa el 1/27 del 90 por ciento del costo unitario, o \$6.67. El mantenimiento de las computadoras equivale a \$200 por año, o \$6.67 adicionales por estudiante. El total por estudiante es de \$29.84. La compra de computadoras en desuso por \$1 mil, reduciría drásticamente dicho costo y, a su vez, bajaría a la mitad el costo de mantenimiento y seguridad. Otra opción es contratar a un técnico a 2/3 del costo del maestro. El costo total podría verse reducido a \$8.25 más \$5 más \$3.33 es igual a \$16.58, a pesar que esto último puede no ser muy factible.</p>
40.	7.0	<p>El costo está basado en las siguientes estimaciones previas: libros de texto \$3; materiales auto-didácticos \$3; una semana de capacitación \$4.50; administración local de la escuela \$2.65; sistema de evaluación \$0.85. Costo total es de \$14.</p>

*Costo total del sistema primario es del orden de \$400 millones y el costo unitario es \$200.

Recuadro A2B: Índice estimado de costo-efectividad—Expertos versus planificadores

Número y descripción de la intervención en orden descendiente de costo-efectividad (el anexo contiene descripciones más detalladas)	A. Aumento estimado del rendimiento académico (%)	B. Probabilidad de una implementación adecuada (%)	C. Impacto Probable (%) [A*B]	D. Aumento estimado del costo (%)	E. Costo-efectividad [C/D]
2. Asignar a los maestros más destacados al primer grado	38.2	44.8	17.1	0.01	1711.4
1. Política que prohíbe cambiar al profesor de curso durante el año	25.6	42.3	10.8	0.01	1081.9
3. Imponer la regulación que define la duración oficial del año escolar	18.0	42.2	7.6	0.01	759.7
11. Descentralización	26.4	53.6	7.6	0.1	141.7
27. Campañas a través de los medios de comunicación motivando a los padres a leerle a sus hijos	12.4	45.7	5.7	0.1	56.6
13. Administrar pruebas al 10 por ciento de los alumnos de cuarto grado y distribuir resultados entre los maestros	9.3	53.5	5.0	0.1	37.1
35. Plan de subsidios (50 dólares por alumno) para mejorar la capacitación docente	28.1	53.6	15.1	0.4	37.7
25. Examen oftalmológico realizado en la escuela y derivación a especialistas o centros especializados	7.3	51.1	3.7	0.1	37.1
36. Modificar el plan de estudios en las áreas de matemáticas y lectura y distribuir	6.3	58.0	3.6	0.1	36.3
10. MIS para identificar escuelas de bajo rendimiento	20.8	50.3	10.4	0.3	34.8
14. Someter a prueba al 10 por ciento de los alumnos de cuarto grado y elaborar estrategias correctivas (una semana)	19.0	56.8	10.8	0.4	27.0
12. Descentralización supervisada	33.8	56.6	19.1	1.0	19.1
15. Someter a pruebas a la totalidad de los estudiantes de cuarto grado	23.9	51.6	12.3	1.0	12.3

Temas de reforma educativa en América Central

	A	B	C	D	E
37. Elaborar e implementar un plan de estudios bilingüe	21.9	51.3	11.2	1.0	11.2
9. Reducir el tamaño de la burocracia y pagar sueldos más altos	10.5	27.1	2.9	0.3	9.5
19. Dotar las salas de clases de pequeñas bibliotecas	15.9	49.6	7.9	1.0	7.9
38. Instrucción interactiva a través de programas de radio	15.9	43.4	6.9	1.0	6.9
18. Proporcionar material didáctico de instrucción personalizada	24.2	53.5	13.0	2.0	6.5
32. Capacitar al maestro en el desarrollo de métodos de aprendizaje cooperativo	19.9	58.9	11.7	2.0	5.9
16. Proporcionar libros de texto estándares para uso en clase	17.6	52.8	9.3	2.0	4.7
34. Familiarizar al maestro con el plan de estudios moderno	13.9	59.1	8.2	2.0	4.1
29. Programas preescolares orientados al desarrollo (50 por ciento del costo unitario de primaria)	29.7	54.4	16.1	4.0	4.0
33. Capacitar al maestro en el uso de materiales de aprendizaje programado	13.4	57.4	7.7	2.0	3.9
26. Transmitir programas televisivos de gran prestigio a la población preescolar	8.6	42.7	3.7	1.0	3.7
17. Proporcionar libros de texto estándares y capacitar al maestro en su uso	25.2	57.6	14.5	4.0	3.6
40. Intervenciones múltiples; paquetes de aprendizaje; administración basada en la escuela; capacitación; administración de pruebas	38.5	50.6	19.5	7.0	2.8
5. Prolongar la duración del año escolar	12.1	40.2	4.8	2.0	2.4
28. Programas preescolares orientados al desarrollo (100 por ciento del costo unitario de primaria)	32.2	53.4	17.2	8.0	2.1
24. Examen físico anual y derivación a especialistas	8.6	48.3	4.2	2.0	2.1
30. Cuidado de preescolares sin contenido de desarrollo educacional	14.1	53.5	7.6	4.0	1.9

	A	B	C	D	E
21. Programas de alimentación escolar (un 50 por ciento del alumnado recibe colación en forma gratuita)	14.0	45.9	6.4	7.0	0.9
31. Capacitación de docentes en servicio sin recibir material de seguimiento	13.2	59.8	7.9	10.0	0.8
4. Prolongar el horario escolar en una hora diaria	26.8	40.6	10.9	15.0	0.7
6. Pagar a los maestros rurales un salario del orden del 50 por ciento adicional	22.1	38.5	8.5	14.0	0.6
20. Programas de alimentación escolar (un cien por ciento del alumnado recibe colación en forma gratuita)	13.5	56.5	7.6	14.0	0.5
7. Aumentar en diez por ciento el sueldo del profesorado	11.8	30.6	3.6	9.0	0.4
39. Asignar una hora al trabajo con computadoras	14.9	40.1	6.0	15.0	0.4
23. Programas de alimentación escolar (50 por ciento del alumnado recibe almuerzo en forma gratuita)	13.7	27.8	3.8	18.0	0.3
8. Aumentar en un 20 por ciento el sueldo del profesorado	13.7	27.8	3.8	18.0	0.2
22. Programas de alimentación escolar (un cien por ciento del alumnado recibe almuerzo en forma gratuita)	16.6	42.8	7.1	36.0	0.2
Promedios	18.8	48.5	9.2	5.1	102.3

(A) Mejoramiento porcentual promedio esperado en el rendimiento académico de alumnos de sexto grado—con resultados originales de 50 puntos (de 100 posibles)—en una prueba estandarizada de lectura y matemáticas, en comparación con el grupo de control que no se benefició de la intervención.

(B) Probabilidad (porcentual) de una adecuada implementación de la intervención, basada en consideraciones técnicas y políticas.

(D) Probable aumento anual del costo unitario de operación originado por la intervención incluyendo el gasto de inversión proyectado anualmente.

Recuadro A2B: Índice estimado de costo-efectividad—expertos versus planificadores

Número y descripción de la intervención en orden descendiente de costo-efectividad (el anexo contiene descripciones más detalladas)	Costo efectividad		
	A. Estimaciones de los expertos	B. Estimaciones de los planificadores	C. Diferencia (A-B)
2. Asignar maestros más destacados al primer grado	1531.2	2281.9	- 750.7
3. Imponer la regulación que define la duración oficial del año escolar	699.6	1012.9	- 313.3
1. Política que prohíbe cambiar al profesor de curso durante el año	480.0	1442.5	- 962.5
13. Administrar pruebas al 10 por ciento de los alumnos de cuarto grado y distribuir resultados entre los maestros	60.3	100.0	- 39.7
11. Descentralización	59.2	188.9	- 129.7
27. Campañas a través de medios de comunicación motivando a los padres a leerle a sus hijos	46.6	45.3	1.3
10. MIS para identificar escuelas de bajo rendimiento	27.7	41.8	- 14.0
25. Examen oftalmológico realizado en la escuela y derivación a especialistas o centros especializados	21.1	37.1	- 16.0
35. Plan de subsidios (50 dólares por alumno) para mejorar capacitación docente	18.9	43.1	- 24.2
14. Someter a prueba al 10 por ciento de los alumnos de cuarto grado y elaborar estrategias correctivas (una semana)	17.4	25.4	- 8.1
9. Reducir el tamaño de la burocracia y pagar sueldos más altos	12.9	11.4	1.5
36. Modificar el plan de estudios en las áreas de matemáticas y lectura y distribuir	12.7	36.3	- 23.6
38. Instrucción interactiva a través de programas de radio	11.4	12.8	- 1.4
37. Elaborar e implementar un plan de estudios bilingüe	11.2	21.4	- 10.2
15. Someter a pruebas a la totalidad de los estudiantes de cuarto grado	9.7	15.6	- 5.9

	A	B	C
18. Proporcionar material auto-didáctico	8.0	8.6	- 0.6
26. Transmitir programas televisivos de gran prestigio a la población preescolar	7.9	4.9	3.0
12. Descentralización supervisada	7.8	14.4	- 6.6
16. Proporcionar libros de texto estándares para uso en clase	5.7	6.2	- 0.5
19. Dotar las salas de clases de pequeñas bibliotecas	4.7	5.8	- 1.0
17. Proporcionar libros de texto estándares y capacitar al maestro en su uso	3.2	3.9	- 0.6
5. Prolongar la duración del año escolar	3.0	2.2	0.8
32. Capacitar al maestro en el desarrollo de métodos de aprendizaje cooperativo	2.8	5.2	- 2.4
33. Capacitar al maestro en el uso de materiales de aprendizaje programado	2.2	3.4	- 1.3
34. Familiarizar al maestro con el plan de estudios moderno	2.0	3.7	- 1.7
40. Intervenciones múltiples: paquetes de aprendizaje; administración basada en la escuela; capacitación; administración de pruebas	1.7	2.8	- 1.1
29. Programas preescolares orientados al desarrollo (50 por ciento del costo unitario de primaria)	1.7	3.9	- 2.2
28. Programas preescolares orientados al desarrollo (100 por ciento del costo unitario de primaria)	1.1	2.1	- 0.9
24. Examen físico anual y derivación a especialistas	1.1	1.7	- 0.7
30. Cuidado de preescolares sin contenido de desarrollo educacional	0.9	1.9	- 0.9
6. Pagar a los maestros rurales un salario del orden del 50 por ciento adicional	0.9	0.6	0.3
4. Prolongar el horario escolar en una hora diaria	0.8	0.7	0.0

Temas de reforma educativa en América Central

	A	B	C
7. Aumentar en 10 por ciento el sueldo del profesorado	0.5	0.4	0.1
21. Programas de alimentación escolar (un 50 por ciento del alumnado recibe colación en forma gratuita)	0.5	1.0	- 0.5
8. Aumentar en 20 por ciento el sueldo del profesorado	0.4	0.2	0.2
20. Programas de alimentación escolar (un cien por ciento del alumnado recibe colación en forma gratuita)	0.3	0.6	- 0.3
31. Capacitación de docentes en servicio sin material de seguimiento	0.3	0.8	- 0.5
23. Programas de alimentación escolar (un 50 por ciento del alumnado recibe almuerzo en forma gratuita)	0.2	0.3	- 0.1
39. Asignar una hora semanal al trabajo con computadoras	0.2	0.4	- 0.2
22. Programas de alimentación escolar (un cien por ciento del alumnado recibe almuerzo en forma gratuita)	0.2	0.2	0.0

Referencias

- Arriagada, A.M. 1981. Determinants of Sixth Grade Student Achievement in Colombia. World Bank Education Department. Washington DC: The World Bank.
- Ball, G.C. and S. Goldman. 1997. Improving Education's Productivity: Reexamining the System to Get the Schools We Need. *Kappan* 79 (3).
- Carnoy, M. y C.Castro. 1997. La reforma educativa en América Latina: Actas de un seminario. SOC97-102. Washington DC: BID.
- Castillo, Melba A. 1997. La descentralización de los servicios de educación en Nicaragua. CEPAL Informe N° 55. Santiago, Chile.
- Coleman, J.S., E.Q. Campbell, C.F. Hobson, J. McPartland, A.M. Mood, F.D. Weinfeld, and R.L. York. 1966. Equality of Educational Opportunity. Washington DC: U.S. Department of Health, Education, and Welfare.
- Cotlear, D. 1986. Farmer Education and Farm Efficiency in Peru: The Role of Schooling, Extension Services and Migration. World Bank Education and Training Department Discussion Paper EDT No. 49. Washington DC: The World Bank.
- Chubb, J., and T. Moe. 1991. Politics, Markets and America's Schools. Washington DC: Brookings Institution.
- Chrispeels, J. 1997. Educational Policy Implementation in a Shifting Political Climate: The California Experience. *American Education Research Journal* 34 (3).
- CEPAL/UNESCO. 1992. Educación y conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad. Santiago, Chile.
- Elley, W.B. 1992. How in the World Do Students Read? Hamburg: The International Association for the Evaluation of Educational Achievement.
- Educational Testing Service (ETS). 1992. The International Assessment of Educational Progress: Learning Mathematics. Princeton.
- ETS. 1992b. The International Assessment of Educational Progress: Learning Science. Princeton.
- Farrel, J., and E. Schiefelbein. 1974. Expanding the Scope of Educational Planning: The Experience of Chile. *Interchange* 5 (1): 18–30.
- Fraser, B., H. Walberg, W. Welch, and J. Hattie. 1987. Syntheses of Educational Productivity Research. *International Journal of Educational Research* 11 (2): 147–252.
- Fullan, M. 1991. *The New Meaning of Educational Change*. New York: Teachers College Press.
- Gerstner, L. et al. 1994. *Reinventing Education*. New York: Dutton.

- Gutman, C. 1993. Todos los niños pueden aprender. El Programa de las 900 Escuelas para los sectores pobres de Chile. Paris: UNESCO.
- Hanushek, E. 1986. The Economics of Schooling: Production and Efficiency in Public Schools. *Journal of Economic Literature* 24: 1141–77.
- Hanushek, E. 1997. Education Evaluation and Policy Analysis (Summer).
- Harbison, R., and E. Hanushek, E. 1992. Educational Performance of the Poor: Lessons from Rural Northeast Brazil. New York: The World Bank and Oxford University Press.
- Hornik, R.H., M. Ingle, M. Macanany, and W. Schramm. 1973. Television and Educational Reform in El Salvador. Stanford University.
- Jamison, D., B. Searle, S. Heyneman, and K. Galda. 1981. Improving Elementary Mathematics Education in Nicaragua: An Experimental Study of the Impact of Textbooks and Radio on Achievement. Working Paper No. 81-5, Population and Human Resources Division. Washington DC: The World Bank.
- Jencks, C. 1972. The Coleman Report and the Conventional Wisdom. In *On Equality of Educational Opportunity*. F. Mosteller and D.P. Moynihan, eds. pp. 69–115. New York: Vintage.
- Jimenez, E., M. Lockheed, E. Luna, and V. Paqueo. 1990. School Effects and Costs for Private and Public Schools in the Dominican Republic. *International Journal of Educational Research*.
- Levin, H. 1987. What Have We Learned About Cost-Benefit and Cost-Effectiveness Analysis? In *New Directions for Program Evaluation*. D. Corday, H. Bloom, and R. Light, eds.
- Lockheed M., and E. Hanushek. 1988. Improving Educational Efficiency in Developing Countries: What Do We Know? *Compare* 18 (1): 21–38.
- Lockheed M., and A. Verspoor. 1991. Improving Primary Education in Developing Countries. New York: The World Bank and Oxford University Press.
- Meza, Darlyn. 1997. Descentralización educativa, organización y manejo de las escuelas a nivel local—El caso de El Salvador: EDUCO. Informe LAC N° 9. Washington DC: El Banco Mundial.
- Ministerio de Educación de El Salvador. 1996. Los educadores y la comunidad.
- McAdams, R. 1997. A Systems Approach To School Reform. *Kappan* 79 (2): 138–42.
- McEwan, P. 1995. Primary School Reform for Rural Development: An Evaluation of Colombian New Schools. Washington DC: IDB.
- McGinn, Noel, et al. 1992. Why Do Children Repeat Grades? A Study of Rural Primary Schools in Honduras. BRIDGES Report No. 13. Washington DC: USAID.

- Neustadt, R. 1970. *Presidential Power, Politics of Leadership*. New York: John Wiley and Sons.
- Oliveira, Joao Batista Araujo. 1998. *A Pedagogia do Sucesso*. Belo Horizonte, Brasil.
- OEA. 1998. *Educación en las Américas: Calidad y equidad en el proceso de globalización*. Secretaría General, Unidad de Desarrollo Social y Educacional. Washington DC.
- Phillips, M. 1997. What Makes Schools Effective? A Comparison of the Relationships of Communitarian Climate and Academic Climate to Mathematics Achievement and Attendance During Middle School. *American Education Research Journal* 34 (4): 633–62.
- Psacharopoulos, G., C. Rojas, and E. Velez. 1995. Achievement Evaluation of Colombia's *Escuela Nueva*: Is Multigrade the Answer? *Comparative Education Review*.
- Purkey, S., and M. Smith. 1983. Effective Schools: A Review. *The Elementary School Journal* 83 (4): 427–52.
- Ravitch, D. 1995. *National Standards in American Education*. Washington DC: Brookings Institution Press.
- Reimers, Fernando, and Noel McGinn. 1997. *Informed Dialogue. Using Research to Shape Education Policy Around the World*. Westport, CN: Praeger.
- Rojas, C. y Z. Castillo. 1998. *Evaluación del Programa Escuela Nueva en Colombia*. Bogotá: Instituto SER de Investigación.
- Rojas, C., and Manuel Esquivel. 1998. *Assessment Programs in Latin America*. Working paper. Washington DC: The World Bank.
- Romain, R. 1985. *Lending in Primary Education: Bank Performance Review, 1962–83*. World Bank Education and Training Department Discussion Paper EDT No. 20. Washington DC: The World Bank.
- Rondinelli, D., J. Middleton, and A. Verspoor. 1990. *Planning Education Reforms in Developing Countries: A Contingency Approach*. Durham, NC: Duke University Press.
- Rosenholtz, S.J. 1985. Effective Schools: Interpreting the Evidence. *American Journal of Education* 93: 352–88.
- Rutter, M. 1983. School Effects on Pupil Progress: Research Findings and Policy Implication. *Child Development* 54 (Feb): 1–29.
- Schiefelbein, E. 1980. The Impact of American Educational Research on Developing Countries. In *The Education Dilemma*. J. Simmons, ed. New York: Pergamon Press.
- Schiefelbein, E. y J. Farrel. 1973. *Las relaciones entre los factores y los resultados del proceso educativo*. Santiago: Ministerio de Educación de Chile.
- Schiefelbein, E., and J. Farrel. 1982. *Eight Years of Their Lives*. Ottawa: IDRC.

- Schiefelbein, E. y N. McGinn. 1992. Hacia una integración de la investigación y planificación de la educación. Boletín 28. UNESCO/OREALC.
- Schiefelbein, E., L. Wolff y P. Shiefelbein, 1997. *La baja información de los planificadores de la educación de América Latina limita el mejoramiento del sector*. Santiago: CIDE.
- Senge, P. 1991. *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization*. New York: Doubleday Currency.
- IEA. 1997. Third International Mathematics and Science Study, 1994–1995. TIMMS.
- Velez, E., E. Schiefelbein, and J. Valenzuela. 1993. Factors Affecting Achievement in Primary Education: A Review of the Literature for Latin America and the Caribbean. HRO Working Paper. Washington, DC: The World Bank.
- Verspoor, A. 1989. Pathways to Change: Improving the Quality of Education in Developing Countries. Working Paper. Washington, DC: The World Bank.
- UNESCO. 1996. Educación para el desarrollo y la paz: Valorar la diversidad y aumentar las oportunidades de aprendizaje personalizado y grupal. ED-96/MINEDLAC VII/3. UNESCO - OREALC.
- UNESCO. 1998. Primer Estudio Internacional Comparativo, Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación. Santiago, Chile.
- Wolff, L., E. Schiefelbein, and J. Valenzuela. 1994. Improving the Quality of Primary Education in Latin America and the Caribbean. Washington, DC: The World Bank.
- World Bank. 1994. Priorities and Strategies for Education: A World Bank Sector Review. Education and Social Policy Department. Washington, DC.
- World Bank. 1992. World Development Report of 1992. Washington, DC.

La educación y la reforma de la educación en América Central

Juan B. Arrien¹

Introducción

ESTE DOCUMENTO CONTÓ con el apoyo financiero de la Fundación Ford de Estados Unidos y presenta un resumen de un estudio regional realizado entre 1997-1998 por investigadores de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá, bajo la dirección de la Universidad Centroamericana (UCA) de Managua, Nicaragua, a través de su Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina (PREAL). Describe y analiza tanto la situación de la educación en los cinco países mencionados antes del inicio de las reformas; las principales medidas de reforma de la educación en proceso actualmente en cada uno de ellos, así como las tendencias de la educación en América Central en el siglo XXI.

El estudio se refiere solamente a la educación formal regular y no de la educación superior. El documento concentra su atención en algunos aspectos más significativos del estudio tras una síntesis cualitativa del mismo y dentro de la necesaria coherencia interna.

Estrategia metodológica del estudio

La metodología seguida durante la ejecución de la investigación tuvo el carácter siguiente:

- ▶ Se realizaron cinco investigaciones, una en cada país. Al finalizar el proceso investigativo, los resultados de los cinco estudios, fueron sintetizados en un solo informe de investigación, el que fue validado por todos los participantes en el estudio en un taller regional realizado en Managua, Nicaragua en septiembre de 1998.
- ▶ El tiempo dedicado a la investigación fue de quince meses, en el cual se cumplieron las etapas de organización, investigación y culminación.
- ▶ La etapa de organización fue realizada en julio y agosto de 1997. En ésta se elaboraron los instrumentos metodológicos; se viajó a los países participantes con el propósito de organizar los equipos nacionales de investigación, y se llevó a cabo en Managua la

¹Juan Bautista Arrien es Profesor Universitario, Miembro del Consejo Nacional de Educación, Miembro del Consejo Consultivo de la Presidencia de la República en el Area Social, Miembro del Consejo Técnico del Plan Nacional de Educación y actualmente ocupa el cargo de Director de la UCA-PREAL. De nacionalidad española, ha vivido en Nicaragua desde hace muchos años donde también se ha desempeñado como Vice-Rector Académico, Vice-Rector General y Rector de la Universidad Centroamericana (UCA) en Managua, Nicaragua.

reunión preparatoria de la etapa de investigación, con la participación de los cinco equipos nacionales de investigación y del equipo central del programa.

La etapa de investigación tuvo una duración de diez meses. Se inició con la reunión preparatoria realizada en Managua en la primera semana de septiembre de 1997 y finalizó con la realización de cinco seminarios nacionales sobre los resultados de la investigación, en cada uno de los países en junio de 1998.

La etapa de investigación siguió el orden de los contenidos previstos como resultados de la misma, a saber:

- ▶ La situación de la educación antes de iniciarse el proceso de reforma.
- ▶ El proceso de la reforma de la educación en la actualidad.
- ▶ Los resultados de la reforma educativa y las tendencias de la educación de cara al futuro.

Los indicadores básicos que sirvieron de guía al estudio fueron:

- ▶ Los fundamentos jurídicos de la educación
- ▶ La filosofía de la educación y la política educativa
- ▶ La estructura organizativa de la oferta educativa
- ▶ La administración de la educación
- ▶ La demanda y la oferta de la educación
- ▶ Los recursos de los sistemas escolares en América Central
- ▶ La equidad y la educación
- ▶ El contenido de la educación
- ▶ La eficiencia de los sistemas escolares de América Central
- ▶ La educación privada y la educación de los organismos de la sociedad civil (no gubernamentales).

Los métodos de recolección de la información utilizados por cada uno de los equipos de investigación fueron el análisis de documentos oficiales de los ministerios de educación y de otras agencias gubernamentales y las entrevistas focalizadas a informantes claves en cada país en estudio. La etapa de culminación se realizó entre julio y septiembre de 1998. Comenzando con la realización de los seminarios nacionales de validación de resultados en cada país en estudio y finalizando con la realización, en Managua, de un taller de estudio y perfeccionamiento del informe final de la investigación, en el que participaron los equipos nacionales involucrados en el estudio.

El informe final de la investigación, titulado *La educación y la reforma de la educación en cinco países centroamericanos*”, fue redactado por el equipo técnico de la coordinación general del programa UCA-PREAL, con base en los informes nacionales y siguiendo el mismo orden del conjunto de indicadores que sirviera de base a los mismos.

En este sentido la base documental en que se fundamenta este documento, en su orden, es la siguiente:

- ▶ Documentos que sirvieron de base para la elaboración de los informes nacionales, de los ministerios de educación, organismos de financiamiento, universidades y centros de investigación e investigadores independientes sobre la *Educación y la reforma de la educación* en Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá.
- ▶ Documentos conteniendo los cinco informes de investigación sobre la *Educación y la reforma de la educación* en Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá.
- ▶ El libro-síntesis conteniendo el informe sobre la educación y la reforma de la educación en América Central, cuyo título es *La educación y la reforma de la educación en cinco países centroamericanos*.

La reforma-proceso

El proceso de las reformas y las reformas-procesos

Las reformas educativas han generado un dinámico proceso técnico, social y político en cada uno de los países objeto de este estudio. Este proceso supera la sola relación con el sector educativo, por cuanto visualiza a éste articulado dinámicamente al proceso de construcción de un proyecto de país para el largo plazo, para el que la educación posee un impacto permanente.

Se trata de reformas educativas, en orden a armonizar el desarrollo social, humano y sostenible, con el crecimiento económico. Reformas educativas capaces de activar la voluntad de la población en forma de consenso como base sólida de un proyecto educativo nacional. Las reformas educativas en proceso, son pues mucho más que una acción educativa del sector, son acciones educativas de dimensiones nacionales.

De ahí que el *proceso de reforma* y la *reforma del proceso* constituyen la entraña misma de esta rica experiencia que está viviendo la región desde principios de la década del 90. Década por lo demás de confluencia de enormes corrientes transformadoras, síntesis de

extraordinarios logros y de desigualdades chocantes, plataforma de despegue de nuevos rumbos de la humanidad y escenario de retos insospechados para todos.

Las reformas educativas en marcha en esta región presentan un carácter de proceso, por cuanto, si bien pueden ser aprehendidas en el tiempo con propósito de estudiarlas, de hecho se están moviendo y haciendo en la perspectiva de impacto, sostenibilidad y renovación constante.

En estos cinco países la reforma educativa constituye pues un importante proceso, en el que se distingue claramente un período de creación de condiciones favorables para echar a andar las reformas, y otro en el que la acción de la paz y democracia dan un impulso cualitativo a la concepción y realización de las reformas.

En ambos momentos del proceso se recogen y hacen presentes raíces nacionales a través de los cuales la educación de cada país ha construido su propia experiencia social y ha depositado en su desarrollo semillas educativas y pedagógicas cuyos frutos aparecen en momentos históricos determinados como el actual. De ahí que podamos afirmar que las reformas educativas tienen un indiscutible carácter nacional.

También en ambos momentos se hacen presentes influencias orientadoras por parte de factores exógenos, principalmente de las fuentes de financiamiento a través de sus préstamos, así como del desarrollo universal de la educación como ciencia. Armonizar estas dimensiones, la endógena y la exógena, a fin de construir el cauce nacional de las reformas, es parte muy importante del proceso vivido en nuestros países. De esta manera se conforman los distintos escenarios de las reformas educativas de los 90 con ricas particularidades y a la vez con elementos comunes muy significativos.

Los escenarios de cada país

Guatemala

La reforma educativa en Guatemala adquiere su aliento renovador en los acuerdos de paz de diciembre de 1996. Es parte integrante y substancial de dichos acuerdos. Sin embargo, su génesis presenta un proceso progresivo claramente perceptible desde el advenimiento de la democracia (1985).

Ese impulso renovador avanza jalonado por decisiones importantes y de impacto en la dinámica de una reforma educativa: creación del Programa Bilingüe-Intercultural (1984); Ley de Alfabetización (1986); Sistema de Mejoramiento de los Recursos Humanos y Adecuación Curricular, SIMAC (1989); Ley de Educación Nacional (1991); Programa Nacional para el Desarrollo Educativo PRONADE (1993); entre otros.

Todos esos componentes preparan y confluyen en la ubicación substantiva que adquiere la reforma educativa en los acuerdos de paz (1996) hoy en pleno desarrollo con la presencia de la Comisión Paritaria Gobierno-Organizaciones Indígenas y la comisión consultiva adscrita al ministerio de educación dentro de un plan y una estrategia para impulsar y dirigir la reforma educativa.

Como resultado del proceso de reforma el porcentaje de analfabetismo ha disminuido, especialmente en las áreas rurales y entre los sectores indígenas, de igual manera en números absolutos la población estudiantil se ha incrementado en todos los niveles educativos.

Respecto a la calidad de la educación, a pesar de los notables esfuerzos realizados en la dotación de infraestructura y textos a los centros escolares, así como la capacitación de los maestros, la calidad de la educación demostrada medida a través de múltiples demostraciones empíricas atinentes a los aprendizajes significativos, y respecto a los índices de eficiencia relacionados con la promoción estudiantil en el período estudiado, continuaba siendo deficitaria.

Conforme a esto, se constata que durante el período de la reforma en estudio, la eficiencia del sistema escolar se ha deteriorado con la disminución de las tasas de promoción y el aumento del número de reprobados, tanto en el sector rural como en el sector urbano. Por su parte, tanto las tasas de repitencia y deserción escolar han aumentado, especialmente a partir del tercer y cuarto grado.

El Salvador

En El Salvador la reforma educativa toma fuerza, dirección e impacto en el sistema educativo nacional, a partir de la Constitución Política de 1995, la prioridad dada a la calidad (1995); Ley General de Educación (1996) y la Ley de Carrera Docente (1996). Sin embargo, las aguas que desembocan en esta importante reforma corren desde algo más arriba. Ya en 1990 la acción de los Proyectos SABE (AID), EDUCO (BM) y Movilizador (UNESCO) impactan en aspectos claves de la educación, como la reforma curricular.

Esta acción penetrante e innovadora adquiere nuevo aliento, eleva su nivel y profundiza su impacto, en un clima democrático, a raíz de los acuerdos de paz de 1992. Se formula el plan nacional de educación para todos (1992-94), en la perspectiva de un proyecto de nación; y ya en 1993 el proceso de reforma educativa manifiesta características creativas y decisiones de mucha visión. La educación salvadoreña está en ruta hacia el futuro.

La elevación de la cobertura escolar es uno de los ejes de la reforma educativa en El Salvador.-El Programa EDUCO de descentralización educativa ha contribuido de gran manera al logro de estos propósitos.

Resulta significativo señalar que donde más ha crecido la oferta y la cobertura escolar ha sido en el área rural, por ejemplo, para el nivel preescolar se ha pasado de un 28 por ciento de matrícula absoluta en 1994 a un 45 por ciento en 1997.

De igual manera, la elevación y perfeccionamiento de la calidad de la educación, ha sido uno de los propósitos centrales de la reforma educativa, orientación que se expresa a través de la reforma curricular en todos los niveles educativos. No obstante, dado lo corto del tiempo, aun no ha sido posible constatar los cambios en la práctica.

Las tasas de promoción han aumentado significativamente en la educación básica hasta alcanzar un 88 por ciento. Consecuente con este logro, las tasas de deserción en la educación básica se han reducido desde el nueve por ciento en 1990 al seis por ciento en 1996. La repetición también ha disminuido en este nivel educativo, pasando en 1990 de un 8.3 a un 6.3 por ciento en 1996.

Honduras

Honduras ha seguido un proceso propio dentro de su itinerario democrático, tras dejar atrás los regímenes militares en la década del 70.

Sustentada en la Ley Orgánica de Educación (1966), la que adquiere una nueva dimensión mediante la constitución de 1986, la reforma educativa hondureña actual ha construido su ruta sobre estos momentos educativos claves. El Proyecto Eficiencia de la Educación Primaria o PEEP (1987-1992); el Programa de Modernización de la Educación Hondureña y su operacionalización (1992-2002); el Plan Nacional de Educación (1994-97), cuya vertiente más innovadora la constituye la escuela morazánica y el Proyecto de Mejoramiento de la Educación Básica o PROMEB (1996). Este es el cauce por donde fluyen en la actualidad los cambios que conforman la reforma educativa en el país, la cual está fijando también una visión de futuro bien definida.

En el período reformista ha habido incremento en los niveles primario y medio, y con menor intensidad en el nivel preescolar, en el que se atiende el 14.3 por ciento de los niños y el 15.1 por ciento de las niñas en la edad escolar.

La problemática referida a la calidad de la educación ha estado presente en diferentes medidas de reforma relacionadas con la modernización del plan de estudios, introducción de nuevas tecnologías, dotación de materiales educativos, capacitación de maestros, aunque la enseñanza continuó siendo tradicional en la mayoría de los niveles educativos. Respecto a la eficiencia, la promoción escolar se ha incrementado hasta en un 83.8 por ciento, en especial en los años terminales del nivel primario. En el primer grado este índice ha disminuido hasta en un 6.5 por ciento.

Nicaragua

La reforma educativa que actualmente se extiende y profundiza en Nicaragua tiene como un motor-impulsor el período de gobierno democrático (1990) que sustituyó al gobierno revolucionario, que en julio de 1979 derrocó al dictador de turno.

Su concepción, intencionalidad y avances expresan decisiones de ruptura con la educación del período revolucionario, pero también la persistencia en ella de elementos que conformaron la política educativa vigente entre 1979 y 1990, fundamentalmente aquellos que, producto de la Consulta Educativa Nacional de 1981, se promulgaron en el documento “Fines, Objetivos y Principios de la nueva Educación” (1983) el que en sus aspectos sustanciales contiene la constitución política de 1987 (período revolucionario) y su reforma ulterior en 1995 (período democrático).

Con el gobierno democrático, que también supuso el término de la guerra, la reforma educativa (1990-92) se abre paso, esforzándose por dismantelar el sistema anterior y creando condiciones, tanto políticas como educativas, que le impusieron un ritmo acelerado a partir de 1993, centrada en tres grandes ejes: la transformación del plan de estudios, la autonomía escolar y la formación en valores, ejes que siguen dinamizando el proceso de reforma en la educación nacional y que demandan la elaboración y aprobación de una ley general de educación.

La oferta y el discurso educativo oficial en el período reformista ha estado centrado en la educación primaria en detrimento del crecimiento y desarrollo de los otros niveles y modalidades educativas, tanto en el polo de la alfabetización y la educación de adultos como en el de la educación superior.

Las medidas de reforma tomadas respecto a la calidad de la educación han estado orientadas a la formación con base en nuevos valores. La transformación del plan de estudios ha privilegiado al nivel primario y a la formación docente. La atención principal ha estado centrada en los primeros grados del nivel primario, tanto respecto a la dotación de medios, como a la atención metodológica ofrecida a los mismos. En Nicaragua, a pesar de los esfuerzos, el factor maestro sigue siendo una asignatura pendiente, en especial respecto a la situación salarial y de su seguridad social, esto, como es posible deducir, es un obstáculo para mejorar la calidad de la educación.

Respecto a la eficiencia del sistema escolar, el objetivo principal de la reforma ha estado orientado a la retención y promoción de los primeros grados de primaria, tanto en las comunidades rurales como de las urbanas. No obstante, la deserción escolar primaria continúa siendo alta en el primer y segundo grado.

Panamá

Tras la intervención de Estados Unidos en diciembre de 1989 comienza en la educación panameña, un proceso hacia la modernización o reforma que dura cuatro años. La constitución política de 1972 y las reformas relacionadas con la educación del 78, 93 y 94, contienen los elementos fundamentales de dicha modernización.

La Ley 34 (1995) introduce profundos cambios en la Ley Orgánica de Educación (1946); la Ley 28 (1997) crea las Juntas Educativas Regionales y las Juntas Educativas Escolares; la formulación, consulta, aprobación, difusión y puesta en ejecución de la Estrategia Decenal de Modernización de la Educación Panameña con vigencia para los años 1997-2006, y con el sustento político-social del Pacto por la Modernización de la Educación Panameña, hacen que la reforma educativa sea una realidad en desarrollo acelerado. Este país ha definido y decidido una estrategia integral muy coherente con su proceso de modernización, y tiene trazada la ruta que debe seguir la educación nacional con visión estratégica de futuro.

Respecto a la cobertura del sistema escolar y su dinámica en el período estudiado, ésta ha mantenido su crecimiento, lográndose una cobertura neta para el nivel preescolar de un 31.9 por ciento, para el nivel primario de un 92.8 por ciento y la educación secundaria un 57.10 por ciento. Se ha realizado la transformación del plan de estudios para la educación básica general, la secundaria y la superior. Por su parte, en 1997 las tasas de promoción han mejorado, alcanzando a un 85.3 por ciento para la educación básica. En general los primeros resultados de la reforma sobre la eficiencia de la educación, se ubican en el marco de lo esperado según los propósitos de la misma.

En estos cinco países se da, pues, un proceso previo, creador de condiciones y de clima político-social-educativo de las reformas. En todos existe un punto síntesis de confluencias y despegue acelerado, siendo muy significativos los acuerdos de paz de El Salvador (1992) y de Guatemala (1996), y la victoria electoral sobre el régimen revolucionario por parte de una opción de signo muy distinto y democrático en Nicaragua (1990).

Las razones que impulsan las reformas educativas

Son diversas y muy profundas las causas que imponen a la educación la necesidad de reformas periódicas en sus distintos componentes. Este es el caso en las reformas de la década del 90. Los estudios realizados en cada país hacen referencia explícita o implícita a varias de ellas, y se expresan de manera particular al definir las nuevas políticas educativas, los grandes objetivos de las reformas y la manera concreta de ponerlas en práctica.

Se citan las más significativas:

- ▶ La globalización con su impacto positivo o negativo en los aspectos financieros, sociales, políticos, institucionales, ambientales y culturales de la sociedad, y el reto de la inserción de los países de América Central en la competitividad internacional, sin atentar contra las soberanías nacionales.
- ▶ El impacto de la tecnología y de los patrones de la modernidad.
- ▶ La necesidad de superar la situación de pobreza y formas de exclusión de amplios sectores de la población.
- ▶ El compromiso y nuevos paradigmas derivados de las grandes cumbres mundiales organizadas por las Naciones Unidas y centradas en el desarrollo humano sostenible y las exigencias impuestas por las nuevas sensibilidades colectivas como la paz, democracia, derechos humanos, enfoque de género, medio ambiente, etc.
- ▶ El desgaste de los propios sistemas educativos con limitaciones y déficit importantes en la atención y en los procesos y resultados de aprendizaje.
- ▶ La convicción generalizada respecto a la educación como factor clave y decisivo del desarrollo político, social, económico y cultural de los países.
- ▶ El valor del conocimiento, inteligencia y capacidad de aprender como el capital del futuro en una sociedad mundial educadora.
- ▶ El imperativo de mejorar la equidad, calidad, pertinencia y eficiencia de los sistemas educativos para influir en la equidad social y en el mejoramiento de la calidad de vida de la población.
- ▶ La necesidad de generar y ampliar procesos de consensos sociales entre el estado y la sociedad civil, de participación de las comunidades y actores educativos del sector privado, por ejemplo, así como la aplicación de nuevos modelos de gestión descentralizada y protagonismo local.

Esta multiplicidad de causas que presionan a los gobiernos y pueblos, así como a la propia educación, para realizar profundos cambios en los sistemas educativos, se convierten

en referentes fundamentales de las reformas y se concentran desde la perspectiva de los países de América Central en varios ejes sobresalientes, como lo son:

- ▶ Hacer de la educación un derecho real y accesible para toda la población.
- ▶ Mejorar la equidad, calidad pertinencia y eficiencia de los sistemas educativos en todos sus niveles.
- ▶ Crear en las personas capacidades y valores apropiados para la convivencia democrática y la generación de riqueza.
- ▶ Ayudar a superar la situación de pobreza de amplios sectores de la población.
- ▶ Convertir a la educación en un factor decisivo del desarrollo económico y social.
- ▶ Preparar las bases y la capacidad nacional para insertarse en la competitividad internacional.

El impacto de las reformas en la equidad, pertinencia, calidad y eficiencia de la educación

Planteamiento general

Puede parecer inapropiado concentrar el impacto de las reformas educativas, en la equidad, pertinencia, calidad y eficiencia, cuando éstas abarcan la mayoría de los aspectos que conforman la organización, acción y desarrollo de los sistemas educativos como un todo. Sin embargo, consideramos que la mayoría de esos aspectos convergen, directa o indirectamente, en esos cuatro ejes y que, en el fondo, lo más esencial, pretendido y esperado de la reforma, es precisamente mejorar la equidad, pertinencia, calidad y eficiencia de la educación como servicio y como actividad pedagógica integral.

Una verdadera reforma educativa se puede medir por el impacto positivo en esos valores, reconociendo eso sí, que cada uno de ellos activa otra serie de resortes que los promueven y acompañan. Estos son los casos, por ejemplo, del marco jurídico renovado y actualizado; una nueva, más completa y socialmente comprometida definición de los fines y objetivos de la educación, una organización más pedagógica del sistema escolar, una nueva relación de la educación con el desarrollo, una mayor cercanía de la educación con las comunidades, etc., tal como se derivan del estudio de los cinco países.

Se enumeran estos ejemplos debido a que, efectivamente, la presente investigación constata cambios importantes en ellos, cambios que no sólo prefiguran nuevas posibilidades de políticas educativas, sino que, de hecho, inciden, aunque de manera distinta, en la equidad, pertinencia, calidad y eficiencia de la educación.

En los estudios se ha encontrado que las políticas educativas en general, recalcan la

cobertura y calidad educativa con equidad, la atención a las necesidades básicas de aprendizaje, el mejoramiento de la efectividad y eficacia institucional y administrativa, el surgimiento de iniciativas educativas muy próximas a sectores sociales desfavorecidos, la educación en valores para la constitución de una sociedad más justa y solidaria, la ampliación de la participación de la familia y de la comunidad en la educación, las cuales en el contexto de las reformas adquieren una nueva visión, mayor fuerza y una presencia más cercana de la educación en los grandes retos del desarrollo, en el comportamiento de la economía y en el surgimiento de un concepto más amplio de integración regional.

El impacto en la equidad

El concepto y alcance de la equidad es tan vasto que cualquier logro en la educación respecto a ella, constituye apenas una tenue aproximación. Esto se da simplemente por el amplio espacio social, económico y cultural que ocupa la inequidad en nuestras sociedades. La información de los países señala que la pobreza, en sus distintos grados, afecta a más del 50 por ciento de la población en América Central y que el desempleo supera el 20 por ciento de la PEA. Los ingresos familiares se mueven lentamente, mientras los precios aumentan con mucho más celeridad. Como consecuencia, la baja calidad de vida de amplios sectores sociales atenta contra la dignidad humana. Impera en ella una alarmante falta de equidad.

En este panorama de exclusiones y marginaciones social, económica y en el conocimiento, poco pueden impactar los esfuerzos que hacen los países para mejorar la equidad educativa. Sin embargo, estos esfuerzos y los logros alcanzados y en aumento global progresivo mediante las reformas, se están convirtiendo en círculos concéntricos cuyas ondas afectan positivamente, aunque en forma bastante parcial, a amplios grupos de población. Aceptada la relación, a mayor nivel de educación mejores posibilidades de empleo y de ingreso, resulta aleccionador el incremento sostenido de la matrícula escolar de aproximadamente un cinco por ciento anual en el universo de todos los niveles educativos en la región. La atención a la población en edad de educación pre-escolar se mueve por el 30 por ciento, la matrícula neta en educación primaria es de, aproximadamente, un 85 por ciento y la de educación media rebasa el 40 por ciento.

Es interesante comprobar iniciativas innovadoras en la gestión de los servicios educativos y de importante alcance social desarrolladas principalmente en el área rural, como las Asociaciones Comunitarias de Educación (ACES), la Escuela Saludable, el Programa EDUCO de El Salvador, las Instituciones de Servicios Educativos (ISE's) del Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo, PRONADE de Guatemala, los Preescolares Comunales de Nicaragua, los Centros Familiares de Educación

Inicial (CEFACI) y el Programa Madre a Madre de educación no formal de Panamá o el Programa de Educación para todos en la Escuela Morazánica de Honduras.

En todos los países se constata la ampliación de la cobertura (matrícula y promoción) de la educación básica (incluida la preescolar) y secundaria, la cobertura en el sector rural, y en relación al género, con logros más significativos en El Salvador, Panamá y Honduras, aunque menos significativos en Guatemala y Nicaragua.

Con excepción de El Salvador y Panamá donde se ha incrementado más la cobertura del sector público que del privado, la ampliación de la cobertura del sector privado está por encima de la del sector público, tendencia ésta que tiende a aumentar por la participación activa del sector privado, lo que abonaría poco en favor de la equidad social, pues según la opinión generalizada entre los sociólogos, la educación privada, buena o mala, siempre conlleva cierta discriminación social.

Los programas de alfabetización han sido reactivados con una nueva visión pedagógica y nuevos programas apoyados por países como Taiwán y España. Los esfuerzos de los países en este sentido aportan ya logros en la reducción de las tasas de analfabetismo en El Salvador, Honduras y Panamá, una acción institucionalizada permanente en Guatemala y datos algo regresivos, aunque en proceso de ser revertidos, en Nicaragua.

Otro aspecto positivo que el estudio de los países señala en favor de la construcción de la equidad, es el papel de determinadas ONGs, con financiamiento, en gran medida, de la cooperación internacional, aunque activadas por el potencial humano nacional. Su trabajo en grupos sociales desfavorecidos, su acción educativa en la realidad social y económica cotidiana, su metodología pedagógica orientada a un involucramiento activo de los sujetos en la mejoría de su entorno y vida, su inserción en actividades laborales y productivas, “educando para producir y produciendo para educar”, los niveles de organización y cambios positivos en actitudes, trabajo en equipo, etc., alcanzados en muchas comunidades, constituyen a estas ONGs en factores portadores de ingredientes importantes de equidad.

El impacto en la pertinencia

La pertinencia está muy ligada a la calidad y a la eficiencia externa de los servicios educativos. De acuerdo a los resultados de los estudios, la característica más relevante respecto a este punto se refiere a aumentar la capacidad de los sistemas educativos, en términos de la concepción de la educación, contenidos y métodos, etc., de cara a satisfacer las necesidades del educando en su relación directa con su comunidad, vida social, económica, productiva y cultural. En resumen, la pertinencia se constata en la relación acerca de que si el aprendizaje es relevante y útil para la vida cotidiana global; a pesar de que los estudios no

demuestran con resultados concretos si este propósito se está alcanzando y en qué grado lo está siendo.

En esta perspectiva es positivo comprobar que las reformas de todos los países conciben y organizan el proceso enseñanza-aprendizaje, con una orientación hacia los retos y desafíos del contexto social y económico, y hacia el respeto de la identidad cultural de grupos étnicos específicos. En este sentido en todas las reformas prevalece la visión política y la decisión pedagógica de adecuar el plan de estudios en su significado pleno, y caracterizado por la flexibilidad e integridad, a las necesidades propias de la población. Esta adecuación se hace efectiva mediante la participación de la comunidad y los principales actores del proceso de aprendizaje en la elaboración y contextualización de los contenidos y métodos del aprendizaje, práctica generalizada, aunque con características propias, en cada país e institucionalizada en la dinámica del Sistema de Mejoramiento de los Recursos Humanos y Adecuación Curricular, SIMAC, en Guatemala.

A raíz de las reformas de cada país se percibe una preocupación hacia la integración creativa entre los imperativos de un plan de estudios nacional y las particularidades propias de sectores, grupos y comunidades. También se constata en todos los países, la inclusión en sus respectivos planes de estudios las denominadas nuevas sensibilidades educativas: género, medio ambiente, democracia, paz y derechos humanos fundamentales para la convivencia ciudadana y el desarrollo humano sostenible.

La atención al problema de género ha tomado una fuerza renovada no sólo en los aspectos del plan de estudios, sino incluso en los institucionales. Ministerios como el de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la familia en Panamá; el de la Familia en Nicaragua; la Oficina de la Mujer en el MINED de Panamá y el Acuerdo Legislativo que en Honduras respalda el enfoque de género en todas las actividades educativas, son ejemplos fehacientes de la fuerza mencionada. Especial mención merece el interés práctico manifestado por las reformas educativas respecto al desarrollo educativo de las comunidades indígenas. Los programas de educación bilingüe e intercultural adquieren una connotación especial y muy rica en Guatemala en el marco de los acuerdos de paz. Sin embargo, en Honduras y Nicaragua, en relación a sus poblaciones miskitas y sumos, o en Panamá en relación a las comunidades Emberá, Wounaan, Kuna-Yala y Ngobé-Buglé, son objeto de innovaciones educativas y pedagógicas importantes aunque en lento desarrollo.

El impacto en la calidad

De manera general, el marco jurídico más reciente de la educación en todos los países (leyes, acuerdos gubernamentales, políticas educativas, programas de modernización de la educación, estrategias de planes de desarrollo, etc.), contiene referencias explícitas a la

calidad de la educación como una de las prioridades en las decisiones políticas y operativas de los respectivos gobiernos, las que se han convertido ya en políticas de estado de largo alcance.

Las reformas educativas en los países han activado medidas y dispositivos más directamente relacionadas con el mejoramiento de la calidad de la educación y han apostado a los siguientes:

- ▶ Reformas de planes de estudios centradas en el alumno y en el aprendizaje, estimulando el aprender a aprender y aprender a ser, con enfoque constructivista, orientación humanista y rigor científico metodológico.
- ▶ Creación o reforzamiento de un sistema de formación y capacitación continua de docentes, directores y supervisores, acorde con la nueva concepción curricular y las nuevas formas de gestión educativa descentralizada y participativa. La participación de la sociedad civil en formas muy variadas e innovadoras, es un fenómeno de impacto positivo en los procesos de renovación de la educación en América Central.
- ▶ Producción y distribución de recursos y medios didácticos, especialmente de textos escolares, guías metodológicas y cuadernos de trabajo, a fin de que cada alumno cuente con los suyos.
- ▶ Concepción pedagógica-metodológica de la supervisión.
- ▶ Nuevos mecanismos para evaluar la calidad relacionados con los rendimientos académicos a través de la aplicación de estándares de medición académica, como por ejemplo, la Prueba de Aprendizaje y Aptitudes Escolares (PAES) de El Salvador.
- ▶ Utilización de la tecnología educativa, tele-básica, informática, etc., la que va adquiriendo en las reformas una nueva visión pedagógica.
- ▶ Creación de condiciones administrativas acordes con estos grandes dispositivos.
- ▶ Generalización de programas de complemento alimenticio y nutricional en poblaciones más afectadas por la pobreza.

En los estudios de los países se percibe, que todas estas apuestas están pasando

lentamente del propósito a la realidad en la práctica de las aulas escolares. Sin embargo, los resultados del aprendizaje se centran aun mucho en una perspectiva demasiado escolar. La calidad requiere también centrar la atención en la relevancia de esos resultados para la vida del educando y el desarrollo de la comunidad y sociedad. Los tiempos propios de la educación no permiten aún resultados medibles del impacto de las medidas implantadas, pero todo parece apuntar a que la educación en estos cinco países ha trazado la ruta correcta para su mejoramiento y para su capacidad de respuesta, todavía relativa, a las necesidades de la población y su desarrollo en un contexto cada vez más competitivo y de grandes repercusiones en el mundo laboral. Para hacer efectiva esta respuesta, quedan aun pendientes aspectos importantes y sin abordar suficientemente por las reformas educativas de los cinco países.

El impacto en la eficiencia

La eficiencia externa está relacionada con la pertinencia y calidad de la educación, ya analizadas brevemente. No obstante, el sistema educativo queda todavía un poco al margen de marcos de referencia importantes, como lo son las demandas de las economías nacionales en proceso de modernización y el proceso de globalización de las relaciones internacionales con sus múltiples repercusiones en la vida de cada pueblo. Las reformas educativas no presentan conexiones demasiado fuertes y comprobables, entre ellas, las economías y el proceso de globalización.

Los estudios sí dan señales positivas de que las reformas han mejorado bastante la eficiencia interna de los sistemas educativos y visualizan que esta mejoría tendrá, a largo plazo, una influencia más visible en las economías nacionales y una convivencia más relevante en el fenómeno de la globalización. Todos los países muestran un proceso, e incluso logros, bastante significativos en la modernización administrativa del sistema educativo en la dinámica de la modernización del estado. La evidencia más constatable se da en los procesos de descentralización educativa bajo diferentes ámbitos de acción territorial (regional, departamental, municipal y local), con expresiones más completas, como la Autonomía Escolar y los Consejos Directivos del Centro Educativo de Nicaragua, las Juntas Educativas Escolares de Panamá, o innovaciones puntuales, aunque muy ilustrativas, como los ACES de El Salvador y los COEDUCA con sus respectivos ISEs de Guatemala.

Los efectos pedagógico-metodológicos de la nueva concepción y diseño curriculares desarrollándose en estos países, están imponiendo nuevos modelos de gestión educativa basados en procesos institucionalizados de consulta y participación con preeminencia de un estilo gerencial y con el peligro de proporcionar a la eficiencia interna un carácter

cuantitativo de medición por la incidencia del manejo de indicadores, aplicados con bastante rigor en cada país.

Guatemala presenta, en términos generales, cierto estancamiento en los indicadores, todavía insuficientes de promoción, y mantiene poco variables los índices de repetición y deserción. Sin embargo, resulta aleccionador el hecho de que haya disminuido significativamente la tasa de repetición a nivel nacional en los tres primeros grados, tramo que privilegió el Sistema de Mejoramiento de los Recursos Humanos y Adecuación Curricular (SIMAC). También resulta significativo que en la región del Quiché haya disminuido la deserción en un 50 por ciento.

Fuera del ejemplo de Guatemala, con algunos comportamientos atípicos, las reformas educativas en su diferente fase según país, han logrado mejorar los indicadores de promoción, repetición y deserción. Los índices de promoción se han incrementado entre un cuatro y un diez por ciento, la repitencia ha disminuido entre un siete y un tres por ciento y la deserción en un 13 por ciento. Sin embargo, el problema principal de la eficiencia escolar continúa siendo el tránsito de primer a segundo grado especialmente en las comunidades rurales. Esto hace suponer que el promedio de años-alumno para concluir la educación primaria, cifrado actualmente en nueve, bajará en los próximos años a un promedio de siete.

El gasto (o mejor inversión) unitario por alumno de educación básica sigue siendo todavía muy bajo en América Central en relación con otros países de América Latina. No existen en los estudios de estos países, datos específicos sobre este aspecto tan importante para mejorar la eficiencia del sistema educativo, pero, según cálculos aproximados derivados de la información proporcionada por estos países, éste se sitúa alrededor de los 100 dólares por alumno al año.

Por otra parte, el presupuesto de educación para la educación básica y media se sitúa entre el nueve y el 12 por ciento de los presupuestos nacionales. La relación gasto de educación-PIB es de aproximadamente el 3.6 por ciento. Las reformas educativas no han mejorado significativamente estas cifras y estas relaciones.

Conclusiones y recomendaciones

Las conclusiones y recomendaciones derivadas y referidas a esta investigación expresan una opinión de consenso de los investigadores de los cinco países encuestados: Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá, reunidos en un Seminario-Taller Centroamericano el 24 y 25 de septiembre de 1998, en Managua, Nicaragua.

Conclusiones

- ▶ Sobresale la esperanza y el consenso que existe en los países de la región acerca del valor que tiene la educación para el desarrollo. Sin embargo, los esfuerzos de la reforma educativa que se impulsan carecen, algunas veces, de definición estratégica y organizativa en función de esta nueva dimensión.
- ▶ Las bases filosóficas de las reformas aparecen en forma más implícita que explícita, formulándose muchas veces durante el proceso mismo de las reformas. Debido a esto, unas veces se improvisa y otras las transformaciones técnicas consecuentes, aunque innovadoras, no cuentan con el suficiente respaldo filosófico ampliamente concertado.
- ▶ El proceso de regulación normativa de la educación y sus reformas, a través de leyes generales de educación u otras formas legales, está mejorando las posibilidades de hacer que la educación trascienda las coyunturas políticas y se convierta en una cuestión de interés y participación nacional y en una prioridad del estado.
- ▶ La preocupación por la calidad de la educación ha ingresado con fuerza en las reformas educativas, aunque los medios para implementarla y los indicadores para evaluarla, aun están en proceso de construcción y validación.
- ▶ Los esfuerzos por elevar las tasas de escolarización arrojan ciertos incrementos en la cobertura, con signos de falta de equidad reflejada, no sólo en el hecho de que no todos los niños y jóvenes ingresan al sistema, sino que los que lo hacen, reciben diferentes niveles de calidad en el servicio educativo. Todavía prevalecen índices deficitarios, aunque con leves mejorías de deserción, repetición, promoción y retención.
- ▶ Sobresale en todos los procesos de reforma, aunque con profundas limitaciones en la práctica, la voluntad de acercamiento de la educación a los sectores sociales más vulnerables.
- ▶ Resalta el bajo índice de cobertura del sistema educativo para con los niños en edad preescolar, aun cuando es en ésta que se apuesta al éxito de las reformas educativas.
- ▶ Los sistemas educativos se proponen también mejorar la eficiencia a través del montaje

de nuevos sistemas de gerencia, descentralización de los servicios educativos y la participación social. Sobresalen los esfuerzos por modernizar los sistemas administrativos y de la educación con nueva tecnología y apoyo informático. Sin embargo, en este intento, el énfasis favorece los procesos administrativos en su sentido restringido, sin dar la importancia merecida a la gestión pedagógica y curricular.

- ▶ La reforma del plan de estudios se presenta como la piedra angular de la reforma educativa. Su enfoque alternativo, nuevos contenidos y nuevas sensibilidades educativas incorporadas, lo hacen poseedor de un potencial renovador estratégico. Sin embargo, por lo general, las prácticas en las aulas de clase aun no se compaginan con esta nueva perspectiva.
- ▶ La formación en valores éticos, morales y ciudadanos se constituye en una de las fuerzas dinamizadoras de las reformas educativas. No obstante, la definición de estos valores no siempre han respondido a un proceso de concertación social. Existen pocas evidencias de los resultados obtenidos en este campo hasta el momento.
- ▶ Los maestros son considerados como actores claves de los procesos de reforma, mejorándose progresivamente, en varios casos, el apoyo y reconocimiento social y profesional a su labor. Sin embargo, aún prevalece la percepción de que éstos son los llamados a ejecutar mecánicamente las decisiones de la reforma y no a ser sujetos participantes en las mismas.
- ▶ La participación de la sociedad civil en las reformas educativas es un signo de los tiempos. Nuevos actores (padres, grupos indígenas y campesinos) y nuevas formas de participación enriquecen y legitiman los procesos de reforma. Sin embargo, las tensiones políticas partidistas se ubican también en el interior del sistema educativo, poniéndole obstáculos y restando posibilidades a la tolerancia, diálogo y democracia.
- ▶ Nuevas formas y modalidades educativas han emergido en los sistemas educativos públicos referidas a la educación no formal. La sociedad civil organizada, en este sentido, empieza a jugar un papel de primer orden.

Recomendaciones

- ▶ La Declaración de Santiago de Chile suscrita por los jefes de estado y de gobierno de

las Américas (18-19 de abril de 1998) afirmando que la educación constituye el factor decisivo para el desarrollo político, social, cultural y económico de nuestros pueblos, debiera servir de fundamento para elevar el rango e importancia de la educación y su reforma en el contexto de las políticas públicas de los países de la región de América Central.

- ▶ La filosofía de la educación, las políticas educativas y los preceptos constitucionales y jurídicos respecto a la educación, debieran tener un carácter sistémico y ser el producto de la concertación de todas las fuerzas políticas, económicas y sociales de cada país.
- ▶ La reforma de la educación debiera recuperar el viejo debate sobre la estructura de los sistemas educativos en América Central, y tomar en cuenta, tanto las demandas internas de los sectores productivos y los sectores empobrecidos de cada país, como las del entorno internacional en proceso de globalización, en especial las de los países vecinos. A su vez, es urgente que las reformas recuperen una visión ampliada y flexible de la educación, dando acogida a las expresiones educativas no formales e informales y ampliando y diversificando la oferta educativa.
- ▶ La reforma de la administración de cara a la descentralización de la educación debe superar el enfoque y la estrategia que separa a los dirigentes de los ejecutores, implementando otras en las que se privilegie la participación directa de los involucrados y los usuarios de la administración, tanto en las actividades de planificación y organización, como en las de ejecución, evaluación y control. La descentralización, como una de las opciones, debiera convertirse en la manera de ser del sistema educativo, no sólo como resultado del proceso de reforma, sino como estilo gerencial y de conducción del mismo. Los procesos de descentralización requieren recuperar la capacidad de apoyar el desarrollo del plan de estudios como área sustantiva a favor de la calidad de la educación.
- ▶ Respecto a las dimensiones sobre equidad, calidad, pertinencia y eficiencia, deben continuar haciéndose todos los esfuerzos posibles por incorporar a toda la población a los servicios educativos formales y no formales, que reciba una educación de la más alta calidad respecto a las demandas económicas, sociales y culturales presentes y futuras, y permanezca en los mismos la mayor cantidad de tiempo posible.
- ▶ La equidad en el campo educativo es el talón de aquiles y el principal reto de las reformas educativas en proceso en la actualidad en la región de América Central. Ante

esta situación y tomando en cuenta que la educación es un subsistema del resto de los sistemas económicos nacionales, a la par de las medidas para elevar la cobertura y la eficiencia de los sistemas escolares, se recomienda formular e implementar políticas compensatorias, con carácter intersectorial, para superar las inequidades en las estructuras económicas y sociales de los países del área.

- ▶ La reforma de los planes de estudios globales de cada país y de la región, a la vez que debe responder a las demandas surgidas de los cambios que a nivel mundial se están produciendo en los campos económicos, políticos y culturales, debe incorporar una visión relacionada con un pensamiento alternativo, reflexivo y crítico, que permita contribuir a la construcción y desarrollo de las identidades nacionales y regionales.
- ▶ Debe revalorizarse el status de la profesión magisterial en la región, haciendo todo lo posible por elevar su dignidad, a través de mecanismos que permitan ofrecer a los educadores la más alta formación y capacitación, las remuneraciones acordes a la importancia de la función social que desempeñan y propiciar su participación directa y permanente en todo el proceso de reforma de la educación, en especial en aquellas decisiones relacionadas con su quehacer y sus responsabilidades. La formación inicial y permanente de los maestros habrá de transitar del enfoque instrumental a una perspectiva de reflexión crítica desde la práctica.
- ▶ La participación de los padres, empresas del sector privado y organizaciones de la sociedad civil en las cuestiones relacionadas con la educación y la reforma educativa es de la mayor importancia, por tal motivo deben crearse de manera organizada, todas las posibilidades y mecanismos que permitan que la misma, se convierta en el motor dinamizador de los cambios, de cara a elevar los niveles de equidad y vida democrática en las escuelas y las comunidades.
- ▶ Las reformas deben concebir a la educación como un todo sistémico, en el que se incluye a la educación formal y la educación no formal, y debe asumirse, como un proceso permanente y cuya duración es la misma de la vida de todos los seres humanos.
- ▶ Las reformas deben encaminarse a aprovechar de manera crítica e independiente todas las innovaciones e influencias que en todos los campos se debaten hoy en el mundo, de cara a convertir éstas en potencialidades que fortalezcan las identidades nacionales.

- ▶ Las reformas deben recuperar la riqueza de las experiencias nacionales y regionales del campo educativo, con el propósito de convertirlas en insumos que permitan dentro de una perspectiva histórica, el fortalecimiento de los cambios con raíces locales y regionales.
- ▶ Las reformas deben incluir estrategias para crear la capacidad técnica y pedagógica que asegure la sostenibilidad de los cambios e innovaciones producidos, así como para impulsar de manera progresiva la permanente renovación de la educación de cada país.
- ▶ Se sugiere prestar atención a la importancia del conocimiento y el cambio tecnológico dentro de las sociedades modernas. En ese sentido, las reformas educativas deberán incorporar en sus estrategias curriculares formativas, la generación, difusión y transferencia del conocimiento, así como la aplicación de nuevas tecnologías en la producción y el desarrollo integral de los países. 🍷

Participación de la comunidad y capital social en las escuelas

Héctor Lindo Fuentes¹

Introducción

LA PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD en la toma de decisiones es un fenómeno reciente en los sistemas educativos públicos de América Latina. Poco a poco nuevas experiencias han empezado a dar resultados y hay interés en transformar sistemas enteros para adoptar esta modalidad. Este tipo de sistema que no es ni mucho menos infalible, debe verse como una herramienta entre otras muchas para mejorar la calidad y cobertura de los sistemas educativos. Es una condición útil y no suficiente. Además, así como se ven comunidades donde la participación funciona de acuerdo a lo esperado, en otras se observan grandes resistencias al cambio. El objetivo de este trabajo es poner el tema en un contexto más general para tratar de comprender las variaciones en el funcionamiento de este tipo de proyecto y ofrecer sugerencias para corregir problemas observados.

Para identificar las claves del éxito de la participación y los posibles obstáculos se utilizarán ejemplos de las reformas educativas de El Salvador y del estado de Minas Gerais en Brasil, así como de proyectos más generales en Panamá. La mayor parte de la información que apoya los argumentos que siguen a continuación provienen de trabajo de campo y estudios recientes realizados por el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, FUSADES, el Harvard Institute for International Development y el Ministerio de Educación de El Salvador entre otros².

Este trabajo está organizado en tres secciones. Primero discute las ventajas de la participación de la comunidad y los resultados obtenidos hasta la fecha, luego coloca el problema en el contexto de la teoría de capital social, y finalmente concluye con reflexiones sobre diseño institucional y seguimiento.

Ventajas de la participación de la comunidad

En los últimos quince años la literatura sobre desarrollo ha señalado la utilidad de la participación de la comunidad en proyectos locales e identifica los beneficios que se esperan

¹ Héctor Lindo Fuentes es profesor en el Departamento de Historia en Fordham University en la ciudad de Nueva York.

² Agradezco la asistencia de Julissa Tejada quien me ayudó con la búsqueda de artículos y la generosidad de los colegas Anabella Lardé de Palomo de la Fundación Salvadoreña de Desarrollo Educativo (FUSADES) y Yasuyuki Sawada de Stanford University quienes compartieron sus trabajos enviándome copia con gran prontitud. Agradezco además al personal del programa EDUCO de El Salvador y a su directora Zulema de Fuentes por el apoyo que me han brindado para mi trabajo de campo en 1999.

de ella. Se espera que cuando las comunidades participen en la selección, ejecución y seguimiento de los proyectos, éstos sean más eficaces y productivos (Schwartz y Deruyttere, 1996). Uno de los grandes atractivos de la participación es que se espera que sus beneficios vayan más allá de los proyectos individuales. Los autores más optimistas creen que este método puede ser un gran instrumento para dar a los participantes un sentido de satisfacción, fortalecer el sentido de comunidad y dar mayor poder a los grupos más pobres dentro de la sociedad (Midgley, 1986).

La idea es que cuando se crean mecanismos para que las comunidades participen, éstas están en la mejor posición para identificar sus propias prioridades. Al identificar los proyectos y estar involucrados en su ejecución, ellas adquieren el sentido de que éstos no son la responsabilidad exclusiva de un gobierno distante, sino que les pertenecen y, en consecuencia, se sienten comprometidos a que tengan éxito y a mantenerlos, a que sean sostenibles (Schwartz y Deruyttere, 1996). Además, la participación estimula a la comunidad a complementar los aportes materiales externos movilizandolos recursos locales para contribuir al final feliz del proyecto (Midgley, 1986).

A esto se puede añadir que la comunidad no sólo puede movilizar recursos, sino que conoce mejor que nadie la forma más apropiada de utilizarlos de acuerdo con las circunstancias locales (Scott, 1998). En general, los proyectos de desarrollo tienen mayores probabilidades de éxito cuando están dirigidos “a la experiencia comprobada de la población beneficiaria, cuando se responde a las necesidades locales reconocidas y cuando se emplea apropiadamente los grupos y las estructuras sociales existentes para la puesta en práctica” (Kottak, 1985). La participación de la comunidad implica que las soluciones que se busquen con su ayuda estarán adaptadas a la realidad sociocultural, elemento importantísimo para el éxito de los proyectos. Un estudio que analiza 68 proyectos del Banco Mundial ya finalizados concluye que cuando el diseño toma en cuenta la realidad sociocultural se duplica su tasa de retorno (Kottak, 1985).

Las reformas educativas de Minas Gerais en Brasil y El Salvador incluyen la participación de la comunidad como elemento clave para la administración de las escuelas. En Minas Gerais, por ejemplo, la participación se lleva a cabo a través de los “colegiados” o consejos escolares. Un informe del Banco Mundial describe las características principales de la reforma. El nuevo sistema “(i) descentralizó determinadas funciones administrativas hasta el nivel de las escuelas; (ii) inició transferencias regulares y transparentes de determinados recursos, no salariales, directamente a las escuelas, (iii) estableció un proceso objetivo para la selección y nombramiento de los directores de escuela; y (iv) otorgó a los consejos escolares las facultades y los medios necesarios para ayudar a los directores en la administración escolar” (Guedes et al., 1997:3). En el sistema EDUCO de El Salvador la comunidad

participa a través de la Asociación Comunal para la Educación (ACE). Un informe del Banco Mundial ofrece una breve descripción del sistema, el cual señala que “las escuelas EDUCO son administradas por Asociaciones Comunales para la Educación (ACE) formadas por los padres de niños que asisten a la escuela. Las ACEs contratan maestros y supervisan de cerca su desempeño”. “Las ACEs tienen una buena medida de responsabilidad presupuestaria sobre la escuela a través de la transferencia directa de fondos del ministerio de educación a una cuenta bancaria de la ACE a través de la cual se paga a los maestros de acuerdo con un contrato de trabajo entre los maestros y la ACE” (Banco Mundial, 1994).

En estos proyectos educativos se pueden encontrar ejemplos de las características descritas para los proyectos con participación de la comunidad: identificación de prioridades, compromiso con el proyecto y su mantenimiento, sentimiento de pertenencia, contribuciones económicas, movilización de recursos y uso de los mismos en forma particularmente adecuada a las condiciones locales. Ciertamente las comunidades colocan a la educación entre sus prioridades más altas. Prueba de ello es la forma en que han abrazado sistemas como EDUCO de El Salvador y los colegiados de Minas Gerais, lo que ha permitido una rápida expansión del sistema.

Asimismo, es fácil encontrar ejemplo anecdóticos de compromiso con los proyectos y su mantenimiento. En una comunidad rural en El Salvador se dio el caso de una ACE donde uno de los miembros no tenía hijos en la escuela. Al preguntársele por qué entonces pertenecía a la ACE, su respuesta fue muy reveladora: la escuela era importante porque él tenía niños pequeños que en un futuro iban a beneficiarse de la escuela. Es decir, su compromiso era con el futuro, con el mantenimiento del proyecto.

El sentimiento de pertenencia se puede ilustrar con una anécdota de una escuela en Belo Horizonte en Brasil. La escuela estaba situada en una *favela* (vecindario o barrio pobre) que tenía fama de ser un nido de ladrones. El colegiado de la escuela, con la ayuda de una directora excepcional, mantenía una escuela modelo con paredes blancas nítidas. Tanto el funcionamiento de la escuela como su apariencia física eran modelo de orden y disciplina. Los miembros del colegiado querían demostrar que su *favela* era capaz de hacer algo bien, que podían producir algo más que ladrones. Es decir, la escuela era de ellos, decía algo sobre quiénes eran, la escuela y la comunidad estaban identificadas.

En varios de los casos las comunidades no sólo comparten los costos o movilizan recursos, sino que lo hacen de forma oportuna y adecuada a las condiciones locales. En una escuela rural de El Salvador los padres aliviaron el problema del espacio aprovechando una habitación que se utilizaba como bodega abriéndole una ventana y construyendo una bodeguita nueva con materiales locales. El trabajo lo hicieron los mismos padres y, para asegurar la colaboración, la directiva impuso una multa equivalente al jornal de un día a los

padres que no se presentaban a ayudar con la construcción. Lo importante no es sólo la movilización de recursos, sino que ésta se haga de forma oportuna y adecuada a las necesidades y posibilidades locales. La participación de la comunidad también contribuye a la gestión al constituir un canal de retroalimentación inmediato y una fuente de soluciones imaginativas. Los padres en las escuelas ayudan a comprender problemas y contribuir con soluciones que están más allá del alcance de los directores, ya sea por la ausencia de recursos materiales o por las implicaciones políticas de sus acciones. Esto se puede ilustrar con un ejemplo en las escuelas rurales de Minas Gerais donde no había recursos para la contratación de consejeros para evitar el absentismo. Ante estas circunstancias una madre organizó un grupo para visitar a las familias de los niños que faltaban a la escuela. En otra escuela los padres se convirtieron en consejeros escolares y se reunían periódicamente con los niños con problemas de disciplina. Un director de escuela no puede imponer sanciones a los padres que no colaboran sin correr el riesgo de alienar a la comunidad, sin embargo los padres entre sí pueden ser implacables al crear responsabilidades y obligar a todos a cumplirlas.

Muchos de estos resultados positivos se atribuyen a que la presencia de representantes de la comunidad en los proyectos crea una instancia inmediata a quién rendirle cuentas. La comunidad es la mejor supervisora y tiene el sentido de misión más claro que se pueda desear. Si en el pasado los maestros y la dirección de la escuela sentían que las autoridades educativas no se daban cuenta de los aciertos ni de los fracasos de sus actividades, con la interacción frecuente con una comunidad activa no cabe duda a quien deben rendir cuentas. En El Salvador se atribuye la mejora en la asistencia de los maestros al hecho de que es la comunidad misma la que está a cargo de supervisar su asistencia (Banco Mundial, 1994; Jiménez y Sawada, 1998).

De hecho, se puede decir que la presencia de la comunidad en la escuela lleva a cambios positivos en su cultura institucional. Estos cambios se deben al hecho de que los beneficiarios no sólo supervisan sino también tienen el poder de influenciar decisiones. En el caso de las escuelas, la presencia de los padres crea cambios en el comportamiento de los maestros. Uno de los ejemplos favoritos se dio en Minas Gerais donde una maestra usó expresiones despectivas en contra de la población brasileña de raza negra lo que ofendió a muchos de los niños, los miembros del colegiado actuaron con celeridad para impedir que continuaran las actitudes racistas que indudablemente no podían sino obstaculizar la actividad educativa.

La presencia de la comunidad contribuye a mantener focalizado el sentido de la misión de la organización. En el caso de El Salvador una ACE se reserva el derecho de dar o negar permisos a los maestros para ausentarse de la escuela y sólo los concede cuando éstos se van a dedicar a alguna actividad que va a redundar en el beneficio de la enseñanza.

Los ejemplos anteriores son meramente ilustraciones de los mecanismos a través de los cuales se espera que la participación de la comunidad mejore los sistemas educativos, lo importante es ver si en general las reformas han dado resultados. Los sistemas son relativamente nuevos pero las evaluaciones que se han hecho hasta el momento arrojan resultados prometedores.

Para el caso de Minas Gerais hay cifras que permiten decir sin ambigüedades que los nuevos sistemas han contribuido a mejorar la calidad de la educación. Los resultados de los exámenes permiten ver la evolución. Entre 1992 y 1994 los puntajes promedio en los exámenes de portugués, matemáticas y ciencias aumentaron en 21, 44 y 8 por ciento respectivamente, y entre 1990 y 1994 la repetición bajó de un 26 a un 19 por ciento (Carnoy y Moura Castro, 1997). Además, el sistema ha contribuido a que se mejoren palpablemente las instalaciones de las escuelas (Guedes et al., 1997).

Los beneficios parecen más claros a medida que se consolidan los sistemas. En 1993 un estudio de 140 escuelas de educación primaria en El Salvador arrojó resultados todavía tentativos comparando los primeros logros del programa EDUCO (que comenzó en 1991) con las escuelas tradicionales (Deweese et al., 1994). En ese estudio y en otro del Banco Mundial, el desempeño de las escuelas EDUCO demostraba ventajas con respecto a las escuelas tradicionales en varias áreas como la disponibilidad de equipo escolar y la asistencia de los maestros, pero las diferencias eran pequeñas al grado que no siempre estaba claro si eran significativas desde el punto de vista estadístico (Banco Mundial, 1994, Reimers y McGinn, 1998).

Estos cambios han quedado más claros con el paso del tiempo (Jiménez y Sawada, 1998). En 1993 la disponibilidad de libros de idioma en las aulas EDUCO estaban un poco por debajo del resto, pero en 1996 se encontró que la disponibilidad de textos era mayor que en las aulas tradicionales (Banco Mundial, 1994; Banco Mundial, 1997). A primera vista los resultados de los exámenes de idioma y matemáticas no muestran mejoras estadísticamente significativas, incluso si se toma en cuenta que las condiciones socioeconómicas en los hogares de los estudiantes EDUCO eran las más desfavorables en todo el sistema, pero éste era un resultado engañoso.

Es de suma importancia tener en cuenta que los niveles de participación son muy diferentes de una escuela a otra. Cuando se comparan las escuelas EDUCO con las tradicionales el supuesto implícito que es que en las primeras la administración es significativamente diferente a las últimas. Esto no es así, pues la resistencia al cambio puede ser muy grande y no todos los actores están igualmente dispuestos a modificar sus hábitos. Los estudios que incluyen visitas a las escuelas y discusiones con los beneficiarios muestran un cuadro complejo. En Minas Gerais se encontraron grandes variaciones en el nivel de

participación de padres y estudiantes. Algunos colegiados se reunían por lo menos una vez al mes mientras otros se limitaban al número de reuniones establecidas por la ley. En algunos casos las reuniones eran bien atendidas y los debates llevaban a decisiones colegiadas mientras que en otros la iniciativa estaba en manos del director (Guedes et al., 1997). En El Salvador en un estudio reciente se hicieron estudios de caso en cinco escuelas seleccionadas al azar (dos escuelas EDUCO y tres con Consejos Directivos Escolares), en dos de ellas la participación era muy activa, en otra moderada y en las otras dos se limitaba a los niveles formales (Lardé de Palomo, 1998). Una medida de participación es el número de visitas de padres al aula que reportan los maestros. La variación con respecto al promedio de visitas es mucho mayor en las escuelas EDUCO que en las tradicionales, aun si el promedio es más alto (Jiménez y Sawada, 1998).

En vista de esto se revisaron los datos recopilados por el ministerio de educación que Jiménez y Sawada analizaron con métodos econométricos³. Los casos se separaron en dos grupos, aquellos que correspondían a escuelas EDUCO con un número de visitas por debajo del promedio, y los demás. Más de dos terceras partes de los casos eran de escuelas EDUCO por debajo del promedio (103 de un total de 147) y en poco se diferenciaban de las tradicionales, lo que indica la dificultad que se encuentra al tratar de introducir nuevos sistemas. Pero aquellas donde había participación por encima del promedio, es decir, aquellos donde el sistema EDUCO realmente se había implementado con todas sus características, los resultados fueron notables. El promedio de visitas a las aulas fue más de ocho veces mayor que en el resto de las escuelas y los resultados en las pruebas de lenguaje fueron 30 por ciento superiores que en las escuelas tradicionales, aun cuando servían a una población con características socioeconómicas menos favorables. Los resultados en las pruebas de matemáticas también fueron mejores pero la diferencia no fue estadísticamente significativa. Cuando se trató de encontrar la relación entre el número de visitas a las aulas con los resultados de las pruebas, la relación fue positiva.

Esto nos lleva al tema principal. Si hay tanta variación en la forma en que participan las comunidades, ¿cómo podemos identificar las características que contribuyen a una participación activa? y ¿cómo podemos reproducirlas? Para poder avanzar en este sentido se

³La revisión la hizo Yasuyuki Sawada a sugerencia mía. Le agradezco públicamente el haber realizado los cálculos un día después de haberle solicitado el favor. Sawada hizo sus cálculos con base a los datos de la "Encuesta de Factores Asociados, 1996" del Ministerio de Educación. En cada escuela los entrevistadores entrevistaron a los maestros y a cinco padres o madres de familia (en algunas escuelas no fue posible entrevistar a los cinco). Para los cálculos econométricos se relacionaron las respuestas de los maestros y padres con los resultados que obtuvieron los estudiantes en las pruebas de logros de objetivos de matemáticas y de lenguaje que se administraron en 1996. Para cada escuela hay entre dos y cinco casos.

propone que ponga el problema en un contexto más amplio. Para eso será necesario abrir un breve paréntesis para discutir temas teóricos.

Capital social

Aunque este es un concepto ampliamente conocido entre especialistas, vale la pena hacer un breve resumen de sus principales elementos para los lectores que no se dediquen a la sociología o a la ciencia política. Una breve referencia a los elementos principales de la teoría ayudará a mostrar su relevancia para el tema que nos ocupa.

El concepto se popularizó después de la publicación del libro de Robert Putnam, el conocido politólogo de Harvard, sobre el caso de Italia (Putnam, 1993). Después de 20 años de estudiar cambios políticos y económicos, se planteó la siguiente pregunta: ¿por qué el sur de Italia no logra ponerse a la par del norte a pesar de tener las mismas instituciones políticas y económicas? En su estudio compara las dos regiones y después de analizar gran cantidad de información estadística e histórica llegó a la conclusión de que la diferencia se debe a que históricamente los habitantes del norte han desarrollado una cultura de asociaciones. Según su argumento, la frecuente participación en asociaciones como clubes de fútbol, sociedades corales, mujeres católicas o sociedades de padres, crea vínculos sociales que son buenos para la salud cívica y para la economía.

¿Por qué la experiencia en las asociaciones tiene este efecto? Para responder a esta pregunta Putnam usa el concepto de “capital social”. Éste se refiere a aquellas características de la organización social como la confianza, normas de reciprocidad y redes de participación cívica que facilitan la cooperación en el tipo de acciones coordinadas que se necesitan para que la economía y la sociedad funcionen (Putnam, 1993). En términos más sencillos, al participar en las asociaciones la gente adquiere hábitos de cooperación y aprende a confiar en otros. Estas lecciones aprendidas en las asociaciones facilitan la interacción y la coordinación de actividades. Ellas constituyen el lubricante que permite que la maquinaria económica y política funcionen con un mínimo de fricciones. Desde este punto de vista, la participación en la sociedad civil, la confianza y la salud cívica están íntimamente vinculadas.

Varios autores han puesto a prueba la relevancia de estos conceptos para diferentes regiones del mundo. Para nuestros propósitos es útil discutir un estudio realizado en nuestra región, en Panamá para ser precisos, y directamente relacionado con proyectos de desarrollo con participación de la comunidad patrocinados por el gobierno (Pena y Lindo Fuentes, 1998). Como parte de un estudio de niveles de vida que, en 1997, llevó a cabo Panamá con el apoyo de instituciones internacionales, se pasó una encuesta en la que se hicieron preguntas sobre el número de asociaciones y su nivel de actividad. Con base a las respuestas se construyó un índice clasificando a las comunidades de acuerdo con el número de

asociaciones. Esta información se utilizó para ver si las comunidades con muchas y activas asociaciones aprovechaban mejor los proyectos de desarrollo a su disposición. Se complementó el análisis estadístico con apreciaciones cualitativas obtenidas en discusiones de grupo en una submuestra de comunidades situadas en los dos extremos, alto y bajo, de asociaciones.

Los resultados fueron fascinantes y dijeron mucho sobre la participación en asociaciones y la generación de capital social, la capacidad de trabajar en grupo con confianza, de relacionarse con otras asociaciones y con el estado y de tener normas. El estudio exploró las relaciones entre las comunidades y los representantes del estado, ya sea delegados regionales, autoridades municipales o representantes de las diferentes agencias gubernamentales. En las comunidades con bajo índice de asociaciones era más frecuente que se tuviera menos conocimiento de los programas gubernamentales disponibles y que los políticos locales fueran pequeños caudillos que aprovechaban los programas de forma clientelística para fines políticos. Había instancias en que la desconfianza a todo nivel era palpable. En contraste, las comunidades con alto índice de asociaciones estaban más al tanto de los recursos a su disposición. En promedio tenían cuatro veces más posibilidades de recibir asistencia del gobierno y dos veces más de recibir asistencia de ONGs. En esas comunidades la naturaleza del liderazgo era diferente, al haber mucha interacción los líderes se escogían por su trayectoria de participación y acostumbraban a buscar el consenso. Es decir, la forma de interacción excluía los comportamientos clientelísticos.

Otro resultado importante del estudio se refiere a las relaciones entre diversas asociaciones dentro de la comunidad. Cuando el índice de asociaciones era bajo, las asociaciones patrocinadas por el gobierno tenían una existencia pro-forma, poca actividad y poca relación entre sí. En el otro extremo las asociaciones establecían redes de cooperación horizontal y ésta generaba un nivel de confianza tal que permitía un mejor uso de los recursos disponibles.

En resumen, cuando el índice de asociaciones era alto, tanto las relaciones verticales con las autoridades como las horizontales dentro de la comunidad eran positivas, existía un nivel de confianza que hacía posible la cooperación. Esto es consistente con un estudio reciente de asociaciones en Argentina que muestra que no todas las asociaciones funcionan igual, y que son aquellas que muestran confianza en las relaciones verticales y horizontales las que contribuyen a la salud cívica (Armony 98).

Los resultados que se obtuvieron al visitar comunidades seleccionadas de acuerdo con el índice de asociaciones, nos permite pasar de una simple observación cuantitativa de asociaciones a observar las características del concepto de capital social tal como lo desarrolla Putnam. El hecho de que en una comunidad se organicen asociaciones y que éstas empiecen

a trabajar, lleva a que se generen confianza, normas de reciprocidad transitivas y relaciones horizontales.

Otra conclusión relevante para el propósito de este análisis es el papel que juega el estado en la promoción de asociaciones. En las comunidades donde había alto índice de asociaciones había una historia de experiencias positivas con el trabajo en estas organizaciones, con frecuencia una experiencia inicial les había mostrado el beneficio de trabajar juntos, lo que les inspiró a organizarse para otros fines. Con la gran excepción de las comunidades indígenas, era frecuente que las asociaciones estuvieran vinculadas con proyectos patrocinados por el estado, aunque las ONGs también han participado en este tipo de procesos. Esto indica que el estado puede jugar un gran papel en la creación de capital social.

Pero no toda asociación genera capital social, el paso de lo cuantitativo a lo cualitativo no es automático. Con frecuencia se cita el ejemplo de asociaciones como el crimen organizado o las mafias que tienen un alto grado de solidaridad interna pero que son nocivas a la sociedad. Otras asociaciones pueden ser excluyentes, los clubes sociales sólo para blancos pueden ser un ejemplo. Además, el sólo hecho de que exista una estructura institucional para que existan asociaciones no garantiza de que las comunidades vayan a apropiarse de ellas y a relacionarse creando así confianza y normas de reciprocidad.

Sin embargo, el ejemplo de Panamá indica que las asociaciones creadas para que la comunidad participe en proyectos de desarrollo pueden contribuir a la formación de capital social. Los resultados observados en este país tienen un eco en los casos de las reformas educativas de El Salvador y Minas Gerais. Es posible analizar los elementos de su relativo éxito a la luz de los resultados obtenidos en Panamá. En primer lugar, en los ejemplos más exitosos las relaciones entre las comunidades y los representantes del estado son positivas. Gracias a un diseño afortunado del proceso, en ambos casos se ha hecho un gran esfuerzo para generar confianza en las relaciones entre las comunidades y el estado. Las autoridades hicieron esfuerzos importantes para incorporar a los principales grupos de la sociedad al movimiento en favor de reformas. En Minas Gerais, por ejemplo, se hicieron campañas para explicar la reforma, se buscó el apoyo de ciudadanos prominentes y de la empresa privada y se preparó un “Pacto para la Educación” removiendo la reforma educativa de la política partidaria (Carnoy y Moura Castro, 1997). En El Salvador se buscó el diálogo a diferentes niveles, con maestros, con ONGs y con partidos políticos, de manera que, nuevamente la reforma se introdujo como un proyecto de todos (Lardé de Palomo, 1998).

Asimismo, la participación obtiene sus frutos cuando las relaciones a nivel horizontal son positivas. En El Salvador los casos exitosos mostraban a las ACEs capaces de crear relaciones de confianza con agencias y programas de apoyo, y que se comunicaban con otras

ACEs para intercambiar experiencias e información (Banco Mundial, 1994). Además se encontraron ejemplos en que las escuelas se ponían de acuerdo con otras asociaciones para proyectos de interés común. También hay ejemplos de la forma en que la ausencia de confianza bloquea los beneficios de la participación. En algunas de las escuelas de Minas Gerais donde se encontraron problemas, éstos se atribuyeron a la desconfianza, ya sea por la interferencia de la política municipal o las divisiones que se presentaban durante las elecciones de la dirección de la escuela (Guedes et al., 1997).

Algunos autores dicen que el capital social crea un círculo virtuoso, las experiencias positivas generan mayor confianza y la comunidad se siente alentada a seguir experimentando. En visitas de terreno a escuelas salvadoreñas con rendimiento académico por encima del promedio, se observó que éstas se encontraban en comunidades con ACEs activas las cuales también tenían asociaciones religiosas o cívicas que habían llevado a cabo otros proyectos exitosos. A un grupo que se organizó para obtener agua potable en una pequeña comunidad del occidente del país en 1979 se le unieron otros, y paulatinamente se fundaron asociaciones para mejorar la iglesia, arreglar las calles, cooperar con EDUCO, organizar las festividades anuales y, recientemente, establecer una red de teléfonos celulares para protegerse contra criminales. En términos generales se puede decir que cuando la participación se da de la manera deseada, confiere legitimidad a los proyectos de la escuela y por lo tanto facilita su gestión. La comunidad en general tiene mayor confianza en las actividades del centro escolar porque se sabe representada. Por ejemplo, varios directores de escuela en Minas Gerais mencionaron cómo el apoyo de los colegiados y el hecho de que los padres votan en la elección de directores otorgaba un cambio cualitativo a su autoridad ante los maestros y el resto de la comunidad (Guedes et al., 1997). En las escuelas salvadoreñas es frecuente que los directores le pidan a los miembros de la ACE que los acompañen cuando tienen que hacer gestiones difíciles con padres o con autoridades locales. Este tipo de apoyo de la comunidad se traduce en una serie de acontecimientos simples y discretos, la suma de los cuales puede determinar la diferencia entre el éxito y el fracaso de la gestión escolar. Un caso que ilustra este efecto se dio en Belo Horizonte en Brasil, donde una directora que había tratado infructuosamente de conseguir un terreno vecino a la escuela finalmente logró su propósito cuando las gestiones fueron llevadas a cabo por los miembros del colegiado.

Las relaciones al interior de instituciones con activa participación adquieren un carácter de cooperación y apertura. En las escuelas EDUCO con rendimiento académico por encima del promedio, se encontró que las ACE eran particularmente activas y tenían una relación positiva con los maestros, “vamos de la mano” fue la frase que usó un padre. Padres organizaban actividades que les permitían practicar normas de reciprocidad. El caso más frecuente era la administración de la ayuda del Programa Mundial de Alimentos. Las

madres se organizaban para rotar la elaboración de los alimentos, tarea que generalmente tomaba toda la mañana pues incluía hasta la recolección de la leña. Las madres cooperaban gustosas sabiendo que si una trabajaba un día, al día siguiente otra haría lo mismo. Ellas mismas establecían normas para hacer cumplir la regla, aquellas que no podían cumplir con su turno de cocinar tenían que conseguir una sustituta o pagar el equivalente del jornal de un día. Los padres cooperaban de forma similar en reparaciones a la escuela.

Antes de pasar al siguiente punto se subrayan a continuación tres conclusiones parciales.

- ▶ La existencia de un marco institucional para la participación no garantiza que ésta se dará en todas las ocasiones. Hay grandes diferencias en el grado de participación de una comunidad a otra.
- ▶ El caso de Panamá indica que el número de asociaciones y su actividad están vinculados a la presencia del capital social, de confianza en las relaciones verticales con el estado y horizontales con otras asociaciones dentro de la comunidad.
- ▶ No hay motivo para pensar que las diferencias en el nivel de participación entre una comunidad y otra se resolverán por sí solas, los programas del estado pueden y deben promover la confianza a ambos niveles.

Reflexiones sobre diseño institucional y seguimiento

Para concluir se incluyen algunas reflexiones sobre diseño institucional y seguimiento. Al hablar de participación de la comunidad en la educación estamos hablando de interacciones sociales entre grupos con trayectoria histórica y cultural. Es de suma importancia tener en mente la necesidad de que los esquemas institucionales que se diseñen estén adaptados a las circunstancias locales. Es primordial entonces que los diseños tomen en cuenta estudios sociológicos y culturales (Kottak, 1985). Las conclusiones de los estudios hechos para un país no son necesariamente válidos para otros, particularmente cuando se trata de investigaciones realizadas en países con culturas muy distintas (Gardner, 1998).

Pero cuando varios casos con culturas similares dan resultados que apuntan en la misma dirección, hay razón de sobra para prestar atención. Tal vez no sería prudente reproducir el sistema de un país en otro, pero se puede tener en mente criterios fundamentados en las experiencias de otros, con mayor razón si esas experiencias se han repetido en varios países con características culturales y socioeconómicas similares.

Pasemos ahora a examinar algunas de las condiciones de éxito que sugieren los dos

casos que estamos examinando. El primer desafío es crear las condiciones para que los diferentes actores se den cuenta de las virtudes de la colaboración y desarrollen hábitos de confianza. Hay que tener en cuenta que cualquier cambio drástico en la estructura organizativa del sistema escolar encontrará resistencias, se trata de viejas organizaciones burocráticas con intereses creados. La incorporación de nuevos actores a la toma de decisiones e implementación de proyectos está destinada a afectar la cultura institucional y las jerarquías de poder de la agencia ejecutora.

Entre los primeros miembros de la comunidad escolar que pueden ofrecer resistencia a la participación de la comunidad se encuentran los directores que temen la pérdida de poder. No es sorprendente que se hayan dado ejemplos de este fenómeno en los casos estudiados. En Minas Gerais, se dieron casos de resistencia pasiva. En algunas ocasiones los directores se negaron a repartir el Manual de Gestión preparado por la secretaría de educación para explicar las funciones, derechos y obligaciones de los colegiados. La resistencia de la comunidad con frecuencia se debe a que se percibe como un desafío al profesionalismo de la persona a cargo de la dirección de la escuela y, por lo tanto, no son raros los comentarios resaltando su falta de capacidad. El comentario de un director en una escuela de El Salvador ilustra este punto: “porque un miembro de la ACE puede tener toda la voluntad para el trabajo pero no está preparado para conducir pedagógicamente el centro educativo . . . conque uno que es maestro tiene sus vacíos.”

En este contexto es esencial contar con mecanismos para superar la desconfianza inicial, o dicho de otra manera, para construir una nueva base de confianza. El esquema institucional debe tener incentivos o desincentivos que aseguren que los opositores ensayen el nuevo sistema para que tengan la oportunidad de percatarse de que puede convertirse en uno de sus mejores aliados para desempeñar sus labores. Esto es posible solamente si los nuevos mecanismos institucionales igualan la cuota de poder de los diversos participantes, de otra forma las antiguas estructuras de poder pueden limitarse a una aceptación meramente simbólica del nuevo sistema (Wong, 1993). En Minas Gerais el sistema de selección de directores de escuela por elección de los maestros, estudiantes y padres desempeña este papel. Este mecanismo permite que los directores se den cuenta de que es útil mantener buenas relaciones con los padres y respetar su papel en los colegiados. Pero esto es un cálculo político, la sorpresa más agradable es percatarse de que la presencia de los padres le confiere legitimidad a sus decisiones y es una fuente de apoyo de gran valor. El mecanismo ayuda a vencer la resistencia inicial porque a los directores les conviene cooperar.

En El Salvador el incentivo es más dramático pues las ACEs nombran a los maestros y les dan contratos anuales. Desde el punto de vista práctico, los maestros que no colaboran con la comunidad pueden perder su trabajo al final del año. El sistema puede parecer brutal,

y se han dado casos de maestros que resienten la continua supervisión de padres hasta que descubren que ésta tiene un lado positivo. Los padres que están en contacto continuo con la escuela se dan cuenta de las necesidades de la misma y están prestos a colaborar para solucionar cualquier problema con mucha más celeridad que la administración central en la capital. Es más, los maestros que con frecuencia se sienten totalmente ignorados y aislados, encuentran que si trabajaban bien obtienen un reconocimiento inmediato de la comunidad. En escuelas visitadas donde se ha observado una participación intensa de los padres, los maestros manifiestan que no temen a la inestabilidad laboral, ellos tienen confianza en que la ACE no tendrá un comportamiento arbitrario. Mientras más participativa la comunidad y más madura la relación con la escuela, se hace más difícil que se abuse del poder de la ACE. En un caso un presidente de ACE intentó despedir a una maestra por razones ajenas a su desempeño, la comunidad, que conocía a través del contacto frecuente las virtudes de la maestra, no lo permitió. A la hora de elegir la nueva ACE el presidente no fue reelegido.

Los miembros de la comunidad también deben tener un incentivo para participar. Ciertamente, el incentivo más importante es que el proyecto en el que participen les beneficie directamente y que se les otorgue un papel significativo en su desempeño. En los casos de El Salvador y Minas Gerais la influencia sobre decisiones presupuestarias de personal le da un significado innegable a la participación.

Hay una comparación obvia que vincula los dos puntos anteriores sobre el esquema de incentivos y el contenido de la participación. Las sociedades de padres tradicionales fueron por muchos años el vehículo que permitía la participación de éstos en la escuela, pero era un vehículo frecuentemente vacío. Estas organizaciones no tenían un papel bien definido y con frecuencia eran simplemente el canal a través del cual los directores obtenían dinero y colaboración para sus proyectos. Como resultado, los niveles de participación eran bajos, los padres resentían que se acudiera a ellos solamente cuando había necesidad de dinero. Tanto en el programa EDUCO como en los colegiados la participación de los padres es cualitativamente diferente que en las asociaciones de padres que las precedieron porque éstos son parte integrante del proceso de toma de decisiones.

Parece que la lección más importante que se deriva de los casos discutidos es el papel que puede jugar el estado en promover o en destruir la confianza. Cualquier paso que se dé para dar transparencia al sistema, despolitizar la educación y convertirla en plan nacional contribuye a facilitar la participación de la comunidad. Para repetir la misma idea de forma negativa, el estado, tanto a nivel nacional como local, puede hacer mucho para viciar el sistema. Basta recordar que, con frecuencia, el sistema escolar es una de las mayores fuentes de empleo en el gobierno. Es tan grande la tentación de aprovechar la oportunidad para otorgar trabajo (o contratos de abastecimiento o construcción de escuelas) a aliados políticos

que tradicionalmente el sistema escolar ha sido mina para el clientelismo. A nivel más general el patrocinio del estado de proyectos con participación se presta a múltiples manipulaciones (Midgley, 1986). Es necesario mantener una vigilancia constante para mantener las condiciones que facilitan la participación de la comunidad.

Desde un punto de vista práctico se puede pensar en sugerencias basadas en la experiencia y el sentido común:

- ▶ Aún dentro del esquema institucional mejor diseñado algunas comunidades aprovecharán el sistema mejor que otras. En El Salvador, por ejemplo, alrededor de tres cuartas partes de las escuelas no mostraban una participación intensa en la encuesta de 1996. Hay que tener mecanismos para identificar comunidades que tienen dificultades para adoptar la participación y diseñar intervenciones que consoliden la confianza y fomenten la cooperación.
- ▶ Es importante darle constante seguimiento a los procesos, identificar los casos exitosos y compartir con el resto de las comunidades los mejores ejemplos. En una escuela donde la ACE está dominada por mujeres, las madres se organizan para ir al pueblo a comprar material para la escuela de forma que los maestros no tengan que separarse de los niños y puedan seguir impartiendo las lecciones. En otras escuelas las ACE se limitan a facilitar fondos para el material didáctico que solicitan los maestros.
- ▶ La transparencia en los tratos entre las autoridades educativas, asociaciones, y maestros incluye el conocimiento de las reglas del juego. Como se mencionó anteriormente, en algunas escuelas brasileñas los directores no distribuían el manual de los colegiados. Una distribución de manuales, preferiblemente durante las capacitaciones, es un buen instrumento para asegurar que todos estén al tanto de sus derechos y obligaciones en la escuela. En El Salvador el hecho de que se les dan capacitaciones a aquellas ACEs que no asisten a los maestros, genera desconfianza de parte de estos últimos. Algunos directores creen que en las capacitaciones se les dicen a los miembros de la directiva que son “amos y señores” de la escuela. Una capacitación conjunta contribuiría a que todos tuvieran la misma idea sobre los papeles respectivos.
- ▶ Si la cooperación con la comunidad va a formar parte importante en el funcionamiento de las escuelas, directores y maestros deben aprender formas de coordinación y cooperación desde su formación básica en la universidad. Esto debería ser parte esencial del plan de estudios. Para aquellos que ya están en funciones, las

capacitaciones deben ir más allá de los aspectos administrativos del nuevo sistema e incorporar dinámicas de grupo que les enseñen las virtudes de la cooperación y las mejores formas de relacionarse con la comunidad. No todos los maestros tienen las mismas habilidades en este sentido. En algunas escuelas se dan relaciones cordiales pero no se hacen esfuerzos especiales para mejorarlas. En otras, la iniciativa personal de los maestros da ideas con el fin de crear el clima de confianza necesario. En una zona aislada de El Salvador unos padres informaron que los maestros hacían visitas informales de tipo exclusivamente social, lo que los humildes campesinos agradecían y creaba una corriente de simpatía a las actividades de la escuela en general.

Para concluir, es necesario volver a la idea del capital social y sus implicaciones para la salud cívica. La importancia de la participación de la comunidad en los proyectos de educación no se encuentra únicamente en sus virtudes para mejorar la cobertura y calidad del sistema educativo, sino también en su contribución para el desarrollo de hábitos democráticos. En otros capítulos de este trabajo se hablará de la importancia de los valores democráticos en el plan de estudios, pero es importante señalar que la práctica misma de participación en la escuela puede ser uno de los vehículos más importantes para que los hábitos necesarios para funcionar en una democracia, sean internalizados no sólo por los alumnos, sino por todos los miembros de la comunidad educativa. Es más, dado el papel central que desempeña la escuela en las comunidades pequeñas, la propagación de la participación de la comunidad en el sistema educativo puede ser un elemento importante en el fomento de una sociedad civil vibrante y constructiva. 🍷

Medias y desviaciones estándares de variables de acuerdo con tipo de escuela

Los datos siguientes se refieren a los resultados de los estudiantes de tercer grado en pruebas administradas por el ministerio de educación de El Salvador en 1997 y a las respuestas a un cuestionario administrado a padres.

Recuadro 1: Escuelas tradicionales y EDUCO

	Matemáticas	Idioma	Visitas al aula
Escuelas tradicionales	3.70 (2.42)	1.72 (1.67)	1.43 (3.28)
Escuelas EDUCO	3.52 (2.73)	1.57 (1.77)	4.46 (5.68)

Recuadro 2: Escuelas EDUCO, baja y alta participación

	Matemáticas	Idioma	Visitas al aula
Escuelas tradicionales	3.38 (2.63)	1.45 (1.63)	1.73 (1.46)
Escuelas EDUCO	4 (2.95)	2.25 (2.13)	14.2 (4.35)

Fuente: Jiménez and Sawada, 1998; Sawada, comunicación personal, diciembre 1998.

Referencias

- Armony, Ariel C. 1998. Democracy and the Double-Edged Sword of Civil Society: Argentina in Comparative Perspective. Ph.D. dissertation. University of Pittsburgh.
- Carnoy, Martin, y Claudio de Moura Castro. 1997. ¿Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación en América Latina? Mimeo. Washington DC: BID.
- Anthony Dewees, Elizabeth Evans, Carlos King y Ernesto Schiefelbein. 1994. Educación básica y parvularia. En Fernando Reimers, ed. Diagnóstico del sistema de desarrollo de recursos humanos de El Salvador. Mimeo. San Salvador.
- Fuentes, Héctor Lindo. 1999. Trabajo de campo realizado en septiembre de 1999. Resultados preliminares.
- Gardner, Howard. 1998. Do Parents Count? *New York Review of Books* 45:17.
- Guedes, Andrea, Thereza Lobo, Robert Walker y Ana Lucia Amaral. 1997. Gestión descentralizada de la educación en el estado de Minas Gerais, Brasil. Mimeo. Grupo de Desarrollo Humano América Latina y la Región del Caribe. Informe No. 11. Washington DC: Banco Mundial.
- Hall, Anthony. 1986. Education, schooling and participation. In James Midgley, ed. *Community Participation, Social Development and the State*. London: Methuen.
- IDB. 1998. The Use of Social Investment Funds as an Instrument For Combating Poverty. Mimeo. Washington DC: IDB.
- Jiménez, Emmanuel, and Yasuyuki Sawada. 1998. Do Community-Managed Schools Work? An Evaluation of El Salvador's EDUCO Program. Working Paper Series on Impact Evaluation of Education Reforms. Paper No. 8. Washington DC: The World Bank.
- Kottak, Conrad Phillip. 1985. When People Don't Come First: Some Sociological Lessons from Completed Projects. In Michael Cernea, ed. *Putting People First: Sociological Variables in Rural Development*. New York: Oxford University Press.
- Lardé de Palomo, Anabella, ed. 1998. El Salvador, reforma educativa: Análisis del proceso de descentralización. Mimeo. San Salvador: FUSADES.
- Midgley, James. 1986. Community Participation: History, Concepts, and Controversies. In James Midgley, ed. *Community Participation, Social Development and the State*. London: Methuen.
- Pena, Maria Valeria Juhnó, and Héctor Lindo Fuentes. 1998. Community Organization, Values and Social Capital in Panama. Central America Country Management Unit, Latin America and Caribbean Region. Economic Notes. Washington DC: The World Bank.

- Putnam, Robert D. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Reimers, Fernando, and Noel McGinn. 1998. *Informed Dialogue: Using Research to Shape Education Policy Around the World*, Westport, CO: Praeger.
- Schwartz, Norman y Anne Deruyttere. 1996. *Consulta Comunitaria, Desarrollo Sostenible y el Banco Interamericano de Desarrollo*, Washington DC: BID.
- Scott, James C. 1998. *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven: Yale University Press.
- Wong, K.K. 1993. Bureaucracy and School Effectiveness. In T. Husen and N. Postlethwaite, eds. *International Encyclopedia of Education*. Oxford: Pergamon Press.
- World Bank. 1994. El Salvador. Community Education Strategy: Decentralized School Management. Report No. 13502-ES. Washington DC: The World Bank.
- World Bank. 1997. El Salvador's EDUCO Program: A First Report On Parent's Participation in School-Based Management. Working Paper Series on Impact Evaluation of Education Reforms. Paper No. 4. Washington DC: The World Bank.
- Visitas de campo: El Salvador, diciembre 1994 y septiembre 1999. Minas Gerais, Brazil, marzo 1995.

Una metodología para descentralizar la capacitación de maestros: Evaluación preliminar de los círculos de calidad de maestros¹

Fernando Rubio² e Hipólito Hernández³

Introducción

EL SECTOR EDUCATIVO EN GUATEMALA se enfrentó en la década de los noventa a un proceso de ampliación de los servicios educativos, con el objetivo de lograr cobertura universal, particularmente en las áreas rurales y con población mayoritariamente indígena, tradicionalmente subentendidas (cobertura bruta nacional del 77 por ciento, 1998, MINEDUC), de incremento de su eficiencia interna (a nivel rural, sólo el 20.4 por ciento de los niños y el 17.2 por ciento de las niñas completaron sexto grado en seis años, Chesterfield y Rubio, 1998), así como de mejoramiento de la calidad de los servicios educativos. Como parte de la estrategia para mejorar la calidad de los servicios educativos, el ministerio de educación desarrolla un programa de educación bilingüe intercultural, que atiende a poblaciones de habla maya, servicios que son administrados por la Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural (DIGEBI). Parte del esfuerzo que se realiza en esta dirección está dirigido a la capacitación de maestros en servicio.

Como parte de este esfuerzo para el desarrollo docente, desde mediados de 1996 se inició la organización de Círculos de Calidad de Maestros (CCM). Esto se está haciendo en el marco de los esfuerzos de descentralización de la educación que se desarrollan en el país. Este trabajo examina la metodología de los CCM para la capacitación en servicio a nivel local, mediante el estudio de caso del programa en un departamento de Guatemala. Se evalúan tales aspectos como la asistencia a los círculos, aspectos de la administración y organización del aula, satisfacción de los maestros, equidad en el aula y el uso de materiales de enseñanza.

Este estudio de caso forma parte de un estudio mayor que se está realizando sobre los servicios de educación bilingüe intercultural en el Departamento del Quiché. La educación

¹Este trabajo fue financiado con fondos de la USAID, Proyecto 520.0425.3, de apoyo a la reforma educativa en Guatemala. Fue hecho a través de la Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural (DIGEBI) en el ministerio de educación y el Proyecto Medición de Indicadores y Resultados (MEDIR).

²Fernando Rubio es un panameño que trabaja actualmente como coordinador del proyecto MEDIR parte del proyecto de la USAID Mejoramiento de la Calidad Educativa en DIGEBI en Guatemala a través de Juárez y Asociados, Inc.

³Hipólito Hernández es el jefe actual de evaluación e investigación en DIGEBI en Guatemala. Se ha desempeñado como investigador y evaluador pedagógico. Como un maya-quiché desempeña el papel de catedrático de idioma maya.

bilingüe intercultural es considerada como una de las soluciones para mejorar el logro educativo de los niños indígenas. La población indígena es un porcentaje importante de los grupos de bajos ingresos en áreas rurales en varios países de América Latina, y la evidencia sugiere que estas poblaciones tienen menor acceso a, y menos éxito en la enseñanza formal que las poblaciones no indígenas (Psacharopoulos y Patrinos, 1993). Además, aquellos que asisten a la escuela pueden tener una menor tasa de retorno de su educación que los estudiantes no indígenas (Psacharopoulos, 1993).

La DIGEBI ha sido citada frecuentemente como un ejemplo del impacto potencial de la educación bilingüe. El programa se inició en forma piloto en 1979. Entonces el programa atendía cuarenta escuelas en los cuatro grupos lingüísticos mayoritarios: *K'iché*, *Mam*, *Q'eqchi'* y *Kaqchikel*. En 1985, y luego de resultados encontrados en la evaluación del mismo, el proyecto piloto fue transformado en programa por el ministerio de educación de Guatemala, y se transformó en una dirección nacional de este ministerio en 1995. Actualmente DIGEBI atiende más de 1.400 escuelas y catorce grupos lingüísticos, en 11 departamentos y 135 municipios (DIGEBI, 1997). Sin embargo, todavía es un problema la adaptación de los contenidos del plan de estudios y de la instrucción a las necesidades locales. DIGEBI atiende estos problemas a través de un mayor involucramiento de los maestros y de las comunidades en la adaptación del plan de estudios.

Antecedentes

Los esfuerzos de descentralización en Guatemala se iniciaron al final de la década de los 80. El país fue organizado en ocho regiones educativas, cada una con un director regional y un pequeño equipo administrativo. Aunque se continuó con el esfuerzo a través de varios cambios de gobierno hasta mediados de los 90, el concepto de regionalización mostró dificultades de administración debido a la diversidad geográfica, cultural y lingüística de cada región. Además, los directores regionales tenían poca libertad para tomar decisiones. En la práctica, las direcciones tales como DIGEBI trabajaban a nivel departamental para poder satisfacer las necesidades de las diversas poblaciones a las que servía. Para ello, en cada departamento se nombró un encargado departamental, con responsabilidades de coordinación, planificación y supervisión de los esfuerzos de educación bilingüe en el departamento.

De esta forma, DIGEBI estaba situada para apoyar el cambio en la política de descentralización que trajo las elecciones nacionales de 1996. El nuevo gobierno adoptó una estrategia de descentralización a nivel departamental. Esto incluyó la selección de directores departamentales y la formación de equipos técnicos departamentales, conformados por un contador y equipo de apoyo, un coordinador departamental a cargo de los servicios

educativos entregados en el departamento por todos los programas, y en algunos casos un coordinador de evaluación, así como su respectivo personal de apoyo.

Los equipos departamentales tienen responsabilidades de coordinar las actividades de todos los programas del ministerio que funcionan en su departamento, dirigir el trabajo de los supervisores, preparar presupuestos, y, desde 1997, ejecutar fondos. Estos equipos han organizado juntas municipales conformadas por padres, autoridades locales y supervisores de educación, quienes hacen recomendaciones para la contratación de nuevos maestros. Asimismo, juntas departamentales, con una conformación similar, realizan la selección final de los maestros. El eventual nombramiento de los maestros es todavía una tarea ejecutada a nivel central.

En los departamentos donde DIGEBI trabaja, se fortaleció esta presencia, con la formación de equipos conformados por un coordinador departamental, un especialista en plan de estudios, un especialista en evaluación y, en algunos casos, especialistas en preparación de materiales de enseñanza y aprendizaje. Los equipos tienen responsabilidades administrativa tales como la organización de capacitación en servicio y la entrega de materiales de enseñanza y aprendizaje, así como técnicas, que incluyen desarrollo local de materiales, provisión de apoyo a los maestros en las escuelas que usan la metodología bilingüe de DIGEBI y evaluación de los resultados de las actividades.

Basado en este énfasis de la participación local, y en la experiencia del exitoso programa piloto para escuelas unitarias rurales, la Nueva Escuela Unitaria (NEU), DIGEBI inició los círculos de calidad de maestros (CCM) como una metodología para la capacitación en servicio de sus maestros.

El reunir a los maestros para estudiar aspectos relevantes de la enseñanza y el aprendizaje, discutir problemas comunes y encontrar soluciones basadas en su experiencia colectiva mostró ser exitoso en la creación del compromiso docente en las escuelas rurales servidas por la NEU. Así, los CCM eran una metodología apropiada para ser adaptada a las necesidades de maestros trabajando en escuelas similares, pero que servían a una población bilingüe.

Círculos de calidad de maestros

Los CCM de DIGEBI se iniciaron con 96 círculos organizados en 1996. En 1998, más de 220 círculos estaban activos en los 11 departamentos donde trabaja DIGEBI. El programa es ejecutado por un equipo multidisciplinario (DIGEBI, 1997). Este equipo está formado por los siguientes elementos, que representan diferentes niveles del sistema educativo:

- 1) Círculos de Maestros

- 2) Equipos Técnicos de Base
- 3) Consejo Círculos Municipal
- 4) Equipo Técnico Multidisciplinario Departamental
- 5) Coordinación Técnica de Diseño Curricular a Nivel Nacional de las Direcciones Generales

Un CCM está formado por tres a 15 maestros, quienes voluntariamente acuerdan reunirse regularmente para intentar mejorar su enseñanza. Estos maestros eligen a uno de sus compañeros como facilitador del grupo. Los CCM deciden acerca de los temas que desean desarrollar durante los círculos. Uno de los principios de estos círculos es que “... *no tienen el propósito de decirle a otros grupos como hacer su trabajo; lo que se fomenta es el intercambio de experiencias y la oportunidad de identificar y resolver problemas que los maestros enfrentan en sus escuelas y comunidades*” (DIGEBI, 1996). Aunque el diseño original del programa contemplaba la existencia de una escuela eje, la mayoría de los círculos rotan las escuelas donde realizan sus reuniones, en forma tal que sus miembros puedan observar las actividades de sus colegas, así como los productos de cada reunión.

Los Equipos Técnicos de Base están conformados por los facilitadores elegidos por los círculos. Los facilitadores sirven como coordinadores de la logística de los círculos y como capacitadores. Estos reciben capacitación de parte del equipo central de DIGEBI, en temas propuestos por los mismos maestros y por DIGEBI. Luego, multiplican el esfuerzo con sus colegas. Además, están a cargo de organizar las reuniones del círculo, comunicarse con los otros niveles del programa, desarrollar estrategias para trabajar con los padres y diseminar las innovaciones desarrolladas por el círculo. También son miembros del Consejo de Círculo Municipal.

El Consejo Municipal de Círculo está formado por los facilitadores y el Capacitador Técnico Pedagógico del distrito (CTP). El consejo coordina los recursos disponibles para el círculo y colabora en la diseminación de las innovaciones.

El Equipo Técnico Multidisciplinario Departamental está dirigido por el Coordinador Departamental de Capacitación (CDC). También participan los coordinadores de todos los programas educativos que se desarrollen en el departamento y el cuerpo de supervisores educativos. Este equipo analiza las necesidades de información generada por los CCM y proporciona materiales y apoyo que ayuden a los CCM a satisfacer sus necesidades. Además, proporciona retroalimentación a los maestros sobre tendencias generales o mejoras en la calidad de la educación en el departamento.

La Coordinación Técnica de Desarrollo Curricular tiene la responsabilidad de generar estrategias nacionales de capacitación. Este incluye la incorporación de las innovaciones desarrolladas por los círculos en los materiales de apoyo a la capacitación, según sea

apropiado. Por ejemplo, se han desarrollado varios módulos para guiar los círculos de calidad en su trabajo. Estos incluyen metodologías activas o participativas de aprendizaje, enseñanza de la lengua materna, enseñanza del español como segunda lengua, tratamiento del multiculturalismo y evaluación.

Metodología

Este estudio de caso forma parte de una evaluación de los servicios de educación bilingüe intercultural que se brindan en el departamento de El Quiché. El estudio comenzó en 1998 y durará hasta el año 2002. El estudio de 1998 se considera tanto una evaluación de los esfuerzos de DIGEBI realizados hasta la fecha, como un estudio de línea base para dar seguimiento y evaluar un proyecto para la ampliación de los servicios de DIGEBI en el departamento que se inició a mediados de 1999. Se utiliza un diseño de series interrumpidas de tiempo, con grupos no equivalentes (Cambell, 1966; Valadez y Bamberger, 1994). Este informe reporta sólo en escuelas de DIGEBI, en las cuáles los CCM empezaron a funcionar a mediados de 1996. No se incluyen los CCM de escuelas de comparación, cuyo funcionamiento se inició a mediados de 1997.

Se seleccionó una muestra probabilística, no representativa, de escuelas de DIGEBI del departamento de El Quiché. Para seleccionar la muestra se tomó en cuenta el tamaño de las escuelas y su accesibilidad. Se visitaron escuelas grandes (seis maestros o más), escuelas de mediano tamaño (de tres a cinco maestros) y escuelas pequeñas (uno o dos maestros). Estas escuelas podían ser de fácil acceso (alcanzables por vehículo, a menos de 45 minutos de la cabecera municipal), de mediano acceso (alcanzables por vehículo, a más de 45 minutos pero a menos de dos horas) y de difícil acceso (alcanzable por vehículo, a más de dos horas, o alcanzable sólo a pie, o una combinación de uso de vehículo y a pie). Treinta y tres escuelas, que equivalen al 10 por ciento de las escuelas de DIGEBI en El Quiché fueron visitadas y 88 maestros fueron entrevistados.

Además, se utilizaron estadísticas de las 330 escuelas de DIGEBI y de escuelas de comparación. Éstas fueron escuelas que funcionaban en las mismas áreas que funcionaban las escuelas de DIGEBI, pero que no ofrecían servicios de educación bilingüe.

Los datos fueron recolectados por entrevistadores reclutados localmente, con competencia lingüística oral en *K'iché*. Istos tenían al menos educación secundaria y varios cursaban estudios universitarios. Todos tenían experiencia anterior en la recolección de datos en el área donde se realizó el estudio. Los entrevistadores recibieron entrenamiento en el uso de los instrumentos durante tres días. El entrenamiento enfatizó la aplicación de los instrumentos, usando una técnica experiencial. Se utilizaron formas de observación estructurada del aula, mapas del aula y de la escuela, entrevistas a estudiantes y maestros. Se

aplicaron procedimientos estándares de control de calidad. Éstos incluyeron re-entrenamiento en sitio, revisión de protocolos en sitio, edición de protocolos y, cuando fue necesario, visitas adicionales a las escuelas para corregir, verificar o completar datos.

Se utilizó un diseño multimétodo para la colección de la información. Los instrumentos habían sido utilizados por el primero de los autores en estudios realizados anteriormente, y se adaptaron para su uso en este estudio.

Luego de revisar las respuestas de los maestros a las preguntas abiertas, se crearon categorías para el análisis de las mismas. Se usaron frecuencias relativas y absolutas, y medidas de tendencia central. Los análisis cuantitativos se realizaron con el programa SPSS 8.0 para *Windows*.

Contexto

El Quiché es el segundo departamento más pobre del país (PNUD, 1998). Más del 90 por ciento de la población es de procedencia indígena (INE, 1994), y está conformada por unos ocho grupos lingüísticos, de los cuáles el k'iché es el mayoritario. La población del departamento reside mayormente en áreas rurales, y la misma está altamente dispersa. El Quiché fue severamente afectado por la guerra civil y un porcentaje importante de su población fue desplazada internamente o tuvo que emigrar a México.

El contexto educativo también es deficitario. En 1996, la cobertura bruta era de sólo del 59.3 por ciento, y la tasa de incorporación al sistema de niños de 6-7 años era sólo del 36.2 por ciento (MINEDUC, 1997). En la cohorte 1992-1997, sólo el 15 por ciento de los niños y el 13.4 por ciento de las niñas terminaban el sexto grado en seis años, en comparación con el 27 por ciento de los niños y el 25 por ciento de las niñas a nivel nacional (Chesterfield y Rubio, 1998).

La ejecución de innovaciones educativas en un departamento como El Quiché son especialmente atractivas por la alta necesidad de mejorar sus condiciones educativas. Dado que la mayoría de las escuelas (el 96 por ciento) se encuentran en áreas rurales, y que los docentes tienen grandes dificultades para participar en formas más tradicionales de capacitación en servicio, los CCM aparecen como una alternativa eficaz para el entrenamiento docente. Entonces, la evaluación de esta alternativa es de gran importancia, tanto para determinar su efectividad como para identificar aspectos que requieren mejoría.

Resultados

En este estudio se exploraron aspectos relacionados con la asistencia a los círculos, administración y organización del aula, participación de estudiantes y equidad en el aula y satisfacción de los maestros.

En 1998, los maestros participantes en el estudio eran en su mayoría docentes experimentados. Tenían en promedio diez años de experiencia y más de cuatro años de laborar en la escuela donde enseñaban.

La participación de los maestros en las reuniones de los CCM ha sido muy alta. Más del 90 por ciento de los maestros entrevistados manifestó que participaba de los círculos, y la asistencia promedio a la última reunión fue del 92 por ciento. En contraste, el 74 por ciento de los maestros reportó haber recibido capacitación por medios más tradicionales.

A pesar de ser escuelas bilingües, el 73 por ciento señaló hablar el idioma de la localidad (k'iché o ixil), y sólo el 40 por ciento tenían nombramientos como maestros bilingües. La evidencia anecdótica indica que los maestros bilingües de aquellas escuelas que aplican esta metodología, pero sin un nombramiento como maestro bilingüe, tienden a tener un menor compromiso con la educación bilingüe. El tipo de nombramiento no tuvo ningún efecto en la participación en los CCM.

En relación a la composición de los círculos, El Quiché tiene 24 círculos organizados por DIGEBI (DIGEBI, 1997). Los maestros reportaron que sus círculos tenían un promedio de 22 miembros.

Uno de los aspectos que ha sido objeto de frecuente revisión en las reuniones de círculo ha sido la administración y manejo del aula. Esto incluye tanto la organización del aula así como el nivel de participación de los niños.

Tradicionalmente, las aulas de las escuelas rurales guatemaltecas han estado organizadas en filas, con el maestro al frente. En estudios hechos en escuelas de DIGEBI en todo el país (Chesterfield y Rubio, 1997), se encontró que cerca del cien por ciento de las aulas de escuelas rurales de DIGEBI visitadas seguían este patrón de organización en los años 1994 y 1995; sin embargo, en visitas hechas en 1996 y 1997 se encontró que alrededor del 15 por ciento de las aulas visitadas tenían una organización en grupos pequeños, en forma de U o en otra forma que no fuera la tradicional. En este estudio se encontró que el porcentaje de aulas con esta organización “no tradicional” no difería de lo reportado en los años 1996 y 1997.

Recuadro 1: Existencia de rincones de aprendizaje

Tipo de Rincón	Maestros que lo han implementado (%)
Idioma	19.8
Matemáticas	18.9
Ciencias	18.0
Cultura Maya	10.8
Cultura	9.9

Otro aspecto relacionado con la organización del aula, pero también con el uso de materiales, es la preparación de rincones de aprendizaje en el salón de clases. Estos rincones son lugares en cada aula donde existen diversos materiales de aprendizaje para ser usados por el estudiante, bien sea en forma individual o en pequeños grupos. Estos materiales pueden ser desarrollados localmente (por ejemplo, una colección de piedras) o ser proporcionados por el ministerio de educación. Los CCM fueron el vehículo para introducir los rincones de aprendizaje en escuelas de DIGEBI. En el Recuadro 1 se reporta la existencia de los diferentes rincones y de los maestros que los han implementado. Como se puede apreciar, aproximadamente uno de cada cinco maestros había puesto en práctica los rincones, y aquellos dedicados a las asignaturas básicas fueron los más comunes. En relación al número de rincones que cada maestro había organizado, el 14 por ciento tenía uno o dos rincones, y 14 por ciento tenía tres o más aunque sólo el tres por ciento de los maestros tenía funcionando los cinco rincones de aprendizaje.

Así como la organización típica de un aula en una escuela rural es la de filas, la participación activa de los educandos en el proceso de aprendizaje ha sido considerada baja, y en algunos casos, inexistentes. Al estudiar la interacción entre maestros y alumnos, se encontró que el 76 por ciento de éstas eran iniciadas por maestros y el 24 por ciento eran iniciadas por los estudiantes (Chesterfield y Rubio, 1996). Sin embargo, en el 60 por ciento de las aulas, las interacciones iniciadas por los alumnos representaban menos del 25 por ciento. En el 19 por ciento de las aulas, ninguna niña inició interacciones dirigidas al maestro durante el período de observación. Al igual que con la organización del aula, el patrón de participación de los alumnos en escuelas de DIGEBI en El Quiché no fue muy diferente a los de las escuelas rurales del país en 1996. Los maestros iniciaron el 74 por ciento de las interacciones, y en el 20 por ciento de las aulas no se observó ninguna niña iniciando interacciones. Sin embargo, hubo un pequeño descenso en el número de aulas que tenían

Es importante ya que ahí aprendemos de las experiencias de otros compañeros.

Se trata de compartir las experiencias de los compañeros y así mejorar la labor docente.

Se le da importancia a nuestro idioma materno, lectura y escritura, y darle oportunidad al niño para que no sea tímido.

Es demasiado el trabajo que le exigen al maestro.

Que a veces llegamos a los círculos, pero no se pone en práctica.

—Maestros de El Quiché

menos del 25 por ciento de interacciones iniciadas por niños, del 60 por ciento reportado arriba, al 52 por ciento ($p = 0.05$ o menor).

Otro aspecto relacionado con la participación de los estudiantes es la organización de Gobiernos Escolares. Estos se organizan con el propósito de que los estudiantes aprendan y practiquen actitudes y comportamientos democráticos. Además, los gobiernos escolares promueven el desarrollo del auto-control (por ejemplo, los estudiantes llevan el control de la asistencia), de pequeños proyectos (por ejemplo, pintar la escuela), y de participar en la administración (por ejemplo, el comité de biblioteca). En 1996 sólo el 18.7 por ciento de las escuelas de DIGEBI tenían organizados gobiernos escolares; en el presente estudio, el 75 por ciento de estudiantes de tercer grado entrevistados reportaron que en su escuela funcionaba un gobierno escolar. En términos de equidad, un número más o menos igual de niñas y niños conformaban las directivas de los mismos.

La aceptación de los maestros de una modalidad de capacitación en servicio es de suma importancia para que la misma tenga posibilidades de éxito. En este estudio se exploró la actitud de los maestros hacia los CCM, así como aspectos positivos y que requerían mejoramiento, según la opinión de éstos.

En general, los maestros tienen una actitud positiva hacia los círculos: el 84 por ciento de ellos dio respuestas, el nueve por ciento mostró una actitud negativa y el resto no mostraba una clara postura en relación a los CCM. Los maestros con una actitud negativa expresaron que los CCM imponían más trabajo, que podían restar tiempo de trabajo con los niños o que la implementación de los mismos no era apropiada.

Los maestros dieron más valor a la oportunidad para compartir sus experiencias docentes con sus colegas, aprender de ellos y encontrar en conjunto solución a problemas comunes: el 36 por ciento de ellos citó esto como el principal aspecto positivo de los círculos. Otros aspectos positivos incluyen respuestas genéricas relacionadas con mejorar los conocimientos (23.5 por ciento) y respuestas más específicas de aprendizaje de técnicas y formas de manejar el aula (18.5 por ciento). El resto de los maestros dieron respuestas generales de aprobación sin un contenido claramente identificable (22 por ciento).

En un intento por determinar el impacto de los CCM, se examinaron estadísticas educativas de las escuelas de DIGEBI del departamento de El Quiché. Se usó la tasa de cumplimiento de tercer grado como indicador, debido a que la tasa de deserción es más alta en los tres primeros grados. Ya que los círculos se iniciaron en 1996, no se esperaría un gran impacto de éstos en el indicador. Los niños de la cohorte de 1994 y 1995 sólo estuvieron expuestos uno y dos años a la innovación respectivamente. Como se puede apreciar en el Recuadro 2, hay una pequeña disminución en el segundo año en la ventaja de las escuelas de DIGEBI sobre las escuelas regulares de comparación. Ya que las diferencias pueden ser el

resultado de la experiencia diferencial que tienen estudiantes de las escuelas bilingües en contraste con los de las escuelas de comparación, los CCM parecen tener poco impacto sobre la tasa de cumplimiento de los niños en el corto período que tienen funcionando.

Es importante resaltar que aun cuando las tasas de cumplimiento de tercer grado en las escuelas de DIGEBI en El Quiché son mayor que la de las escuelas de comparación, dos de cada tres niños indígenas abandonan la escuela antes de completar tercer grado.

Recuadro 2: Cumplimiento de tercer grado por género

Unidad/Estudiantes	1994–1996		1995–1997	
	Niñas (%)	Niños (%)	Niños (%)	Niñas (%)
DIGEBI	28	31.7	26.8	30.3
Comparación	20.9	24	20.5	24.4
Diferencia	7.1	7.7	6.3	5.9

Discusión

La contribución de los CCM a los cambios de calidad en el sistema educativo es aditiva, como parte de otras intervenciones estrechamente relacionadas con la capacitación en servicio. Para ser considerados exitosos, los CCM de maestros deben contribuir a lograr cambios en varios aspectos. En primer lugar, deben ser aceptados por los docentes como una opción real de capacitación en servicio. En este sentido, los círculos deben abrir tanto la oportunidad para que los docentes tengan acceso a los esfuerzos de actualización docente ofrecidos por el ministerio como para que los maestros puedan aprender de sus experiencias. En segundo lugar, deben observarse cambios en el accionar de los maestros en el aula, relacionados con aquellos aspectos que se tratan y discuten en las reuniones regulares. Estos cambios tienen que ver con la administración del aula para transformarla en un lugar de aprendizaje más activo, participativo y equitativo, con la adopción de actividades didácticas más apropiadas y con el desarrollo de acciones que contribuyan al desarrollo de una cultura democrática en los estudiantes. Por último, deben observarse cambios en indicadores de eficiencia y de logro académico. Es decir, debe observarse cambios en indicadores como promoción (incremento), deserción (disminución) y rendimiento en pruebas de conocimientos (incremento).

Los círculos de calidad han sido exitosos al estimular la participación de los maestros rurales bilingües en el abordaje de problemas y asuntos educativos al nivel local. Aunque la participación es voluntaria, la asistencia es muy alta. La oportunidad de aprender de sus colegas parece ser el aspecto más positivo del programa. Sin embargo, la satisfacción con los

CCM no es universal, ya que una pequeña minoría de maestros siente que éstos requieren demasiado trabajo adicional, o quitan tiempo que sería mejor empleado trabajando con los niños o con las comunidades. En cualquier caso, se puede afirmar que los mismos se han convertido en una opción viable de capacitación en servicio para los maestros.

De igual forma, los círculos han tenido éxito en la ejecución de acciones en la escuela que co-adyuvan al desarrollo de una cultura democrática. A través de los CCM han se han organizado los gobiernos escolares, y ahora éstos existen en tres de cada cuatro escuelas. Este hecho es más sobresaliente si se considera que las organizaciones de niños con el propósito de los gobiernos escolares eran casi inexistentes en las escuelas rurales guatemaltecas (con excepción de las escuelas NEU). En ese sentido, la organización y el funcionamiento de éstos los posibilita que los estudiantes aprendan y pongan en prácticas elementos cruciales de la vida democrática, tales como elegir y ser elegidos, responsabilidad ciudadana y sentido cívico.

En cuanto a la participación de los estudiantes en el aula, los CCM han tenido un impacto a medias. Por un lado, las clases siguen siendo dominadas por el docente, con pocas oportunidades para los estudiantes de participar en forma activa, hecho aún más obvio cuando se trata de niñas. Por otra parte, los docentes reconocen tanto la importancia de que los estudiantes sean más participativos, como la necesidad de que las aulas sean equitativas, es decir, que el ambiente del aula propicie niveles similares de participación tanto de niñas como de niños, e indígenas como de no indígenas. Los estudios hechos en Guatemala (Chesterfield y Rubio, 1997) sugieren que cambiar el patrón de interacción entre alumnos y maestros es un proceso largo y difícil y que requiere de la aplicación de metodologías activas de enseñanza y aprendizaje centradas en el alumno.

Hasta ahora, los CCM no parecen haber tenido un gran impacto en la forma de organización del aula. Organizaciones no tradicionales del aula se han mantenido sin cambio desde el inicio de los círculos. Probablemente los maestros más motivados adoptaron el cambio, pero para el resto resulta difícil romper con la topología “normal” del aula. La baja incorporación de los rincones de aprendizaje parece sugerir lo mismo. Es posible que se necesite de más tiempo para cambiar la forma de organizar las aulas, o que se adopten estrategias complementarias, como por ejemplo, visitas a maestros con aulas organizadas en forma no tradicional, estrategia que mostró ser exitosa en la NEU.

Todavía las experiencias positivas de los maestros con los círculos no se traducen en cambios en el desempeño de los estudiantes. La tasa de cumplimiento de tercer grado de los estudiantes de DIGEBI no varió significativamente en las cohortes estudiadas y fue incluso, ligeramente menor en el grupo que se benefició por dos años de la participación de los maestros en los círculos de calidad.

Sin embargo, el programa ha estado en funcionamiento sólo por dos años. Los resultados del programa deben ser seguidos por un período más largo antes de hacer una evaluación definitiva de la efectividad de los mismos. Se anticipa continuar dando seguimiento al funcionamiento de los mismos y evaluar su posible impacto en el mejoramiento de la calidad de la educación en los estudios a realizar en los años subsiguientes.

El análisis del funcionamiento de los CCM sugiere que los mismos son un vehículo adecuado para elevar la moral de servicio de los maestros, permitir que los maestros aprendan unos de otros, reforzar conocimientos ya adquiridos e introducir nuevos conocimientos y habilidades que estén claramente asociadas a las capacidades y conocimientos que los maestros ya tienen. Al mismo tiempo, los CCM pueden convertirse en un medio para la entrega de otros servicios a los maestros y escuelas, además de capacitación en servicio, como por ejemplo, la distribución de libros de texto y la participación de los maestros en el esfuerzo de reforma educativa actualmente en proceso. Sin embargo, aun cuando no es completamente claro, los CCM pueden ser insuficientes o inadecuados para entregar servicios de capacitación en servicios sobre aspectos novedosos (por ejemplo, matemáticas manipulativas) o que requieren de períodos de capacitación más largos que el que las reuniones periódicas de los mismos permiten (por ejemplo, la enseñanza del español como segunda lengua).

Es improbable que sólo una innovación cambiará significativamente el desempeño de los estudiantes de áreas rurales aisladas en las que trabaja DIGEBI. Sin embargo, el trabajo de los círculos en la organización de grupos de padres sugiere que cuando los esfuerzos iniciados por los maestros se combinan con una metodología probada y con un sistema de apoyo para sus iniciativas, es posible obtener resultados positivos.

Ya que los acuerdos de paz que pusieron fin a la guerra civil en Guatemala piden una reforma educativa, la sociedad nacional tiene el reto de hacer accesible la educación primaria en forma universal, tal como lo manda la constitución del país. De la mano del acceso universal, la eficiencia del sistema y la calidad de la educación son retos que la comunidad educativa debe resolver. En el marco de la descentralización y desconcentración que el gobierno guatemalteco adelanta, la estrategia de círculos de calidad debe mostrar éxito en mejorar la educación de los niños guatemaltecos. Los CCM pueden ser un poderoso medio de mejorar la capacidad de los maestros, elevar su sentido de compromiso y darle a los maestros más autoridad en la resolución de los problemas que enfrentan en los salones de clases, y en última instancia, potenciar el cambio cualitativo y cuantitativo de la educación que la sociedad demanda. 🍀

Referencias

- Cambell, D.T. and R. Stanley, R. 1970. *Experimental and Quasi-Experimental Designs for Research*. Chicago: Rand McNally.
- Chesterfield, R. y F. Rubio. 1998. El estado de la educación bilingüe en El Quiché en relación a otros departamentos servidos por DIGEBI y al país. Manuscrito no publicado. Proyecto MEDIR, MINEDUC-DIGEBI-USAID.
- DIGEBI. 1997. Equipo multidisciplinario de capacitación departamental. Ministerio de Educación. Guatemala.
- DIGEBI. 1997. Cobertura y calidad educativa bilingüe intercultural en Guatemala. Ministerio de Educación. Guatemala.
- DIGEBI. 1996. Círculos de calidad docente. Ministerio de Educación. Guatemala.
- Ministerio de Educación. 1995. Anuario estadístico 1994. Guatemala, MINEDUC.
- Ministerio de Educación. 1996. Anuario estadístico 1995. Guatemala, MINEDUC.
- Ministerio de Educación. 1997. Anuario estadístico 1996. Guatemala, MINEDUC.
- Ministerio de Educación. 1999. Anuario estadístico 1997. Guatemala, MINEDUC.
- Ministerio de Educación. 1999. Anuario estadístico 1998. Guatemala, MINEDUC.
- PNUD. 1998. Guatemala: Los contrastes del desarrollo humano. Edición 1998. Guatemala: PNUD.
- Psacharopoulos, G. 1993. Ethnicity, Education and Earnings in Bolivia and Guatemala. *Comparative Education Review* 37 (1): 9–20.
- Psacharopoulos, G., and H.A. Patrinos. 1993. *Indigenous People and Poverty in Latin America: An Empirical Analysis*. Departamento Técnico de América Latina y el Caribe, Programa de Estudios Regionales, Informe No. 30. Washington, DC: The World Bank.
- Valadez, J., and M. Bamberger. 1994. *Monitoring and Evaluating Social Programs in Developing Countries*. Washington, DC: The World Bank.

El desarrollo de metodologías para el estudio de programas de educación de maestros: Los casos de Sri Lanka y México

María Teresa Tatto¹

Introducción

ESTE DOCUMENTO DESCRIBE una estrategia para llevar a cabo una investigación dirigida a informar políticas pertinentes a la educación de maestros bajo limitaciones frecuentemente encontradas en contextos reales, tales como tiempo y recursos reducidos, datos poco confiables e inestabilidad política. Este documento utiliza como punto de referencia las experiencias de la autora en dos países, Sri Lanka² y México³, donde se llevó a cabo una investigación sobre la docencia y la educación de los maestros. Este trabajo subraya la necesidad de evaluar la calidad y relevancia de los programas de capacitación docente en base a: (1) metodologías de investigación desarrolladas a partir de la teoría del programa mismo que se va a evaluar y (2) estándares externos de desempeño docente y de enseñanza para maestros de la más alta calidad. Aunque los métodos de evaluación deben ser eclécticos y diseñados para capturar la riqueza del fenómeno bajo estudio, la característica más importante de la metodología de evaluación presentada aquí está basada en un entendimiento a fondo de la teoría del programa⁴ y en el uso de estándares elaborados a base de investigación empírica. Como explica Weiss (1997)⁵ “...la idea central de la evaluación basada en teoría es que las creencias y los supuestos de una intervención pueden ser expresados en términos de una secuencia de causas y efectos o de lo que se puede llamar la *teoría del programa*”. La evaluación basada en la teoría del programa hace posible informar no sólo si han ocurrido cambios como resultado del programa o intervención, sino también

¹María Teresa Tatto es una profesora asociada en el Colegio de Educación en la Universidad del Estado de Michigan. Ella obtuvo su doctorado en la Universidad de Harvard, con una especialidad en el análisis de la política educativa y la investigación evaluativa en educación. Su investigación se enfoca en el análisis de la reforma educativa a nivel internacional y sus efectos en la práctica docente y en el aprendizaje de los alumnos. También ha realizado estudios a nivel nacional evaluando programas de desarrollo de maestros y sus efectos en la enseñanza y el aprendizaje en Estados Unidos, Sri Lanka y México, su país natal.

²M.T. Tatto, et al., 1993. Comparing the Effectiveness and Costs of Different Approaches for Educating Primary School Teachers in Sri Lanka. *Teaching and Teacher Education* (9).

³M.T. Tatto, and E. Velez, 1997. A Document-Based Assessment of Teacher Education Reform Initiatives: The Case of Mexico. In *Latin American Education: Comparative Perspectives*, C.A. Torres and A. Puigros, eds. Boulder, CO: Westview.

⁴Se usa aquí la palabra teoría como está definida en el diccionario: como una concepción particular o una perspectiva de una acción a realizar o de un método para llegar a su realización; un sistema de reglas o principios; una serie de creencias o supuestos que sustentan la acción.

⁵C. Weiss, 1997. How Can Theory-Based Evaluation Make Greater Headway? *Evaluation Review* 21 (4).

cómo ocurrieron esos cambios. El uso de estándares hace posible determinar *la calidad* del cambio. En el campo de la educación de docentes son pocos los estudios que explican cómo o por qué ocurrieron los resultados observados, y mucho menos su nivel de calidad. La escasez de evidencia sistemática del impacto de la educación docente ha sido atribuida en parte al carácter a-teorético de estas intervenciones—esta es una idea que se cuestiona en este trabajo ya que de hecho dichos programas están inevitablemente basados en teorías sobre cómo se espera que ciertas actividades produzcan los resultados deseados (esto ha sido apoyado también por Weiss, 1997).

Lamentablemente, las teorías del programa, especialmente en la capacitación docente, son rara vez explícitas, por lo que la tarea inicial del estudio de investigación es el descubrir las fundaciones conceptuales que regulan las acciones de los programas. Específicamente en Sri Lanka, el estudio fue diseñado para determinar la efectividad y los costos de tres programas de capacitación docente a nivel básico⁶. El estudio vinculó el efecto de la capacitación docente con la práctica en el aula y el desempeño académico de los alumnos. El estudio también evaluó los costos y analizó el posible impacto de los resultados para la política de la educación de docentes en el futuro. Para llevar a cabo este estudio fue necesario desarrollar una metodología que facilitara la investigación de la capacitación docente en un tiempo relativamente corto (por ejemplo, lo contrario a un estudio longitudinal) y bajo condiciones difíciles y muchas veces peligrosas. El estudio fue basado en una conceptualización conjunta de la teoría de la capacitación docente en Sri Lanka y de los programas particulares desarrollados para implementar dicha teoría. Un diseño “quasi-longitudinal” y uso de controles estadísticos proporcionaron información sólida sobre el valor diferencial de los programas estudiados y permitió hacer recomendaciones para la toma de decisiones en la educación de docentes. Aunque es preferible hacer un estudio longitudinal, muchas veces es su realización es muy difícil y costosa. La experiencia en el estudio en Sri Lanka proporciona un ejemplo del uso de la evaluación basada en la teoría del programa que incluyó una metodología que hizo posible el capturar los efectos de la capacitación docente en un plazo corto sin sacrificar la riqueza del contexto en el cual fueron implementados dichos programas. Un factor clave en el éxito del estudio fue el desarrollo de una colaboración estrecha entre el equipo de investigadores internacionales, locales y los formadores de docentes, que mantuvieron su disposición a abordar un proceso mutuo de aprendizaje y cambio.

⁶Los colegios de maestros (*teacher colleges*), las escuelas de educación (*colleges of education*) y la educación a distancia. Los colegios de maestros son instituciones de actualización de maestros con experiencia en servicio que nunca han recibido preparación profesional. Las escuelas de educación son para egresados de preparatoria y representan una alternativa a la educación universitaria. La educación a distancia es para maestros sin preparación profesional.

El estudio en México ilustra los retos de hacer investigación educativa en un ámbito dominado por un estado central, por las políticas sindicales del magisterio y por fuerzas externas que impulsan un modelo de modernización económica global. La investigación empírica sobre la educación de maestros en México ha sido escasa debido en parte al carácter central y privado con que el gobierno maneja los sistemas de educación docente, en parte a la naturaleza politizada de temas relacionados con maestros, y en parte a la poca confiabilidad de los datos estadísticos que existen. La presión global para aumentar la calidad de la educación a todos niveles (por ejemplo, Jomtien), ha ocasionado una serie de asesorías del sistema educativo en varios países incluyendo México. Estas tendencias han creado aperturas en el sistema y han movido a los programas de preparación docente a examinar internamente su efectividad. Como sucedió en los estudios en Sri Lanka y México, el primer paso fue descubrir los fundamentos teóricos de los diversos programas de educación de maestros a través del análisis de los documentos existentes. En contraste con el estudio en Sri Lanka, sin embargo, el estudio en México no fue empírico. A pesar de esto, el estudio proporcionó una oportunidad para desarrollar una estrategia de análisis de documentos para describir los programas de educación de maestros o “perfiles” en ese país. El desarrollo de los perfiles de los programas— incluyendo la teoría del programa—es, de hecho, el primer paso en una evaluación sólida de un programa. De esta manera, la investigación en México constituye un intento inicial por comparar los distintos programas de educación de maestros en este país. Sin embargo, es necesario el tipo de investigación empírica llevado a cabo en Sri Lanka para poder proveer información confiable y práctica para la toma de decisiones, dado que documentos oficiales y evaluaciones internas pueden no reflejar la realidad.

El estudio de la educación de maestros a nivel comparado

La investigación acerca de la efectividad y costos de la educación de maestros a nivel comparado dentro de y entre países en vías de desarrollo, es rara. Se pueden encontrar las razones de esta situación en la historia de la evolución de la educación de maestros.

La educación de maestros se desarrolló de una manera paralela a medida que se expandieron los sistemas nacionales de educación a un nivel global después de la Segunda Guerra Mundial⁷. La idea de que más educación traería la modernización o una economía más saludable, ha dominado la agenda educativa de muchos gobiernos a través del mundo. La calidad de la educación ha sido una prioridad subordinada a la cobertura y al acceso escolar. A medida que se cumplían los objetivos de expansión escolar, fue evidente que ésta se había logrado sacrificando la calidad de la educación. En muchos países, los niveles de

⁷J. Meyer, J. Nagel, and C. Snyder. The Expansion of Mass Education in Botswana: Local and World Society Perspectives. *Comparative Education Review* (37): 454–75.

repitencia y deserción están subiendo vertiginosamente mientras que evaluaciones de rendimiento académico revelan niveles de aprendizaje deficientes. Estos problemas han impulsado a gobiernos hacia una búsqueda de estrategias para mejorar la calidad de la oferta educativa.

Aunque algunos investigadores como Beeby⁸ escribieron años atrás que la calidad de la educación podría mejorar sólo si el nivel educativo de los maestros aumenta, en el momento de la expansión en la oferta educativa los maestros fueron vistos solamente como un elemento más en el sistema. Esto trajo como consecuencia que se prestara poca atención al proceso de enseñanza y al conocimiento que los profesores necesitaban para poder cumplir en forma apropiada con su trabajo. Como consecuencia, la educación de maestros en países en vías de desarrollo, en muchos casos evolucionó de manera independiente del trabajo y el contexto donde enseñaban y bajo modelos o teorías originalmente desarrolladas por colonizadores. A través de los años y, paralelamente a programas tradicionales, un número de programas de educación docente ha surgido dirigidos principalmente a resolver los problemas de la demanda por más maestros (tales como la educación a distancia y entrenamiento en servicio). Aunque muchos de estos programas han sido creados de una manera *ad hoc*, como una respuesta a las demandas tanto de la población como de los maestros o los sindicatos magisteriales, es probable que estos programas sean más relevantes al contexto simplemente porque ellos fueron creados dentro del país para resolver necesidades percibidas.

De manera similar, la preocupación por aumentar la calidad educativa ha servido para desarrollar una visión más cercana del proceso de escolarización. El cambio de modelos de entrada-salida a modelos centrados en el proceso de enseñanza-aprendizaje ha traído como resultado un entendimiento más a fondo de las complejidades involucradas en la enseñanza y ha “problematizado” la naturaleza de la educación de los maestros. Sin embargo, la complejidad inherente en la educación de maestros a nivel mundial ha sido relativamente poco explorada, haciendo del estudio de la variación y similitudes dentro del contexto de diversos países una prioridad importante de investigación. Con estos estudios se intenta entender los factores que han fomentado el desarrollo y la expansión de los programas de educación de docentes y los logros que han tenido.

Estudios evaluativos de la educación de maestros se enfrentan a numerosos cuestionamientos que tienen que ver con el estándar que debe ser considerado al estudiar su naturaleza y efectos. Por ejemplo, ¿Se espera que los programas actuales provean a los maestros con el conocimiento, destrezas y actitudes que ellos necesitan para desempeñarse

⁸C. Beeby, 1966. *The Quality of Education in Developing Countries*. Cambridge: Harvard University Press.

en su papel aun cuando muchos programas sólo han sido diseñados para alcanzar parcialmente dichos objetivos (por ejemplo, hay programas que carecen de oportunidades para ayudar a que los maestros entiendan conceptualmente la materia o para desarrollar destrezas pedagógicas de acuerdo a las nuevas teorías de aprendizaje, o programas que ignoran completamente la educación de valores para el magisterio)? ¿Cuando se estudia la educación de los maestros, se deberá evaluar también el nivel de logro académico de sus estudiantes como un indicador más de efectividad? Si fuera así, ¿cómo y cuándo?

La posición de este documento es que los logros de los programas de educación de maestros deben medirse contra la teoría particular del programa y contra estándares externos de excelencia en la enseñanza para docentes—que deben estar basados a su vez en estándares de excelencia en la docencia. La teoría de un programa determinado puede estar basada en las demandas actuales de la practica docente. De esta manera, las acciones del programa se podrían evaluar de acuerdo al tipo de conocimiento, habilidades y disposiciones necesarias para que la práctica docente sea exitosa en ambientes escolares variados⁹. La teoría de un programa también puede estar basada en la necesidad de responder directamente a las directivas de los mandatos de un estado central posiblemente asignando baja prioridad a las necesidades particulares de la docencia en poblaciones locales¹⁰. El estudio comparativo de los programas actuales dentro de un país hace posible apreciar la variabilidad y las semejanzas en las teorías y estándares que regulan la educación de maestros, y enriquece nuestro entendimiento de lo que funciona en contextos particulares.

El estudio comparativo de la educación de docentes en Sri Lanka

Para entender las acciones de los programas que educan a maestros, es importante que la teoría del programa se haga explícita. Esto es un proceso complejo, ya que requiere que el evaluador examine documentos, lleve a cabo entrevistas con personal clave del programa y organice foros de discusión donde el personal del programa pueda ponerse de acuerdo sobre una o más teorías explícitas acerca del programa. En el caso del estudio de Sri Lanka, el

⁹Para una discusión mas detallada acerca de los estándares para la educación de los maestros vis-à-vis, avances actuales en el campo véase M.T. Tatto, 1997. Reconstruyendo la educación de maestros para una comunidad global. *Revista Mexicana de Educación* (en prensa); o en inglés en el *International Journal of Educational Development* 17 (4): 405–15. M.T. Tatto, 1997. Limits and Constraints to Effective Teacher Education. In *International Handbook of Education and Development: Preparing Schools, Students and Nations for the Twenty-First Century*, W. Cummings and N. McGinn, eds. Oxford: Pergamon. M.T. Tatto, 1997. The Reach and Possibilities of Teacher Education. In *International Handbook of Education and Development: Preparing Schools, Students and Nations for the Twenty-First Century*, W. Cummings and N. McGinn, eds. Oxford: Pergamon.

¹⁰J. Stuart and M.T. Tatto, forthcoming. Designs for Initial Teacher Preparation Programmes: An International View. *International Journal of Educational Research*.

evaluador leyó y analizó cuidadosamente la documentación del programa, se entrevistó con personal clave y llevó a cabo tres discusiones en grupos grandes con el personal del programa y con autoridades educativas en el proceso de hacer explícita la teoría del programa. La Figura 1 demuestra las bases conceptuales generales de las acciones de los programas de educación de maestros en Sri Lanka derivadas a través de una serie de discusiones y propuestas por los formadores de docentes, oficiales de educación y los maestros con mayor antigüedad. Aunque esta conceptualización de la tarea de educar a maestros estaba ya “en la mente de los participantes”, no se había hecho explícita, sino hasta que se planteó la necesidad de llevar a cabo un estudio evaluativo. Este marco general ayudó a construir el diseño de la investigación. La Figura 2 demuestra la teoría específica de los tres programas de educación de maestros que fueron estudiados en Sri Lanka.

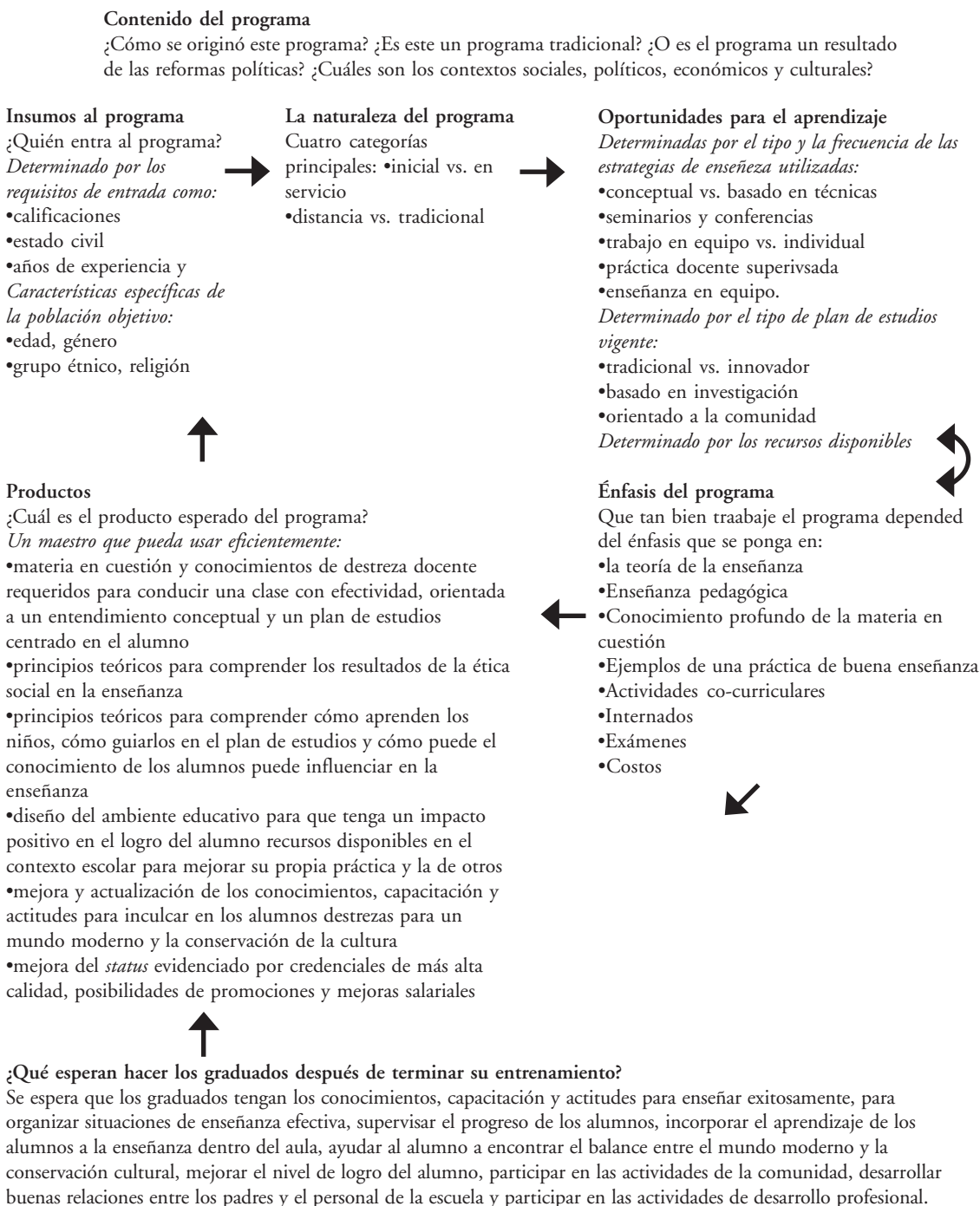
Diseño de la investigación

A partir de lo que se aprendió acerca de las distintas teorías de los programas y el tipo de información esperada por los encargados de tomar decisiones—específicamente información sobre los costos y la efectividad de la educación para maestros—la investigación en Sri Lanka siguió el diseño bosquejado en el Recuadro 1.

De acuerdo al diseño bosquejado, los datos fueron recopilados de cuatro grupos distintos, aunque comparables, de individuos: un grupo por cada uno de los programas y un grupo control de maestros no capacitados que fué medido en el aula. Las mediciones se realizaron en las etapas de entrada y salida del programa, y de docencia en las aulas inmediatamente después de terminar el programa. Se desarrollaron y aplicaron exámenes de rendimiento académico y pedagogía en la enseñanza de matemáticas e idioma materno, así como un cuestionario de actitudes. A través de un estudio de observación intensivo por dos días en el aula se observó la interacción entre maestro y alumno, se midió el desempeño de los maestros en el dominio de la materia, el uso de la pedagogía de enseñanza y los recursos. También se recopiló información sobre la práctica docente a través de un cuestionario auto-administrado. Este cuestionario también incluyó preguntas sobre el papel de los maestros en la escuela, su carrera docente, el apoyo proporcionado por la escuela y su motivación. Se midió el apoyo a los maestros en el contexto escolar con un cuestionario que se administró al director, e incluyó preguntas acerca de los recursos de apoyo a los maestros en la escuela, la disponibilidad y uso de recursos, el tipo de escuela (por ejemplo, rural o urbana) y otra información más general sobre la misma.

Se seleccionaron los grupos a estudiar de acuerdo al grado de semejanzas entre individuos en variables antecedentes pertinentes (características individuales), como por ejemplo nivel de educación y experiencia, edad, sexo, etc. Maestros con características

Figura 1: Bases conceptuales señalando los planteamientos generales de las acciones para educar a maestros en Sri Lanka¹¹



¹¹Fuente: M.T. Tatto, et al., 1991. Comparing the Effects and Costs of Different Approaches for Educating Primary School Teachers: The Case of Sri Lanka. *BRIDGES Research Report Series* (10). Cambridge: Harvard Institute for International Development.

Figura 2: Diferentes programas de educación de maestros en Sri Lanka

Colegios de educación: oportunidades para moldear el carácter y las actitudes docentes
 Selección de jóvenes, candidatos bien calificados en los niveles avanzados (A/L) → Educación institucional a tiempo completo en un ámbito residencial:
 • 2 años de trabajo en cursos
 • 1 año de internado
 • curriculum balanceado con énfasis en actividades co-curriculares
 • efecto cohorte → Incentivos:
 • diploma en educación
 • promociones
 • aumento salarial → Profesorado efectivo con el conocimiento apropiado, valores y actitudes.
 Desempeño académico elevado de los alumnos.

Colegios de maestros: Profesores con experiencia aprovechan mejor los entrenamientos. Los entrenamientos elevan la moral de los maestros más antiguos
 Selección de los maestros más antiguos, de mayor experiencia con niveles ordinarios (O/L) o avanzados (A/L) → entrenamiento institucional con residencia opcional
 • 2 años de trabajo en cursos
 • posibilidad para cohortes
 • énfasis en el manejo del conocimiento del curriculum de la educación primaria y los fundamentos de la educación → Incentivos:
 • certificado de entrenamiento pedagógico
 • promociones
 • aumento salarial → Profesorado efectivo con el conocimiento apropiado para enseñar el curriculum de primaria.
 Desempeño académico elevado de los alumnos.

Educación a distancia: Enseñanza auto-regulada. Aplicación y cuestionamiento continuo sobre lo que se ha aprendido en la aula.
 Selección de profesores con experiencia con niveles ordinarios (O/L) o avanzados (A/L) → entrenamiento no residencial
 • capacitación no institucional
 • 3-5 años de trabajo en cursos
 • materiales cuidadosamente diseñados, actividades colegiales y visitas tutoriales
 • énfasis en la pedagogía y el conocimiento de las materias → Incentivos:
 • certificado de entrenamiento pedagógico
 • aumento salarial
 • promociones → Profesorado efectivo con el conocimiento pedagógico y conocimiento de la materia.
 Desempeño académico elevado de los alumnos.

Recuadro 1: Diseño del estudio en forma diagramática

Programas (C, P, CS)	(1) Entradas	(2) Salidas	(3) Aulas
Programa 1	X(1)	X(2)	X(3) + O + S
Programa 2	X(1)	X(2)	X(3) + O + S
Programa 3	X(1)	X(2)	X(3) + O + S
Grupo control (maestros sin capacitación docente)			X(3) + O + S

C, P, CS=Medidas del contenido del programa, propósitos y costos

X=Medidas de conocimiento, destreza y disposiciones

O=Observaciones del aula

S=Medidas de desempeño académico de los estudiantes

radicalmente distintas a los demás, como por ejemplo, maestros “no capacitados” pero con post-grado) fueron excluidos del análisis. El estudio controló—usando análisis de covarianza—por aquellas variables individuales antecedentes que mostraron una relación significativa con las variables dependientes. Específicamente se controló por edad, sexo y nivel educativo antes de entrar al programa, así como experiencia docente previa. Con referencia a los datos de la observación de aula el estudio controló las mismas variables antecedentes arriba mencionadas, así como también variables pertinentes al contexto de la escuela (por ejemplo, localización, clasificación, etc.).

El estudio también midió el rendimiento académico de los alumnos y maestros seleccionados a través de exámenes tanto auto-administrados como administrados por investigadores. Los exámenes de matemáticas y lengua materna (dos materias consideradas de suma importancia en la isla) se aplicaron a los maestros y estudiantes de segundo y cuarto grados en más de 200 escuelas seleccionadas. Las variables antecedentes de los alumnos y maestros se midieron a través de cuestionarios. También se aplicó a los maestros un cuestionario de prácticas pedagógicas basado en respuestas a situaciones complejas de docencia representando un continuo de práctica tradicional a práctica innovadora. El análisis de datos controló por variables antecedentes de los alumnos, de los maestros y del contexto de la escuela utilizando técnicas de regresión múltiple.

También se midieron los costos institucionales, privados y totales de los distintos programas. La recolección de estos datos se hizo a través de entrevistas con los directores de programas, cuestionarios y análisis de documentos. Se calcularon los costos de capital del programa y los costos per capita de los individuos que recibieron la capacitación. En el cálculo de los costos de capital se tomó en cuenta la edad del edificio y el equipo y el número de participantes matriculados en un determinado programa de capacitación. El costo por participante se calculó tomando en cuenta el tipo y longitud del programa en el cual estaban matriculados considerándose tanto los gastos del patrocinador (en este caso el gobierno), los

ingresos del participante y los gastos personales. El costo unitario básico utilizado en nuestros análisis fue el costo por participante por año. Finalmente, fue desarrollada una medida de los costos totales por participante por ciclo para el análisis de costo-efectividad. Estos costos fueron calculados a partir de los costos unitarios de las instituciones particulares y se agregaron a los costos a nivel de las unidades representando cada tipo de programa (escuelas de educación, colegios para maestros y la educación a distancia). Se desglosaron los costos de unidad de acuerdo al origen de los recursos (“patrocinador” y participante) y por categoría (recurrente y capital).

La información acerca de la historia del programa, su filosofía, metas y prácticas, fueron obtenidas a través de entrevistas con directores de programas y con el profesorado, así como también a través de documentos que ellos mismos proporcionaron. Las matrices utilizadas para este análisis se describen en la siguiente sección.

Análisis de documentos

A pesar de que no ha sido posible incluir en este capítulo los cuestionarios y otros instrumentos de investigación utilizados durante el estudio debido a limitaciones de espacio, es posible incluir sin embargo, las matrices utilizadas para construir el perfil de los programas. Éste fue la base para desarrollar un análisis comparativo de los diferentes programas para la educación del docente y proporcionó información del cómo y el por qué de los costos y la efectividad.

Este estudio de evaluación requirió la descripción detallada acerca de cómo los distintos programas variaban con relación a sí mismos en un contexto específico, dependiendo de las necesidades y los recursos de ese contexto¹². El Recuadro 2 muestra la matriz utilizada para guiar este análisis¹³.

De acuerdo a la teoría del programa se determinaron ciertos factores particulares como indicadores del éxito del programa o en este caso, su efectividad.

Filosofía, tipo y metas del programa. ¿Cuál es la filosofía del programa? ¿Cómo se relaciona su filosofía con el tipo de programa y sus metas? ¿Cuáles son sus metas y cómo contribuye su diseño a alcanzarlas? La congruencia entre la filosofía, el tipo y las metas del programa puede influenciar el nivel de efectividad del programa. El tipo de programa, ya sea inicial o en servicio, institucional o de distancia, basado en las escuelas o removido de las dinámicas escolares, son factores importantes que identifican el alcance que puede lograr el programa y su posible impacto.

¹²M.T. Tatto, et al., 1993.

¹³Véase también M.T. Tatto, et al., 1997.

Recuadro 2: El desarrollo de un perfil comparativo de distintos programas para educar a maestros

Programa/meta/filosofía	Programa 1	Programa 2	Programa 3	Programa 4
Duración/ubicación				
Condiciones de entrada				
Contenido				
Práctica supervisada y seguimiento				
Estrategias pedagógicas del programa				
Población a la que se dirige				
Incentivos para entrar o continuar en la docencia				
Nivel de calidad				
Costos				

Duración y ubicación. La duración del programa está estrechamente relacionada con las metas y la filosofía y probablemente afectará su impacto. Un programa más corto podría ser útil para proporcionar información general mientras que un programa más largo puede mejorar los conocimientos, destrezas pedagógicas y las actitudes de los maestros. La ubicación del programa basado en una institución o en planteles escolares probablemente influenciará en el impacto y la relevancia de dicho programa en relación con el contexto escolar.

Condiciones de ingreso. Con relación a lo anteriormente mencionado, los programas iniciales típicamente sirven a los candidatos para maestros más jóvenes y sin experiencia, mientras que los programas en servicio atienden a los maestros con variados grados de experiencia. Los administradores de programas de preparación de docentes pueden mejorar la calidad de los que entran al programa elevando los requisitos de ingreso, aunque esto también puede limitar la demanda del programa.

Contenido. Los programas de educación de maestros ponen diferentes énfasis en sus componentes, tales como, materias de estudio, pedagogía, actitudes profesionales y la práctica actual. Algunos programas están diseñados exclusivamente para informar a los

maestros acerca de las modificaciones del plan de estudios más recientes y ponen poco énfasis en lo cognitivo o en las necesidades prácticas de los docentes.

Práctica docente supervisada y seguimiento. Algunos programas incluyen práctica supervisada y otros no, en la que el participante es colocado en un aula bajo la cuidadosa supervisión de un maestro consumado o de un educador de maestros. Aun entre los programas que incluyen en sus componentes la supervisión, ésta es breve y sin seguimiento. Sin embargo, algunos programas incluyen formas de mantenerse en contacto con los maestros aun mucho después de la fecha de graduación, cuando ya ellos están enseñando, con el propósito de proporcionar apoyo y asesorcuán aplicable es lo que se aprendió en el programa de capacitación.

Estrategias pedagógicas del programa. Las estrategias pedagógicas utilizadas por los programas varían con relación a los propósitos y sus metas. Algunos programas usan la pedagogía “cara a cara” bajo el planteamiento tradicional de un educador enfrente de la clase, o a través de la educación a distancia, utilizando una mezcla de correspondencia, intercambios con tutores y medios electrónicos. De manera similar, otros programas pueden depender de la práctica docente supervisada y de otras experiencias que simulan las realidades del aula. Algunos programas incorporan los resultados de investigación sobre la enseñanza en niños y adultos, mientras que otros se mantienen sin cambiar por años.

Población a la que se dirige el programa. Algunos programas se dirigen a todos los maestros de un país, mientras que otros se dirigen a un grupo determinado de maestros. Los costos y la efectividad se verán afectados por el tamaño y el alcance del programa.

Los incentivos para entrar o continuar en la docencia. Aunque al gobierno le interese capacitar a su fuerza magisterial, en muchos casos los maestros se resisten a la idea. Después de todo, muchos de ellos en un gran número de países han estado enseñando por muchos años sin un título especial. Además, la educación de maestros no se da sin costos sobre todo para los maestros con experiencia. Para los candidatos más jóvenes y sin experiencia, el proceso de seleccionar la carrera docente puede significar privarse de una carrera más lucrativa. Para los con más experiencia, el recibir capacitación significa que tienen que dejar la oportunidad de un segundo empleo o de pasar más tiempo con sus familias. Dadas estas consideraciones algunos programas de educación de maestros (en particular los programas en servicio) incorporan incentivos como parte de su “paquete de capacitación” o relacionan promociones o aumentos salariales y beneficios con la adquisición de nuevas credenciales. Para candidatos a la capacitación inicial algunos programas ofrecen a los graduados posiciones docentes garantizadas.

Nivel de calidad. Esta puede ser una consideración importante asumiendo que los maestros puedan tener la oportunidad de seleccionar el programa al cual desean asistir. La

calidad públicamente reconocida de un programa puede tener efectos importantes en la moral de los formadores de maestros y como consecuencia un impacto en los graduados, así como en el número de personas que ingresen en la enseñanza.

Costos. La efectividad de los programas específicos para educar a los maestros debe ser medido contra los costos. Especialmente en épocas de escasos recursos y cuando el número de maestros a ser capacitados es bastante grande. Los costos del programa varían mucho dependiendo del tamaño, ubicación, planteamiento, duración y nivel de calidad. En muchos casos, los países en vías de desarrollo han aumentado los requisitos para sus programas de capacitación docente con el fin de hacerlos equivalentes a la educación superior aumentado por consiguiente, los costos significativamente. Los programas en servicio basados en el plantel escolar o diseminados a través de programas a distancia pueden ser relativamente menos costosos dependiendo del número de maestros a ser capacitados. Los costos dependen de los arreglos especiales utilizados para proporcionar continuidad y monitores a través de la experiencia de capacitación. Los costos también varían dependiendo de si el gobierno brinda un apoyo total o si se espera alguna contribución de los participantes. Aunque en algunos casos las agencias donantes apoyan el desarrollo del programa, los gobiernos necesitan determinar los costos a largo plazo de sostenerlos al mismo nivel de calidad. Las preguntas sobre costos pueden incluir costos institucionales, privados y de construcción de un local o de compra de tierras. La decisión de incluir la dimensión de los costos en un estudio evaluativo de la capacitación de maestros, puede implicar la recopilación de datos partiendo de cero, a menos que el programa tenga un registro de gastos bien organizado y completo.

Sin embargo, la capacitación docente involucra más que la definición de las metas, la determinación de la duración del programa, la definición de las tendencias pedagógicas, la provisión de incentivos o apoyos, el reclutamiento entre una población específica, la definición del contenido del programa o la mantención de los costos a un nivel razonable. De hecho, el énfasis que el programa pone en las diferentes oportunidades de aprendizaje otorgadas a los docentes, tiene un impacto importante en el aprendizaje de los maestros. El Recuadro 3 demuestra la matriz que se utilizó para analizar estas dimensiones de los programas.

Los retos en el estudio empírico de la educación de docentes

El estudio de los efectos del programa. El estudio de los efectos del programa involucra una variedad de decisiones importantes a tomarse, entre las más difíciles está la de decidir qué es lo que se tomará en cuenta como un efecto de la intervención. En el caso de Sri Lanka, se utilizó un modelo de evaluación basado en la teoría general de la educación de docentes (el

Recuadro 3: Desarrollo de un perfil comparativo de las áreas de énfasis en la educación docente

Programas de educación de maestros	Programa 1	Programa 2	Programa 3	Programa 4, etc.
	Tiempo en horas contacto total =			
Áreas de énfasis	% total de tiempo/módulos asignados a las áreas de énfasis en cada programa			
Fundaciones profesionales: psicología, sociología, economía e historia				
Contenido del plan de estudios de la educación pre-escolar, primaria o secundaria				
Educación en general: conocimiento de la materia				
Pedagogía general/ métodos de enseñanza				
Métodos y práctica de investigación educativa				
Práctica educativa				
Actividades co-curriculares				
Internado				
Exámenes				
Métodos de instrucción				
Otras				

cual incluyo estándares externos) y en la teoría particular de los programas (ver Figura 1 y Figura 2). Al diseñar el estudio de la educación de maestros en Sri Lanka, se siguieron los pasos típicos utilizados en la investigación convencional a gran escala. Es decir, se determinaron los propósitos del estudio¹⁴, se formularon las preguntas de investigación¹⁵, se conceptualizó lo que tenía que ser medido y, de acuerdo a esto, se desarrollaron las medidas y se determinó cómo y por quiénes los datos iban a ser recopilados¹⁶. Sin embargo, otro reto adicional en la investigación en Sri Lanka fue el desarrollo de un diseño que (a) permitiera llevar a cabo un estudio de los efectos de la educación de maestros y (b) asociara los atributos del programa, los conocimientos de los maestros y su desempeño, con el aprendizaje de sus alumnos en un período relativamente corto, con recursos limitados, y en un ámbito problemático políticamente. El marco de tiempo para este estudio se limitó a un año de trabajo en terreno y un año para la preparación del estudio, análisis de datos y reportes. Además, los conflictos étnicos en el país en esa época amenazaron afectar al estudio. Un equipo de investigadores trabajó de manera colaborativa¹⁷ para desarrollar un diseño que se pudiera llevar a cabo en un período relativamente corto y que proporcionara información pertinente para la toma de decisiones. El diseño, trans-seccional con un grupo de control¹⁸, trató de “simular” un estudio longitudinal utilizando controles estadísticos y una muestra seleccionada al azar representativa de los diferentes niveles de desarrollo de los maestros en diferentes puntos de su entrenamiento y carrera profesional. (Ver Recuadro 4 para una descripción del diseño y la metodología del estudio.)

¹⁴De acuerdo a la teoría del programa, se definió como programa efectivo aquél capaz de mejorar el dominio del docente en la pedagogía de la materia y las destrezas pedagógicas (a niveles teórico y práctico), y capaz de promover el desarrollo de actitudes profesionales—todos los cuales facilitarían la estructuración de un ambiente que estimulará el aprendizaje y promoverá los logros estudiantiles. De esta manera, el logro académico de los alumnos fue concebido como el último indicador de la efectividad del programa.

¹⁵En el estudio de Sri Lanka se intentó entender las características de los programas para educar a maestros, su efectividad para educarlos en el conocimiento, las destrezas, y las actitudes necesarias para enseñar, y la medida en la cual estos factores se reflejan en la enseñanza en el aula y en el aprendizaje de los alumnos. Se relacionó el nivel de efectividad de los programas con los costos de estos.

¹⁶C. Weiss, 1997. *Evaluation*, NJ: Prentice Hall.

¹⁷Los investigadores eran del Instituto Nacional de la Educación en Sri Lanka y de la Universidad del Estado de Michigan en Estados Unidos, la Universidad de Harvard y el Instituto Internacional para la Investigación (IIR).

¹⁸T.D. Cook and D.T. Campbell, 1979. *Quasi-Experimentation. Design and Analysis Issues for Field Settings* Chicago: Rand McNally.

Recuadro 4: La metodología basada en la teoría enlazó:

Contenido, propósitos y costos del programa de educación de maestros	Efectos del programa a los niveles de ingreso, salida y en el aula:	Desempeño del docente en el aula	Logros del alumno
<ul style="list-style-type: none"> •¿Cuáles son los componentes del programa, que se intenta hacer y a que costo? 	<ul style="list-style-type: none"> •¿A quiénes se estudia? •¿Qué es lo que saben? (Materia & práctica en el aula) •¿Qué es lo que creen? 	<ul style="list-style-type: none"> •¿A quiénes se estudia? •¿Cómo enseñan? •¿Qué es lo que saben? •¿Qué es lo que creen? 	<ul style="list-style-type: none"> •¿A quiénes se estudia? •¿Qué es lo que saben? •¿Cómo afectan al rendimiento de los alumnos los atributos profesionales y personales del docente? •¿Cómo afectan al rendimiento de los alumnos lo que hace el docente en el aula?

Los conocimientos, destrezas y actitudes de los docentes se midieron en tres puntos, a la entrada al programa, a la salida del programa y en el aula. Estas medidas (a) facilitaron la comprensión de lo que los programas estaban brindando a la educación de los maestros, (b) permitieron deducir cuánto y cómo aprenden los docentes, (c) permitieron deducir cuánta capacitación fue retenida y aplicada bajo las presiones del trabajo (d) permitieron observar la aplicación de las destrezas pedagógicas de los docentes en sus propia aulas y los logros de sus alumnos.

La medición de los variables mencionadas incluyeron en el caso de conocimientos de la materia¹⁹, la comprensión conceptual y objetiva del aprendizaje de niveles superiores, así como del nivel en el cual se esperaba que estos maestros enseñen (nivel primario). El conocimiento pedagógico fue medido de dos maneras: (1) a un nivel teórico a través de situaciones ficticias²⁰ con un cuestionario auto-administrado y (2) a un nivel práctico²¹, a

¹⁹La medición de conocimientos de una materia puede ser una tarea difícil. En este estudio se siguió la estrategia desarrollada por colegas del Instituto sobre la Investigación de la Enseñanza en la Universidad del Estado de Michigan, la cual consistió en seleccionar dos materias para analizar cuidadosamente el manejo de éstas por los docentes. En este caso, se seleccionó matemáticas y lenguaje como dos áreas prioritarias en la agenda educativa de Sri Lanka. Se siguió una estrategia similar en la medición de destrezas.

²⁰Se esperaba que la persona que contestaba utilice el conocimiento pedagógico para seleccionar, entre otras opciones, cómo tratar mejor los dilemas de la práctica en el aula, incluyendo los arreglos que el maestro hacía en el ambiente de instrucción, el tipo de instrucción (centrado en el maestro versus en el estudiante), la atención al plan de estudios, el uso de los materiales de instrucción y el nivel de interacción con los alumnos.

²¹Esta medición evaluó el uso de materiales, el uso de técnicas de enseñanza específicas y el tiempo dedicado a la instrucción centrada en el maestro versus la instrucción centrada en el estudiante.

través de la observación del aula²². Se utilizaron tres instrumentos de observación para valorar el desempeño de los maestros (los recursos del aula y su uso, las destrezas específicas del docente y la distribución de tiempo en el aula)²³ que consistían en listas extensivas de reactivos cerrados. Las disposiciones de enseñanza—hacia la carrera docente, sobre alumnos y la comunidad alrededor de la escuela—fueron medidos a través de una escala tipo *Likert* en un cuestionario de actitudes auto-administrado. Se midió la comprensión conceptual y objetiva en matemáticas y lenguaje en los alumnos con exámenes de preguntas abiertas auto-administrados, y cuando fue necesario, exámenes administrados desarrollados por los investigadores. Los exámenes fueron desarrollados para esta investigación por expertos en Sri Lanka. Aunque esta estrategia funcionó en el contexto particular en Sri Lanka, puede ser que no funcione en otros contextos. Como este capítulo ha indicado desde el inicio, este era un estudio basado en la teoría de los planteamientos de la educación de maestros en Sri Lanka y las necesidades particulares de los encargados de tomar decisiones para entender la efectividad y los costos de sus planteamientos.

Estudio de Costos. El estudio de costos de la educación de maestros no sólo fue difícil logísticamente pues en muchos casos los datos no estaban organizados o no existían, sino que también fue complejo políticamente. En el estudio de Sri Lanka, se asumió que los costos de los programas de educación de maestros podrían ser medidos directamente o deducidos de los presupuestos y los documentos del gobierno. Estas suposiciones resultaron falsas. Dada la incertidumbre acerca de la confiabilidad de la información en los documentos del programa, se siguió la estrategia de Tsang²⁴, y se midieron los costos utilizando entrevistas a los administradores y participantes del programa como fuentes de información. Se utilizó el “listado de ingredientes” sugerido por Levin²⁵ para identificar los costos a ser incluidos en esta medición. Consecuentemente, se identificaron los costos para

²²Se capacitaron en la observación de aulas casi 200 investigadores con experiencia en la evaluación y la supervisión de maestros. La capacitación consistió en observar cuatro videos de aulas de segundo y cuarto básico y simular una observación real usando videos para el propósito.

²³La primera escala observacional midió los recursos que existían en el aula y el uso de ellos por el maestro. La segunda escala midió las destrezas de enseñanza específicas, como por ejemplo, el uso de la recitación, estrategias centradas en el maestro versus en el estudiante, la observación, períodos de preguntas y respuestas, discusiones, solución de problemas, asignación de tareas o métodos de contar historias. La tercera escala observacional midió el tiempo invertido por el maestro en cada una de las etapas que constituyen una sesión de clase (por ejemplo, presentación de la lección, guiada e independiente de la práctica, asignación de tareas y revisión). Se esperaba que los observadores apuntaran fielmente los recursos de la clase, los comportamientos de los maestros en un formato dicotómico, es decir, si el comportamiento listado en el instrumento de observación había ocurrido o no, el tiempo usado en las distintas etapas de una sesión, ya sea en matemáticas o lenguaje en una clase formal.

²⁴M. Tsang, 1988. Cost analysis for Educational Policymaking: A Review of Cost Studies in Education in Developing Countries. *Review of Educational Research* (58): 181–230.

²⁵H. Levin, 1983. *Cost-Effectiveness: A Primer*. Beverly Hills, CA: Sage.

la institución, para los individuos o los privados, así como los de capital. Los costos institucionales incluyeron costos recurrentes como salarios y beneficios de los instructores, administradores y personal de apoyo, utilidades y comunicaciones, mantenimiento de edificios y equipo, provisiones y equipo, libros y publicaciones, capacitación del personal, transporte, servicios médicos y de bienestar, asignaciones para los participantes y mantenimiento de salarios. Los de capital incluyeron edificios, tierras, mobiliario, equipo y los costos privados incluyeron infraestructura y costos de matrícula, libros y provisiones, transporte, salud, viáticos, actividades para los participantes, materiales de capacitación, costos personales e ingresos perdidos).

Se desarrollaron dos cuestionarios partiendo de cero. Uno para los costos institucionales y el otro para los costos privados o de los participantes. Se administró el cuestionario institucional al personal del proyecto con mayor antigüedad al mismo tiempo que se entrevistaron a los administradores claves en las distintas instituciones incluidas en el estudio. Sólo se recopiló la información sobre el costo para el año académico, durante el cual se habían graduado los participantes. Se administraron los cuestionarios a los participantes que habían terminado los programas de capacitación. Se les pidió detallar sus gastos personales y sus asignaciones para los años que estuvieron inscritos en el programa.

Como se había estudiado la generación entera de graduados de los tres programas a través de los tres puntos en tiempo (entrada, salida y docencia), había un buen grado de seguridad de que los individuos encuestados proporcionarían una figura confiable de los costos incurridos durante la capacitación. Los datos recopilados reflejaron los patrones diferenciados del financiamiento por el estado y los participantes individuales. Por ejemplo, la cifra del costo para los graduados en educación a distancia mostró que los mismos participantes financiaron la mayoría de su educación, mientras que los costos a la institución y los costos capitales eran mínimos. En los otros dos programas—subsidiados por el estado—los costos privados fueron bastante reducidos (en un programa los participantes ganaron dinero mientras recibían la capacitación) mientras que los costos institucionales y los costos de capital fueron bastante altos.

Los investigadores creen que este planteamiento directo de preguntar a los participantes y administradores sobre los costos constituye una fuente de información confiable y efectiva. Sin embargo, es importante señalar que, aunque este planteamiento de medición de costos funcionó en Sri Lanka, los investigadores deberán poner atención especial al contexto cuando se investigue esta pregunta en otros medios.

Selección de técnicas apropiadas para el análisis de datos. El análisis de los datos es tan importante como la selección del diseño con el fin de controlar las amenazas a la validez, las cuales no fueron controladas por el diseño. Se utilizó el análisis de covarianza a través de los

Recuadro 5: Implicaciones de la evaluación basada en la teoría del programa y en estándares externos en Sri Lanka para estudios futuros de la educación de maestros

Se recomienda:

- Enlazar el contenido de la educación al maestro con el conocimiento y desempeño de éste y con el conocimiento de los alumnos.
- Enfocar dos materias.
- Usar un diseño cuasi-longitudinal o un verdadero diseño longitudinal.
- Usar controles estadísticos para la selección y comparación del grupo.
- Usar métodos cualitativos y cuantitativos.
- Evaluar costos y su relación con la efectividad.
- Evaluar los logros conseguidos por los métodos de educación de docentes a través de un período de duración de por lo menos dos años (incluyendo un año de observación en el salón de clases).
- Desarrollar la capacidad de los colegas en el país para hacer sus propias evaluaciones de programas docentes.
- Estimular la colaboración de la población a ser estudiada, incorporando elementos importantes de ella como contribuyentes en el diseño y la implementación del estudio.

distintos grupos de maestros estudiados para averiguar las semejanzas en las variables individuales antecedentes pertinentes (o características individuales como educación, género, edad, etc.). El estudio controló aquellas variables antecedentes que mostraron una relación significativa en las mediciones de productos o variables dependientes. En el análisis de los datos de observación del aula, se controlaron las mismas variables de antecedentes mencionadas anteriormente y también el contexto escolar. En el análisis de los datos de rendimiento académico de los alumnos, se controlaron los antecedentes individuales de los alumnos, los antecedentes de los maestros y el contexto escolar utilizando las técnicas de regresión múltiples.

Los límites y posibilidades del estudio contribuyen reflexiones valiosas para mejorar la investigación futura en esta área. Las presiones del tiempo junto con la condición política inestable en Sri Lanka en el momento del estudio, hicieron necesario utilizar un diseño de investigación simulado en vez de un diseño verdaderamente longitudinal. También fue necesario comprometer la amplitud y tamaño de la muestra. Los investigadores intentaron compensar esta limitación estratificando a la muestra por su representatividad y construyendo controles por las características individuales de los participantes en el estudio. Se logró de esta manera reducir la posibilidad de que algunas de las diferencias entre los grupos fueran el resultado de factores históricos, o de auto-selección en vez de los efectos del programa. Aun así el diseño longitudinal simulado es, desde el punto de vista de los investigadores, una opción prometedora cuando las condiciones de tiempo y circunstancias políticas prohíben un planteamiento más ortodoxo. La Recuadro 6 bosqueja las precondiciones para estudios exitosos de tipo empírico de la educación de maestros.

Recuadro 6: Precondiciones para estudios empíricos exitosos de la educación de maestros

- Ayuda financiera (interna/externa).
- Gobierno y estado interesados en el estudio y su potencial para la toma de decisiones.
- Participación directa en el estudio de educadores de profesores.
- Grupo sólido de educadores de profesores/investigadores dispuestos a comprometerse en un proceso mutuo de aprendizaje, colaboración y cambio (dos investigadores de contrapartida y dos analistas de computación como mínimo).
- Entendimiento de lo que implica una investigación a gran escala empírica (desde gastos de imprenta, reproducción, distribución y manejo de instrumentos, hasta reclutamiento de investigadores, etc.)
- Diseño a largo plazo para hacer un estudio significativo.

La contribución del estudio al desarrollo del conocimiento en la evaluación de la educación docente y a la toma de decisiones

La evaluación de Sri Lanka indica cuatro recomendaciones importantes. Primero, la educación de maestros pareció tener un efecto en lo que el maestro hace en el aula y esto estuvo correlacionado positivamente con el rendimiento académico de sus alumnos. Segundo, los maestros que estuvieron bajo un programa de educación docente tienen un desempeño distinto al resto. Mientras los primeros están mejor informados sobre la materia y la pedagogía, estos últimos parecen girar hacia la educación tradicional, probablemente derivada de sus propias experiencias como estudiantes. Tercero, en cuanto a las mediciones directas de la capacitación docente, los graduados de los escuelas de educación y el programa de educación a distancia parecían ser más fuertes en el conocimiento de la materia y en su pedagogía que los graduados de los colegios para maestros. Cuarto, el programa de educación a distancia fue más costo-efectivo que los otros programas de capacitación de maestros estudiados.

Estas recomendaciones tuvieron implicaciones importantes para la política de la educación de maestros como un vehículo para aumentar la calidad de la educación en Sri Lanka. Se observó que los siguientes rasgos de programas tuvieron un efecto positivo en el éxito de éstos:

- ▶ Estándares/estrategias claramente establecidas para reclutar y seleccionar candidatos excelentes y altamente calificados.
- ▶ Uso de los conocimientos actualizados y técnicas de enseñanza comprobados por la investigación nacional e internacional como efectivos para educar a maestros y para la enseñanza de los niños.

- ▶ Inclusión de un fuerte componente de conocimiento de la materia en un programa equilibrado que permita a los participantes un buen entendimiento tanto de lo que enseñan como de las maneras de enseñarlo.
- ▶ Interacción frecuente entre lo que se aprende y lo que se aplica en el aula tiene el efecto de mejorar la práctica docente.
- ▶ Interacción constante cara a cara (pero no necesariamente frontal tradicional)—especialmente en los programas de educación a distancia—mejora la práctica docente y el rendimiento académico de los alumnos.
- ▶ Integración del plan de estudios del programa de preparación docente con la comunidad donde trabajarán los maestros.
- ▶ Acerca del nivel de los logros académicos de los alumnos, cualquier tipo de capacitación proporcionada a los maestros es mejor que nada.
- ▶ Elevados niveles de efectividad por unidad de gastos fueron observados en programas de alta calidad.

Lo innovador en el estudio de Sri Lanka no fue los diversos métodos que se utilizaron, sino su integración y, aún más, la implementación significativa de los mismos. El estudio en Sri Lanka que se inició hace casi diez años es oportuno en la actualidad, dadas las respuestas que proporciona a las preguntas de política educativa acerca de la intersección entre la educación de maestros, la calidad de éstos y los logros académicos de los alumnos²⁶. El marco que se utilizó en este estudio evolucionó debido en parte a los esfuerzos combinados de un grupo de investigadores y los formadores de docentes para hacer explícita su teoría de la educación de maestros, confrontarlo con estándares de calidad externos y examinarlo empíricamente a través de un estudio cuidadoso de los programas que fueron desarrollados en el contexto de Sri Lanka. Aunque el estudio podría haber sido más riguroso (por ejemplo, un estudio longitudinal verdadero), se proporcionó un modelo fuerte para desarrollar un estudio longitudinal a través de los años. Al entender la teoría de la educación de maestros en el país y proceder a la construcción de una metodología para examinarlo, el estudio desarrolló una capacidad de investigación importante para estudios futuros. En México no

²⁶Véase L. Darling-Hammond, 1998. Teachers and Teaching: Testing Policy Hypotheses From a National Commission Report. *Educational Researcher* 27 (1): 5–15.

se logró ni siquiera un resultado modesto pues las prioridades en ese momento se encontraban en otro lado.

El estudio de la educación de maestros desde una perspectiva comparada usando análisis de documentos en México

La riqueza de los diferentes programas de educación de maestros en México no ha sido explorada empíricamente de una manera comparada. Los retos para la investigación de la educación de maestros en este país pueden ser clasificados de la siguiente manera: (a) factores externos a los programas que influyen sobre la decisión de no financiar tal estudio (como por ejemplo, las posibles reacciones del sindicato de maestros u otras implicaciones políticas); (b) la falta de acceso a individuos que puedan proporcionar información confiable; (c) la falta de datos que documenten los efectos de la implementación de programas de educación a la docencia—en otras palabras no existe una memoria en el país que relate la educación de maestros comparativamente; (d) la falta de datos estadísticos generales confiables con referencia a la educación de maestros y (e) tiempo y recursos limitados.

En general, la evaluación de programas de preparación docente es difícil de iniciar dado su carácter político. En general la educación docente ha sido vista por el estado como una manera de socializar al magisterio para responder a las demandas—a veces a corto plazo—de la reforma educativa, y este objetivo frecuentemente ha recibido una prioridad más elevada que el de mejorar la calidad de la educación que reciben los maestros²⁷. Como demuestran los siguientes recuadros, la institución principal para la educación de maestros y administrada por el gobierno (las Escuelas Normales) ha puesto mayor énfasis tradicionalmente en el plan de estudios sancionado centralmente, la pedagogía y los propósitos y metas de la educación, que en otras áreas vinculadas más cercanamente con la alta calidad de la enseñanza, como por ejemplo, en el conocimiento profundo de la materia, el conocimiento de los alumnos y de la comunidad local. El papel del estado en el desarrollo, implementación y posible impacto de la educación de maestros en México ha hecho difícil la realización de un estudio que tiene el potencial de descubrir información que pueda polarizar a un magisterio con un sindicato históricamente muy militante. Aunque en algunos casos (como el de Sri Lanka) es posible asumir que los maestros colaboran con el estado o, que en los estados descentralizados, el sindicato de maestros no tiene una influencia significativa en la educación de maestros, en un gran número de países el sindicato juega un

²⁷Aunque las funciones de socialización y mejoramiento de la calidad de la educación en lo que respecta al magisterio no son incompatibles, la urgencia por marchar al ritmo de la reforma ha sacrificado el desarrollo de programas de mayor calidad y a más largo plazo, dirigidos a las necesidades reales de los maestros y sus alumnos, especialmente aquellos en las regiones más pobres del país.

papel importante en la toma de decisiones políticas educativas (a niveles informales o formales). Irónicamente, en México la práctica docente está sumamente influenciada por el sindicato y los mandatos centrales y locales de la Secretaría de Educación Pública (SEP), y una comprensión más profunda de los efectos comparativos de los programas de preparación docente podría convertir a estas dos organizaciones en fuerzas poderosas y transformadoras en el aumento de la calidad de la enseñanza en el país²⁸.

Muchas veces la falta de acceso a las personas que pueden proporcionar la información confiable no es problema cuando se realiza la investigación colaborativamente. Los investigadores pueden evitar conflictos derivados de las políticas y asegurar un estudio empírico con una muestra adecuada. En México el autor tuvo acceso a fuentes de información confiables aunque las posibilidades de hacer un estudio más grande no existían.

El estudio del contexto histórico en el cual se origina y evoluciona la educación de maestros es pertinente para entender sus alcances y las posibilidades para un impacto. Muchas veces los responsables de la formación docente y los maestros mismos ignoran este aspecto y esta educación se ve como “parte del paisaje educativo”²⁹ y no como una fuerza transformadora que puede contribuir significativamente a aumentar la calidad de la enseñanza y el aprendizaje.

Un reto importante en el estudio de los efectos y costos de la educación de maestros, es la falta de datos confiables. De este modo, el proponer un estudio empírico de la educación de maestros prácticamente significa la recopilación de datos partiendo de cero. En el estudio de Sri Lanka, se desarrollaron nuevas mediciones de conocimientos, destrezas pedagógicas y los logros estudiantiles. Se adaptó un cuestionario que ya existía, el cual había sido desarrollado originalmente para medir actitudes y se desarrollaron encuestas para recopilar los datos sobre costos. En México, como el alcance del estudio fue limitado las entrevistas y el análisis de documentos, éste resultó ser suficiente.

Retos adicionales fueron el límite de tiempo y recursos disponibles para la investigación. El financiamiento de la investigación sobre la educación de maestros puede ser una proposición costosa y en ámbitos donde los recursos son limitados por la política o por otras razones, la investigación no es siempre la primera prioridad de los tomadores de decisiones³⁰. Aun cuando los recursos estuvieran disponibles, muchas veces la información

²⁸J. Palafox, J. Prawda and E. Velez, 1994. Primary School Quality in Mexico. *Comparative Education Review* (38).

²⁹F.O. Ramirez y J.W. Meyer, 1980. Comparative Education: The Social Construction of the Modern World System. *Annual Review of Sociology* (6): 369–99.

³⁰En este caso el estudio fue inicialmente propuesto por el Banco Mundial como respuesta al interés del gobierno mexicano por mejorar la calidad de la educación. La SEP central, aunque demostró interés, no endosó el estudio empírico.

Recuadro 7: Programas de educación de maestros en México³¹

Programa: *Normal de maestros (básicas y superiores)*

Metas/filosofía: Educar a profesionales para que tomen parte en actitudes científicas, críticas. Proveer un entrenamiento inicial para los candidatos a maestros de educación primaria y secundaria. Al final del entrenamiento tendrán una posición asegurada en una escuela del estado y en el sindicato de maestros SNTE. Las normales son los únicos institutos de entrenamiento INICIAL en el país.

Duración/lugar: Tiempo completo. Institucional parcial. Duración para los profesores de preescolar y escuela primaria: 4 años. Duración para los profesores de escuela secundaria: 4 años.

Condiciones de ingreso: No hay reclutamiento o selección. Los candidatos deben presentar un examen de ingreso.

Contenido: Tradicional con énfasis en los fundamentos educacionales, y la pedagogía. Después de 1984 se requiere nivel universitario pero separada de la vida diaria de las escuelas. El nuevo plan de estudios parte del método tradicional y trata de dar una preparación más fortalecida con un pensamiento más crítico.

Práctica supervisada y seguimiento: Limitada, pobremente coordinada y tradicional. Los maestros son dejados para que “se hundan o naden” durante esta experiencia. Falta de contacto entre el profesorado de las Normales y los docentes practicantes de escuelas.

Tendencias pedagógicas en el entrenamiento: El maestro como centro de la enseñanza. Formato de frente al salón de clases. Después de 1984 hay un intento de creación de un ambiente de aprendizaje participatorio para futuros docentes.

Población a la que se dirige: Después de 1984 a graduados de la escuela preparatoria; antes de esto graduados de la escuela secundaria.

Incentivos para ingresar en la enseñanza: Una posición segura en una escuela del estado respaldado por el sindicato.

Nivel de calidad: Es reconocido nacionalmente que las normales proporcionan una baja calidad de instrucción.

Costos: Alto considerando la baja calidad de instrucción y la proporción baja de profesores por alumnos a 9:1. Es financiado por el estado.

Programa: *Universidad Pedagógica Nacional*

Metas/filosofía: Función de Actualización. Empezó en 1978. En servicio.

Duración/lugar: Duración? Base Institucional. Tiene modalidad de distancia.

³¹M.T. Tatto and E. Velez, 1997. Teacher Education Reform Initiatives: The Case of Mexico. In *Latin American Education: Comparative Perspectives*. C.A. Torres and A. Puigros, eds. Boulder, CO: Westview Press.

Condiciones de ingreso: Reclutamiento y examen de ingreso. Bajos estándares de admisión en contraste con las universidades.

Contenido: Incluye la enseñanza de materias enseñadas a nivel universitario.

Práctica supervisada y seguimiento: No-existe. Las conexiones con las escuelas son pocas o no existen.

Tendencias pedagógicas en el entrenamiento: Centrado en los profesores; formato de conferencias; intento de desarrollar una “universidad como cultura.”

Población a la que se dirige: Graduados de las normales. Individuos con o sin experiencia en la enseñanza.

Incentivos para ingresar en la enseñanza: Subvención a graduados con pocos entrando o regresando a la enseñanza.

Nivel de calidad: Criterio de baja calidad con plan de estudios separado del plan de estudios escolar.

Costos: Elevado: proporción muy baja de estudiantes por profesor. Ayuda del estado.

Programa: *CAMs (Centros de Adiestramiento de Maestros)*

Metas/filosofía: Desde 1944, estos centros constituyeron un nuevo sistema para proporcionar entrenamiento inicial a los profesores en servicio. Actualmente, estos también proveen servicios actualizados a los maestros. Provee credenciales a los maestros sin certificado. En servicio.

Duración/lugar: No está claro.

Condiciones de ingreso: Maestros que no se han graduado o recibido un entrenamiento formal de enseñanza inicial.

Contenido: Tradicional con énfasis en fundamentos educacionales y pedagógicos similar a los proveídos para los normalistas. Poniendo al día a los maestros acerca de los planes curriculares e insurreccionales originados por las reformas educativas.

Práctica supervisada y seguimiento: No está claro.

Tendencias pedagógicas en el entrenamiento: Centrado en el maestro; formato de auto aprendizaje, materiales auto-regulados.

Población a la que se dirige: Maestros en servicio quienes necesitan obtener una credencial para enseñar o necesitan actualizarse en sus conocimientos.

Incentivos para ingresar en la enseñanza: Dado que estos profesores están actualmente en servicio, el incentivo es obtener una credencial para enseñar.

Nivel de calidad: Reconocido como de baja calidad.

Costos: No está claro.

Programa: *Emergente de Actualización de Maestros (PEAM)*

Metas/filosofía: Actualización a los maestros de educación preescolar, elemental, y secundaria, sus directores, y sus supervisores. Intentos de fortalecer los conocimientos de los maestros, directores y supervisores en un corto tiempo a fin apoyar al proceso de descentralización y modernización a nivel estatal y consolidar un sistema nacional de actualización a largo plazo. En servicio.

Duración/lugar: Fase intensiva: períodos cortos que varían de dos semanas a un mes hasta por lo menos dos años (?). En sitio, con base en la escuela.

Condiciones de ingreso: Ninguna. Se intento alcanzar a todos los maestros del país. Se solicito a los maestros participación voluntaria durante la fase intensiva.

Contenido: Plan de estudios que comienza orientado desde lo tradicional para enfrentar la solución de los problemas en los alumnos. La fase intensiva presento información acerca del Acuerdo Nacional en el proceso de modernización, actualización curricular, los cambios del programa, y el contenido del nuevo texto para los grados primarios y secundarios. Incluye materiales para maestros de multigrado. Reuniones para Juntas de Consejo Técnico, de Directores y el apoyo de los Supervisores para una implementación exitosa. La etapa extensiva presenta estrategias para promover cambios escolares, y colaboración en el trabajo entre el personal de la escuela.

Práctica supervisada y seguimiento: No está claro si los instructores del programa, actualmente observan y proveen información a los profesores en sus aulas.

Tendencias pedagógicas en el entrenamiento: Materiales para la auto instrucción cuidadosamente diseñados; entrenamiento en el trabajo; grupo de actividades; dentro de una filosofía modernizada.

Población a la que se dirige: Intentos para otorgar una cobertura completa a todos los maestros en el país. También incluye la capacitación de los directores de escuelas y supervisores para entrenar a los maestros.

Incentivos para ingresar en la enseñanza: Apoyado por la carrera magisterial en la cual los maestros obtienen “puntos” por curso aprobado los cuales eventualmente se traducen en aumentos de salario y/o promociones.

Nivel de calidad: Varía dependiendo del contexto. Falta de coordinación y seguimiento entre el nivel estatal y el centro después de un año de actividades.

Costos: Elevado: escala nacional. Apoyo estatal bajo la modernización del programa y la descentralización de la reforma.

Programa: *PARE*

Metas/filosofía: Actualización. Empezó en 1992, este es un programa compensatorio que intenta dar un nuevo impulso a las escuelas o poblaciones que están en peligro de ser dejadas atrás por el proceso de la modernización otorgándoles recursos y servicios adicionales. El programa representa un concepto integrado de la mejora del maestro y la escuela el cual tiene el propósito de además proveer entrenamiento e incentivos a los maestros, apoyar al desarrollo de los directores y supervisores, otorgar textos, espacios educacionales, y materiales de enseñanza entre otros. En servicio.

Duración/lugar: Los periodos cortos de tiempo dependen del número de módulos incluidos en el programa de entrenamiento. En sitio, con base en la escuela.

Condiciones de ingreso: Seleccionado por la SEP del estado en conjunto con la agencia patrocinadora/supervisora CONAFE.

Contenido: Plan des estudios innovador basado en la investigación sobre educación y enseñanza; actividades co-curriculares; métodos de enseñanza & énfasis en algunas materias. Incluye materiales para profesores de multigrado. Parece ser relevante para los maestros y la enseñanza en las áreas rurales.

Práctica supervisada y seguimiento: No está claro si los instructores del programa actualmente observan y proveen información a los maestros en sus aulas. La orientación proveída por los instructores recomienda que los instructores “participen en el programa con maestros, les den visitas de seguimiento y que tengan juntas de asesoría técnica [...] para] verificar que los cambios en la práctica de la enseñanza han ocurrido”.

Tendencias pedagógicas en el entrenamiento: Materiales instruccionales cuidadosamente diseñados en módulos; entrenamientos en el trabajo; actividades de grupo; con una filosofía en que el alumno es el centro de la enseñanza, solución de problemas, planteamientos constructivistas en el aprendizaje del alumno.

Población a la que se dirige: Maestros y personal administrativo (director y supervisor) quienes trabajan en escuelas localizadas en áreas rurales o muy pobres. También hay cursos para educadores de maestros.

Incentivos para ingresar en la enseñanza: Maestros y personal administrativo (director y supervisor) quienes trabajan en escuelas localizadas en áreas rurales o muy pobres. También hay cursos para educadores de maestros.

Nivel de calidad: Variaciones dependiendo del contexto. Seguimiento completo de una coordinación y cohesión a través de los locales.

Costos: Moderado Escala moderada. Ayuda estatal con un préstamo del Banco Mundial.

Programa: *CEE (Centro de Estudios Educativos—apoyo privado y del estado local)*

Metas/filosofía: Actualización. Otorga a los maestros la posibilidad de obtener sus credenciales de enseñanza. Intenta otorgar a los maestros herramientas de investigación para que mejoren sus prácticas y participen en forma crítica en este proceso. Las metas de este programa también incluyen el desarrollo de estrategias para que los maestros trabajen con los padres y la comunidad escolar. En servicio.

Duración/lugar: Dos años o cuatro semestres. En sitio y auto guiado.

Condiciones de ingreso: Selección de los maestros participantes en la educación rural y comunitaria. Selección por el CEE junto con la SEP estatal. Los maestros participaran voluntariamente. Maestros de escuelas preescolares y primarias.

Contenido: Plan de estudios innovador basado en la idea de maestros como practicantes reflectivos y aprendizaje pedagógico, actividad auto sostenida. El plan de estudios enfatiza los fundamentos de la enseñanza teórica, innovaciones curriculares en la educación básica rural y la práctica y métodos de la participación en la investigación. Énfasis en el trabajo de los maestros en cohortes dentro de las escuelas.

Práctica supervisada y seguimiento: No está claro si los instructores del programa actualmente observan y otorgan información a los maestros en sus aulas pero el programa pareciera ser organizado así porque los maestros se dan información entre ellos.

Tendencias pedagógicas en el entrenamiento: Materiales cuidadosamente diseñados. Enfatizan la teoría y los maestros como investigadores. Los maestros pasan la mitad del programa en contacto con los instructores y la otra mitad en estudios personales o independientes.

Población a la que se dirige: Pequeña escala limitada a un grupo pequeño de maestros que trabajan en escuelas seleccionada por el proyecto de educación rural y comunitaria.

Incentivos para ingresar en la enseñanza: Desarrollo de trabajo colegial dentro de las escuelas y un sentido de empareda. Miento para los maestros. Créditos adicionales a su récord permitiéndoles la posibilidad de una promoción, movilidad y mejoramiento de su calidad de vida y condiciones de trabajo.

Nivel de calidad: Buena. Con una proporción bastante elevada de éxito. Controlado y monitoreado cuidadosamente.

Costos: Escala baja/pequeña. Estatal SEP y apoyo privado.

se requiere en un plazo muy corto; la demanda por información inmediata hace imposible la consideración de un estudio que requiere varios años.

Debido a estos límites y al contexto interno, fue necesario un análisis de los métodos alternativos para estudiar la educación de maestros que pueda proporcionar información pertinente a la política para empezar a entender la manera de mejorar la calidad educativa a través de la educación de maestros.

La descripción de la variación de programas

La descripción de la variación de programas dentro de un país puede ser una fuente valiosa de información acerca de la teoría, naturaleza y posibilidades de la educación de maestros. Se pueden desarrollar descripciones de la variación del programa según los conceptos bosquejados en las secciones anteriores. Dependiendo de la calidad de la documentación del programa, las descripciones de éste pueden ser relativamente económicas y proporcionar un conocimiento valioso sobre las diferentes características y potencial impacto de la educación de maestros en un contexto determinado. Tanto en México como en Sri Lanka los autores utilizaron la descripción del programa como un paso antecedente para el análisis de los indicadores de la efectividad de programa. Por consiguiente, las características de los programas fueron determinadas a través de una revisión de documentos oficiales y por medio de entrevistas con los directores de programas seleccionados y los miembros de su profesorado, con el objeto de descubrir los rasgos de los programas tal como fueron

entendidos e implementados. Se entiende que la variación del programa hace posible proporcionar explicaciones factibles acerca del impacto diferencial de la educación de maestros sobre el conocimiento y las destrezas de los maestros, el desempeño en el aula y el desempeño académico del alumnado. La descripción de la variación del programa también hace posible sugerir algunas estrategias para la identificación y mejora de las áreas donde los distintos programas estudiados pueden ser fuertes, permitiendo así la posibilidad de crear formas híbridas para educar a los maestros.

En México el objetivo de la investigación se limitó al análisis de los orígenes y la evolución de la educación docente a nivel nacional y a la identificación de información necesaria acerca de la educación de maestros donde la investigación futura podría ser beneficiosa. Utilizando parte de la metodología desarrollada en el estudio de Sri Lanka como punto de partida, la investigación mexicana incluyó un análisis comparativo de cinco programas nacionales de educación docente. El Recuadro 7 muestra los resultados del análisis.

Existe una literatura de investigación cada vez más amplia, la cual documenta que la enseñanza docente de calidad tiene que ver con la adquisición de una mezcla compleja de conocimientos de la materia, conocimientos pedagógicos generales (principios y estrategias del manejo y la organización de un aula), conocimiento del plan de estudios (materiales y programas educativos), conocimiento del contenido pedagógico (el conocimiento profesional combinado con el conocimiento de la materia y la pedagogía), la habilidad para enseñar a estudiantes con diversos niveles de habilidades y entendimiento del contexto donde toma lugar la enseñanza (incluyendo las dinámicas de grupo y del aula, buen ejercicio del sistema de gobierno y financiamiento de las escuelas y del sistema escolar y el carácter de las comunidades y las culturas), así como los conocimientos de los fines, propósitos y valores educativos. Esta mezcla de categorías de conocimiento es conocida como “la base de conocimientos” de la enseñanza³². Al tener a estas categorías como un marco de referencia, el trabajo de la educación de maestros llega a ser la medida hasta la cual los distintos programas (o oportunidades para aprender) proporcionan a los maestros “la base de conocimientos” necesaria. Esta base de conocimientos se toma como el *estándar de calidad* contra el cual se evalúan los programas de maestros y la práctica docente. Se desarrollaron dos matrices adicionales para hacer un análisis comparativo de las posibles fuentes de impacto del programa en base a los conocimientos de los maestros y las distintas características del programa que pueden aumentar las oportunidades de aprendizaje de los maestros. Los Recuadros 8 y 9 demuestran los resultados de este análisis.

³²L. Shulman, 1987. Knowledge and Teaching: Foundations of the New Reform. *Harvard Educational Review* (57): 1–22.

Recuadro 8: Posibles impactos de la base de conocimientos de maestros de los cinco programas a la educación de maestros en México³³

Programa de educación al maestro:	Normal de maestros	Universidad Pedagógica Nacional	PEAM FI= fase intensiva FE= fase extensiva	PARE	CEE/SECyR
<i>Conocimientos básicos de los maestros</i>	<i>Posible impacto de los diferentes planteamientos de educación de docentes en México</i>				
Conocimientos de la materia	-	-	FI -/FE+	+ ?	-
Conocimiento de pedagogía general	+	+	+	+ ?	+
Conocimiento del contenido pedagógico de la materia	-	-	-	+	-
Conocimiento del plan de estudios	+	?	FI +/FE ?	-	-
Conocimiento de los alumnos	-	-	-	- ?	+
Conocimiento del contexto	-	-	?	+	+
Conocimiento de los fines educativos, propósitos y valores	+	+	+	+	+

+ Impacto positivo; - Impacto no evidente

Las características de los distintos programas de educación docente pueden facilitar o impedir la calidad de su contribución a la base de conocimientos requeridos por los maestros. Es importante establecer un acuerdo sobre las metas y filosofía para asegurar la coherencia del programa. Con objetivos tan desafiantes como el proporcionar a los maestros las condiciones para desarrollar lo que se ha llamado “la base de conocimientos” de la enseñanza, es necesario que los formadores de maestros se pongan de acuerdo sobre la dirección que tendrá el programa. Sin embargo, un acuerdo sobre las metas del programa y la filosofía es únicamente un inicio. Los formadores de maestros necesitan saber, entender y

³³M.T. Tatto and E. Velez, 1997. Teacher Education Reform Initiatives: The Case of Mexico. In *Latin American Education: Comparative Perspectives*. C.A. Torres and A. Puigros, eds. Boulder, CO: Westview Press.

Recuadro 9: Las distintas características que pueden mejorar el impacto de la educación de maestros en México³⁴

Programa de educación al docente:	Normal de maestros	Universidad Pedagógica Nacional	PEAM FI= fase intensiva FE= fase extensiva	PARE	CEE/SECyR
<i>Características</i>	<i>Posible impacto de las diferentes características de los programas de la educación de docentes en México</i>				
Coherencia entre metas establecidas y acciones del programa	–	–	FI+/FE–	+	+
Estrategia completa	–	–	+?	+	–?
Relevancia del contexto	–	–	?	+	+
Balance de componentes de campo e institucionales	–	–	FI–/FE +	+	+
Conexiones significativas con escuelas y maestros	–	–	FI?/FE +	+	+
Tutoría, supervisión o seguimiento	–	–	FI–/FE+?	+?	+?
Entrenamiento en el trabajo y programas con base de escuela	–	?	FI–/FE +	+	+
Materiales autoregulados de buena calidad	–	?	+	+	–
Preparación de maestros y administradores de escuelas	–	–	FI+/FE+	+	–
Preparación de educadores de maestros	–	–	–	+	–
Plan de estudios innovador: resolución de problemas/planteamiento constructivista	–	–	FI–/FE +	+	+
Organización del mejoramiento de esfuerzos dentro de la escuela (ejemplo, a través de consejos técnicos)	–	–	FI?/FE +	+	?
Capacidad para un aprendizaje autosostenido y futuro crecimiento	–	–	FI?/FE+	+	+

+ Impacto positivo; – Impacto no evidente

³⁴M.T. Tatto and E. Velez, 1997. Teacher Education Reform Initiatives: The Case of Mexico. In *Latin American Education: Comparative Perspectives*. C.A. Torres and A. Puigros, eds. Boulder, CO: Westview Press.

practicar ellos mismos las metas tan ambiciosas que han fijado para los maestros. De esta manera, la capacitación para educadores de maestros la cual trate de una manera a fondo las complejidades de la enseñanza y el desarrollo de nuevos materiales y tendencias, es esencial si la educación de maestros va a tener el impacto deseado.

El tipo de programa (inicial o en servicio) en interacción conjunta con la duración, ubicación y planteamientos a la capacitación, determinará en gran medida si los participantes tendrán la oportunidad de estudiar y comprender la materia, pedagogía, conocimientos del contenido pedagógico, fines educativos, propósitos y valores que influyen en su práctica. Con una combinación de componentes institucionales y de práctica escolar, con tutoría, supervisión o seguimiento, tanto como con materiales de alta calidad, bien diseñados y autoregulados, los programas podrían tener una mejor posibilidad de ayudar a los maestros a obtener el tipo de conocimientos ya mencionado, ya sean de preparación inicial o en servicio.

De igual manera el desarrollo del conocimiento profundo de los alumnos y el contexto social y cultural donde los maestros enseñan, puede ser facilitado por arreglos que incluyan componentes de la práctica escolar, conexiones estrechas y significativas con las escuelas y ayudantía por parte de maestros expertos. Vale la pena enfatizar la importancia de la conexión de la escuela con la experiencia de la capacitación inicial o en servicio. Esto va en contra de las tendencias actuales que se observan en la educación docente en aquellos países que tienden a remover a los participantes de la capacitación de sus escuelas y de sus propias experiencias como maestros.

El conocimiento del plan de estudios depende del tipo y calidad de la preparación que se les dé a los docentes en las materias, así como del tipo, duración, ubicación, requisitos de entrada y tendencias de los programas de capacitación. Además, parece ser sumamente importante hacer las “conexiones” entre materia y conocimientos del contenido pedagógico y los conocimientos del plan de estudios debido a que la estructura de éste puede o no prestarse a apoyar las tendencias al aprendizaje que apuntan al pensamiento crítico y a la solución de problemas que abogan las reformas educacionales actuales.

Otras características, como las condiciones de ingreso al programa y la población que se espera reclutar, pueden contribuir a facilitar que los maestros adquieran la base de conocimiento requerida y a que el programa sea más exitoso. Por ejemplo, si una de las condiciones de ingreso de los programas de capacitación inicial es que los maestros deban ingresar con un nivel demostrado de dominio de la materia, el programa podría poner menos énfasis en esa área. Del mismo modo, si el programa está dirigido a maestros que han salido de la comunidad en la cual eventualmente enseñarán, el programa puede poner menos énfasis en el desarrollo de estrategias para ayudar a los maestros a adquirir

conocimientos del contexto y los alumnos y, en cambio, intentaría ayudar a los maestros a incorporar conocimientos en la comprensión y mejoramiento de su práctica.

Aún los programas que han sido diseñados cuidadosamente para proporcionar experiencias que pueden eventualmente conducir al desarrollo de una “base de conocimientos” aceptable, no se puede ignorar los factores esenciales que pueden aumentar el éxito del programa. Factores tales como, incentivos de recibir capacitación, calidad reconocida de un programa específico y costos del programa influirán en el nivel de compromiso de los maestros, los formadores de maestros y la medida sobre la cual el programa pueda alcanzar sus objetivos. En resumen, la investigación sobre la educación de maestros necesita tomar en cuenta la importancia de las diversas oportunidades para aprender a las que los maestros han estado sujetos a través de diferentes arreglos, y su impacto en la base de conocimientos requeridos para una labor docente de alta calidad.

La estrategia seguida en este estudio permitió el desarrollo de un análisis comparativo dinámico de los programas de la educación de maestros, el cual permitió detallar recomendaciones de política tentativas³⁵. Aunque este estudio inicialmente proporcionó información valiosa para poder comprender comparativamente la teoría y el potencial de la educación docente, es necesario examinar esta teoría en el terreno a través de un estudio empírico.

Conclusiones

De acuerdo con los hallazgos que se derivan de las investigaciones en México y Sri Lanka, las que empezaron con los mismos objetivos pero siguieron metodologías distintas y produjeron resultados diferentes, los siguientes factores necesitan ser considerados en el diseño de estudios de las características, efectos y costos de los programas para educación de maestros:

- ▶ La necesidad de diseñar el estudio evaluativo empezando con una conceptualización desarrollada en base a la teoría del programa o programas y en estándares de excelencia elevados en enseñanza y aprendizaje.
- ▶ Una descripción comparativa basada en documentos de los programas de educación docente acerca de sus orígenes y evolución dentro y—si es posible—entre países. Esta descripción debe incluir al menos medidas del proceso, impacto sobre el desempeño de los maestros en el aula, logros de los estudiantes y sus costos.

³⁵Véase M.T. Totto y E. Velez, 1997.

- ▶ La necesidad de incluir preguntas acerca del grado en el cual estos programas puedan afectar la base de conocimientos de los maestros y prepararlos para las demandas actuales en relación con el contexto donde enseñarán.
- ▶ La necesidad de incluir preguntas acerca del aspecto político de la educación para maestros y la vida política de los maestros³⁶.
- ▶ La necesidad de considerar la primacía del contexto. Los estudios en Sri Lanka y de México pueden verse como modelos distintos para la evaluación de la educación de maestros en contextos específicos. Problemas de generalización deben ser considerados seriamente para otros contextos. El planteamiento de investigación utilizado en Sri Lanka fue diseñado para ser sensible a un contexto de política que pasaba por una vigorosa reforma educativa. El estudio en México, por su lado, fue desarrollado para responder a las necesidades de información de política pertinente en el momento en que la investigación empírica no era posible. Por lo tanto, en el caso mexicano se desarrolló una alternativa a la investigación empírica que preservara la integridad de la investigación y su utilidad a los educadores de maestros y a los encargados de tomar decisiones.
- ▶ La cooperación a fondo de los que recibirán los resultados de la investigación. Los participantes en el estudio deberán incluir a los formadores de maestros y maestros, así como a los investigadores y los que utilizaran el estudio.

El punto principal de este documento es enfatizar la necesidad de desarrollar evaluaciones de programas de educación docente basadas en la teoría del programa y en estándares de excelencia en la enseñanza y el aprendizaje, así como proponer metodologías que permitan capturar la riqueza de estos programas y a la vez, responder a las demandas de políticas que emanan de sus ámbitos contextuales. 🍀

³⁶Véase M. Ginsburg, et al., 1992. Educators/Politics. *Comparative Education Review* 36 (4): 417–45.

Perspectivas sobre la reforma educativa

Los logros económicos y la estabilidad económica alcanzadas durante la década de los 90, han creado las bases para prestar atención a los resultados sociales y económicos, especialmente en lo concerniente a la educación. El crecimiento, la productividad y la competitividad global, así como la preocupación por la equidad social, han originado un impulso a la reforma educativa y han puesto de manifiesto la necesidad de una mayor articulación de los diversos temas que forman parte de la reforma educativa.

Perspectivas sobre la reforma educativa: América Central en el contexto de políticas de educación en las Américas brinda las perspectivas tanto de expertos como de agentes de cambio inmersos en la práctica educativa. Éstas proveen una visión tanto de las políticas generales como de las experiencias recientes en determinados países. Este libro contiene dieciséis capítulos con una amplia variedad de resultados claves acerca de la reforma educativa en la región.

La obra está dirigida a todo aquel con responsabilidad en la toma de decisiones y al cuerpo de educadores de la región centroamericana. También beneficia a todo aquel que está involucrado en el sistema educativo en cualquier país de América Latina. Tal como dice David Bloom en el prefacio, "la reforma educativa necesita tener una perspectiva tanto global como local: global en tanto que todas las partes interesadas deben ser estimuladas a alinear los resultados educativos con los estándares internacionales; y local en el sentido que las reformas más poderosas provendrán de la fortaleza de las comunidades". Este libro también permite que se beneficien los países entre sí.

Esto es el producto de una conferencia que fue auspiciada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Instituto de Harvard para el Desarrollo Internacional, (HIID) y la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos (USAID), y fue organizado gracias al liderazgo del Ministerio de Educación de El Salvador y la Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo (FEPADE) en enero de 1999 en San Salvador, El Salvador.

Juan Carlos Navarro es Especialista Principal en Desarrollo Social y Educación en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). **Katherine Taylor** es Especialista en Educación en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). **Andrés Bernasconi** es Investigador Asociado en la Harvard Graduate School of Education. **Lewis Tyler** es Instructor en la Harvard Graduate School of Education y Asociado para Programas Internacionales en el Harvard Institute for International Development.