

## CALIDAD DE LA EDUCACION, DESARROLLO, EQUIDAD Y POBREZA EN LA REGION, 1980-1994

**E. Schiefelbein, A.M. Corvalán, S. Peruzzi, S. Heikkinen e I. Hausmann\***

*En estos quince años la región ha acentuado la prioridad brindada a la educación por su vinculación con el desarrollo y las interrelaciones con equidad y pobreza, ha disminuido el analfabetismo absoluto y completado la cobertura de la educación básica, mejorando en parte la equidad. Al avanzar hacia estos objetivos –que definieron los países al invitar a UNESCO a iniciar el Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe (PPE)– se ha privilegiado el consenso como el mecanismo preferente para definir políticas de educación, al mismo tiempo que se han puesto en práctica experiencias para renovar los procesos pedagógicos. Aunque no ha habido cambios significativos en la calidad del aprendizaje y en la formación docente, ha aumentado la investigación e información para la toma de decisiones políticas; se diseñan y aplican nuevos modelos de administración, planificación y gestión de la educación; surgen otras fuentes de financiamiento de la educación y la cooperación internacional juega un rol importante.*

Junto con iniciar las acciones del PPE y diseñar sus mecanismos de operación, en medio de un gran optimismo, se desencadena la gran crisis económica de principios de los 80. En los años siguientes, el PPE se desarrolló en el marco de la profunda crisis política, económica y social que afectó la región; sin embargo, fue posible acumular información, identificar y descubrir experiencias así como consolidar cuatro redes regionales de organización y gestión. A fines de los 80 y a principios de los 90 se pudo realizar un análisis objetivo y formular interpretaciones que permitieran diseñar estrategias precisas. A partir de 1989 comienza la tercera etapa en la que se precisa la gran magnitud del problema y los desafíos pendientes; en 1991

se reconoce la necesidad de buscar un nuevo modelo de desarrollo de la educación, para identificar en 1993 innovaciones exitosas y evaluar los principales elementos a considerar en las soluciones. Este proceso se refuerza con el renacer del optimismo en la región, al comenzar a superar los problemas generados con la crisis y se reconoce a la educación como un factor clave del desarrollo por su impacto en la equidad, calidad del conocimiento y participación.<sup>1</sup>

Este artículo presenta un análisis de la situación de la educación en la región en el período 1980-1994 en el que se caracterizan los elementos y relaciones pertinentes, a partir de los cuales se identifican las tendencias de cambio que pueden ser comparadas con las observadas en cada país. Para prepararlo se utilizaron

---

\* Se agradecen las sugerencias de D. Silva, J. Rivero, J. Casassus, A. Matute, S. Clarke, R. Blanco, M.L. Jáuregui, J. Jolibert, M. Moyano, R. McMeekin, M. Núñez y A. Taborga; la colaboración de G. Nascimento y L. Carrizo de la División de Estadísticas de la UNESCO; las referencias preparadas por G. Alberti y E. Stagnaro; la diagramación de R. Piña y la transcripción de P. O’Ryan.

---

<sup>1</sup> CEPAL/UNESCO, 1992. *Educación y conocimiento. Eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago, Chile; Gajardo, M. e Infante, M.I., 1994. “Informe de avance de la evaluación del Proyecto Principal de Educación”. Santiago, Chile.

los datos que los países envían regularmente a la UNESCO y aquellos entregados a la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe para ser procesados en el Sistema Regional de Información (SIRI). En aquellos casos en que no se recibió información completa, se complementó con antecedentes disponibles, especialmente en REDUC, y la contenida en documentos anteriores.<sup>2</sup>

Entre 1980 y 1994 se observan avances, limitaciones y problemas pendientes en los once temas principales surgidos de las recomendaciones adoptadas en las últimas dos Conferencias de Ministros<sup>3</sup> y en las cinco reuniones del Comité Regional Intergubernamental del PPE en el período:<sup>4</sup> prioridad a la educación en el

desarrollo durante la década y su gradual vinculación con el tema de equidad y pobreza; búsqueda de consenso en la definición de políticas; innovaciones para renovar los procesos pedagógicos y búsqueda de nuevas estrategias de formación docente; avances en cobertura, calidad y equidad; disminución del analfabetismo; nuevas demandas a la educación; incremento de la investigación e información para la toma de decisiones políticas; ensayos para mejorar la administración, planificación y gestión; evolución del financiamiento de la educación; cooperación internacional y sus posibilidades; y contribución de la educación superior al PPE.

Si bien se han alcanzado dos de las tres metas del PPE en forma simultánea –acceso universal a la educación primaria y disminución del analfabetismo– han ocurrido importantes cambios en el mundo de 1996 que difieren de lo imaginado por los autores de este visionario proyecto. Los profundos cambios en el contexto social, educacional, político, económico y cultural obligan a revisar las metas en función de la situación actual y futura de la región.

Los resultados del análisis sugieren poner énfasis en lo que resta del período del PPE en: identificar y evaluar las innovaciones en los procesos pedagógicos; diseñar y evaluar materiales para realizar experiencias de aprendizaje efectivas; promover la formación y profesionalización docente; ampliar las horas anuales de atención escolar al alumno; ofrecer más y mejor educación preescolar; dar especial atención a la lecto-escritura y matemáticas básicas; ofrecer educación en la lengua materna cuando difiere de la de enseñanza; apoyar la creación de escuelas en que se integren los niños que requieren educación especial; incorporar diversos medios educativos como la comunicación, la informática y otros pertinentes; evitar los estereotipos de género; caracterizar los problemas y fortalecer el nivel medio de la educación. Queda también en evidencia la necesidad de utilizar con mayor eficacia los recursos y capacidades disponibles de acuerdo a

<sup>2</sup> *Situación educativa de América Latina y el Caribe, 1980-1985*. UNESCO, Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe. SIRI (Sistema Regional de Información), 1988. Santiago, Chile; *Situación educativa de América Latina y el Caribe, 1980-1987*. UNESCO/SIRI, 1990. Santiago, Chile; *Situación educativa de América Latina y el Caribe, 1980-1989*. UNESCO/SIRI, 1992. Santiago, Chile.

<sup>3</sup> Regional Conference of Ministers of Education and those Responsible for Economic Planning of Member States in Latin America and the Caribbean. UNESCO/CEPAL/OEA, 4-13 diciembre 1979. Ciudad de México, México; *Informe Final*. Sexta Conferencia Regional de Ministros de Educación y de Ministros Encargados de la Planificación Económica de los Estados Miembros de América Latina y el Caribe. UNESCO/CEPAL, 30 de marzo-4 de abril 1987. Bogotá, Colombia.

<sup>4</sup> *Rapport Final*. Reunión Regional intergubernamental sur les objectifs, les stratégies et les modalités d'action d'un Projet majeur dans le domaine de l'éducation dans la région de l'Amérique latine et des Caraïbes. 6-10 abril 1981. Quito, Ecuador; *Informe Final*. Primera Reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal en la Esfera de la Educación en América Latina y el Caribe. 5-9 noviembre 1984. México; *Final Report*. Second Meeting of the Intergovernmental Regional Committee for the Major Project in the Field of Education in Latin America and the Caribbean. 24-28 marzo 1987. Bogotá, Colombia; *Informe Final*. Tercera Reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal en la Esfera de la Educación en América Latina y el Caribe. 26-30 junio 1989. Guatemala; *Informe Final*. Cuarta Reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal en la Esfera de la Educación en América Latina y el Caribe. 22-25 abril 1991. Quito, Ecuador; *Informe Final*. Quinta Reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal en la Esfera de la Educación en América Latina y el Caribe. 8-11 junio 1993. Santiago, Chile.

los nuevos roles del Estado y de los otros actores sociales, precisando la institucionalidad y los modelos de administración y gestión adecuados.

### 1. La educación, el desarrollo y las interrelaciones con equidad y pobreza

La prioridad establecida en 1979 de combatir la extrema pobreza, usando todos los recursos necesarios para dar una educación primaria (básica) de calidad a todos los niños y eliminar el analfabetismo, perdió importancia durante la década de los 80, pero recobra actualidad en la década del 90 con la toma de conciencia de la estrecha vinculación entre educación y desarrollo detectada en investigaciones y reconocida en diversas declaraciones internacionales.<sup>5</sup>

Los nuevos modelos de desarrollo centrados en la competencia económica internacional que emergen en los 90s, dependen principalmente de la inteligencia y conocimiento del hombre y de su distribución equitativa. Coinciden, por lo tanto, con las demandas políticas y culturales. Es por esto que las políticas sociales se relacionan ahora más fácilmente con las políticas económicas; se reconsidera la educación como un factor importante para superar la pobreza y se modifica el rol del Estado para que realice acciones directas sólo cuando no existan alternativas y para que aumente su capacidad de fiscalizar y de generar los incentivos adecuados.

En 1990, en la Asamblea de la CEPAL, los Ministros de Economía de la región optan por unanimidad por el modelo de *transformación productiva con equidad* para superar el patrón histórico de desarrollo y la dolorosa transición de los años ochenta y para responder a los desafíos de democratización en los años noventa y a las exigencias de la modernidad y la

competitividad internacionales.<sup>6</sup> Con ello buscan lograr una mayor y mejor competitividad que permita elevar el nivel de vida de la población mediante el aumento de la productividad a través del progreso técnico y que facilite la convergencia entre competitividad y sustentabilidad social. Se busca entonces una adecuada relación entre crecimiento económico y equidad social.

En su reunión de 1992, los Ministros de Economía reconocen que los desfases en el eje educación-conocimiento comprometen posibles avances en otros aspectos de la incorporación y difusión del progreso técnico.<sup>7</sup> Por su parte, la UNESCO, en conjunto con la CEPAL enfatizan el carácter central de la educación y la producción del conocimiento en el proceso de desarrollo, caracterizan las debilidades de la situación regional y sugieren la necesidad de redoblar los esfuerzos para transformar la educación y capacitación y para incrementar el potencial científico tecnológico de la región, con miras a la formación de una moderna ciudadanía vinculada tanto a la democracia y la equidad como a la competitividad (ventaja comparativa) internacional.<sup>8</sup>

Sin embargo, el aumento del ingreso promedio per cápita en la región, originado en los nuevos modelos económicos, no ha sido capaz de resolver los desequilibrios sociales, especialmente en relación al aumento de la pobreza y no se podrá continuar creciendo por la mala calidad y distribución de la educación. Alrededor de 200 millones de personas, la mayoría de ellas niños y jóvenes, viven en condiciones de pobreza y de extrema pobreza. En otras palabras, los beneficios de la modernización para un grupo de la población contrasta

<sup>5</sup> Schiefelbein, E. y Tedesco, J.C., 1995. *Una nueva oportunidad. El rol de la educación en el desarrollo de América Latina*. Santillana, Aula XXI. Buenos Aires, Argentina.

<sup>6</sup> Vigésimo tercer Período de Sesiones de la CEPAL, mayo 1990, Caracas, Venezuela. *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*. CEPAL, 1990. Santiago, Chile.

<sup>7</sup> J.L. Londoño, 1995. "Pobreza, desigualdad, política social y democracia". Departamento Técnico de América Latina, Banco Mundial.

<sup>8</sup> CEPAL/UNESCO (1992), *op.cit.*

severamente con la inequidad para la mayoría.

En efecto, la inversión en educación y la reducción del crecimiento de la población han facilitado la asistencia escolar, pero sólo el 50% de los niños que salen del sistema escolar son capaces de comunicarse por escrito como lo requiere la sociedad contemporánea. Esto implica que la mitad de la población de LAC sea funcionalmente analfabeta. De ahí la necesidad de aumentar la capacidad del Estado de garantizar una calidad adecuada y condiciones de equidad real. Ese requerimiento incluye oportunidades adicionales de formación para un gran número de analfabetos funcionales y apoyo para su desarrollo como seres humanos.

La educación ha tenido escasa influencia respecto a pandemias como las del SIDA, cólera, tuberculosis y el embarazo precoz de adolescentes y su impacto en programas de salud ha sido limitado en la mayoría de los países de la región. Por otra parte ha aumentado tanto la intolerancia como la violencia (doméstica y social) y la xenofobia, lo que indica que la educación debería ofrecer oportunidades de aprendizaje pertinentes, en términos de motivación y trabajo de grupos, para valorar el contexto en el que la escuela está localizada a fin de aumentar la tolerancia y el respeto por diferentes puntos de vista. En resumen, existe la urgente necesidad de crear nuevas modalidades en los campos de la educación y la cultura, estimular ideas y esfuerzos para fortalecer la comprensión mutua y el respeto por las diferencias individuales, sociales y culturales.

Estos problemas no sólo afectan a esta región. La importancia estratégica de la educación, que generó el PPE, se ve ratificada en diversos eventos importantes a nivel mundial, tales como:

- a. la Declaración Mundial sobre Educación para Todos (Jomtiem, 1990), cuyas acciones prioritarias son coincidentes en el plano regional y local con los objetivos del PPE, así como el mayor compromiso con la educación asumido por las cuatro organizaciones internacionales que promovieron esa reunión;
- b. la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia

(septiembre de 1990) organizada por UNICEF y su expresión regional en el Compromiso de Nariño (abril de 1994), que destaca la necesidad de mejorar la educación de los niños, lo que coincide con los objetivos del PPE;

- c. la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social (Copenhague, marzo de 1995) que reconoció el rol fundamental de la educación de los padres, particularmente de las madres, para facilitar la lucha contra el círculo vicioso de la pobreza y el fracaso escolar de los hijos, para fomentar la integración social, especialmente de los grupos más marginales y desfavorecidos; y para aumentar el empleo productivo;
- d. también se ha destacado el rol de la educación en las Conferencias Mundiales sobre: medio ambiente (1993), educación especial (1994), población (1994) y rol de la mujer en el desarrollo (1995).

El apoyo al PPE se ha reflejado, a nivel regional, en tres hechos importantes que permiten constatar el renovado interés de los países miembros en el desarrollo de la educación:

- a. la prioridad dada a la educación en las cinco cumbres presidenciales iberoamericanas realizadas en Guadalajara (1991), Madrid (1992), Salvador de Bahía (1993), Cartagena de Indias (1994) y Bariloche (1995) y en la Cumbre Hemisférica de Miami (1994);
- b. la influencia en el cambio educativo regional de las recomendaciones aprobadas por los representantes de los países en las reuniones del Comité Regional Intergubernamental del PPE y, en especial, al reconocer la necesidad de “iniciar una nueva etapa de desarrollo educativo, que responda a los desafíos de la transformación productiva, de la equidad social y de la democratización política de los países de la región” y al caracterizar los elementos fundamentales para diseñar las estrategias adecuadas.
- c. el considerable apoyo financiero que han puesto en práctica el Banco Mundial y el BID para proyectos de renovación y reformas educativas en la región.

En los países de América Latina y el Caribe hay conciencia que la educación debe mejorar

su calidad y la equidad de su distribución para ser un factor sustantivo del desarrollo. Se reconoce que las declaraciones acerca del rol prioritario de la educación en el desarrollo implican un mayor esfuerzo tanto de los Ministerios de Educación y de otros organismos gubernamentales como del sector privado y las familias. Se requiere concertar la acción de la sociedad civil y el Estado. Ya se ha logrado, en gran medida, la democratización del acceso a la educación de los sectores desfavorecidos y su permanencia en el sistema educativo. El nuevo desafío consiste en lograr un aprendizaje que responda a los nuevos modelos de desarrollo. Afortunadamente la visión de los Ministros de Educación en 1979 ha permitido disponer de suficiente tiempo para preparar respuestas a las demandas educacionales actuales requeridas por los cambios de la década de los ochenta en lo político, económico, social y cultural. Se cuenta ahora con experiencias valiosas que permiten ofrecer el tipo de educación reconocida como prioritaria por los líderes de la región.

## 2. Consenso en políticas de educación

Un gran número de países ha logrado un consenso sobre el tipo de educación y su urgencia, lo que ha permitido incrementar los recursos destinados a la educación y mejorado su utilización. Estos consensos están generados por los cambios observados en la región y en el mundo y por el llamado de PROMEDLAC III para generar políticas de Estado en educación que superen el enfoque de corto plazo de cada gobierno. La región reconoce ahora como una de sus prioridades el que la educación desarrolle la habilidad para adaptarse a los cambios y que el conocimiento, habilidades y valores generados en el proceso de aprendizaje estén centrados en el desarrollo integral del ser humano de acuerdo a sus necesidades específicas.

La definición de políticas de educación ya no se considera responsabilidad exclusiva de los Ministerios de Educación y en varios paí-

ses se ha logrado concertar una amplia gama de voluntades políticas, sociales y financieras en torno al quehacer del sistema educativo. La búsqueda de una visión de largo plazo, en el marco de políticas sociales amplias, está permitiendo que países como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Panamá y República Dominicana, entre otros, superen los inconvenientes de políticas educativas que sólo cuentan con el apoyo del gobierno de turno. El consenso permite definir objetivos de largo plazo y aceptar que es esencial establecer acuerdos duraderos con propuestas amplias que tengan un alto contenido de equidad y en el que participen todos los actores sociales.<sup>9</sup>

Argentina logró un acuerdo parlamentario que permitió aprobar la Ley Federal de Educación (Ley 24.195 sancionada en 1993), que estableció el marco normativo básico para la transformación de todos los niveles de educación incluida la universidad. Los principales impulsores de la ley fueron luego nombrados en los dos cargos más altos del Ministerio a fin de impulsar su puesta en práctica. En 1994 gobernadores de diversos partidos políticos firmaron el Pacto Federal Educativo en que se comprometieron a aplicar la Ley Federal.

República Dominicana desarrolló un proceso de consulta a distintos actores para la definición de un Plan Decenal de Educación, proceso que culminó en diciembre de 1992. Se optó por un elaborado proceso consultivo en contraposición a la planificación tradicional y centralizada, vertical y excluyente.<sup>10</sup>

En Chile se convocó, a comienzos de 1994, a un amplio grupo representativo de diversos sectores de la vida nacional para preparar una propuesta para la modernización de la educación del país. El grupo acordó por unanimidad un programa que pone énfasis en la calidad de la educación requerida por la sociedad del nue-

<sup>9</sup> F. Mayor, "Prólogo", en Schiefelbein y Tedesco (1995), *op.cit.*

<sup>10</sup> Plan Decenal de Educación. Síntesis del Plan Decenal de Educación Congreso Nacional de Educación. Diciembre 1992. Santo Domingo, República Dominicana.



vo siglo y propone estrategias claras para enfrentar los requerimientos para modernizar la educación.<sup>11</sup>

Brasil generó un Plan Decenal de Educación para Todos con debate en todo el país. Se elaboró por un Comité Consultivo y un Grupo Ejecutivo compuesto por representantes de Ministerios, de los Consejos de Secretarías Estatales de Educación, de la Unión de Dirigentes Municipales de Educación y de diversas entidades gubernamentales y no gubernamentales. En septiembre de 1994 fue suscrito el Compromiso Nacional de Educación para Todos que incluye aspectos considerados indispensables para una agenda mínima de recuperación de la educación básica nacional.<sup>12</sup>

Ecuador convocó en 1992 a una Consulta Nacional "Educación Siglo XXI". La Consulta involucró a todos los sectores sociales del país y se logró un consenso sobre el "Acuerdo Nacional para la Transformación Educativa hacia el Siglo XXI". Conformada por varios eventos, tuvo como punto culminante la Conferencia Nacional realizada en Quito, del 12 al 15 de abril de 1992.<sup>13</sup>

Destacan, asimismo, los esfuerzos realizados en México por ampliar la participación de la sociedad nacional en el proceso de modernización de la educación; en Bolivia por convocar a los representantes de la clase política ubicándose a la educación y su reforma como uno de los acuerdos básicos para impulsar el futuro del país; en Colombia por organizar los dos recientes Congresos Pedagógicos Nacionales con activa participación gremial docente

y el informe de la Comisión de Sabios;<sup>14</sup> en Panamá al aprobar en 1995 la ley de reforma de la educación, y en Perú por constituir el Foro Educativo como iniciativa de la sociedad civil para análisis y búsqueda de consensos respecto al cambio educativo.

En general, las dificultades más importantes para lograr un consenso nacional en política educativa se refieren a la manera de involucrar, desde los gobiernos, a otros actores tales como las organizaciones gremiales del magisterio y los sectores productivos de la sociedad y a la disponibilidad de antecedentes pertinentes. Se reconoce tanto la falta de mecanismos en los países para discutir los temas educacionales como de estudios objetivos dedicados al análisis, comprensión y definición de los principales problemas, especialmente aquellos que ocurren en la sala de clases. Esto explica que importantes esfuerzos de concertación emprendidos en algunos países no se hayan visto, necesariamente, reflejados en acciones políticas que los apoyen.

### 3. Los procesos pedagógicos y la formación docente

Los países han reconocido que para elevar *la calidad de la educación se requieren cambios radicales en los procesos pedagógicos, en especial el diseño y puesta en marcha de modelos centrados en el aprendizaje*, el uso frecuente de materiales interactivos, capacitación de los profesores en servicio y una extensión cualitativa y cuantitativa del tiempo para aprender. A más largo plazo se requiere, además, mejorar la formación inicial de los educadores.

El gran número de alumnos que no logran los niveles mínimos de lectura y escritura, aún cuando completen seis años de escolaridad, indica la urgencia de diseñar y poner en prác-

<sup>11</sup> "Los desafíos de la educación chilena frente al siglo XXI". Comité técnico asesor del diálogo nacional sobre la modernización de la educación chilena. Designado por el Presidente de la República, 9 de septiembre 1994. Santiago, Chile.

<sup>12</sup> Plano Decenal de Educacao para Todos. Ministerio da Educacao e do Desporto. 1993. Brasilia, Brasil.

<sup>13</sup> Consulta Nacional. Educación Siglo XXI (Informe Final). Consejo Nacional de Educación. MEC-CONUEP-CONFEDEC-CONFEDPAL-CCE-ARECISE-AFEFCE-UNE-UNESCO-UNICEF, junio de 1992. Quito, Ecuador.

<sup>14</sup> Misión Ciencia, Educación y Desarrollo: Educación para el desarrollo. Presidencia de la República, Consejería para el Desarrollo Institucional. COLCIENCIAS, 1995. Santafé de Bogotá, Colombia.

tica estrategias renovadas de formación docente (inicial y en servicio).

Salvo las experiencias llevadas a cabo en una docena de países, persisten los procesos pedagógicos centrados en la exposición y la repetición de información. Es lento y difícil identificar los modelos y procesos pedagógicos que reemplacen al tradicional modelo frontal de educación. De ahí que se mantenga la brecha entre las propuestas educativas y las nuevas demandas científicas y tecnológicas.<sup>15</sup> La identificación de modelos pedagógicos alternativos es una tarea gradual (a veces controvertida) en la mayoría de los países de la región. En efecto, a partir de 1992 varios de ellos, como Argentina,<sup>16</sup> Bolivia,<sup>17</sup> Chile,<sup>18</sup> Costa Rica,<sup>19</sup> Ecuador,<sup>20</sup> México,<sup>21</sup> Paraguay,<sup>22</sup> Perú,<sup>23</sup> y el Caribe<sup>24</sup> están abordando impor-

tantes reformas o innovaciones educativas, aplicando nuevos modelos curriculares que superen los problemas de aprendizaje observados especialmente en sectores marginados. Estos cambios son recientes por lo que aun no se dispone de información que permita evaluar sus resultados.

Durante los quince años de ejecución del PPE se han producido cambios en los programas de formación docente<sup>25</sup> para promover la autonomía profesional y la ética de los profesores, ya que existe conciencia que *el docente es uno de los factores fundamentales del proceso educativo*. Merece destacarse la prolongación de la escolaridad de los programas de formación docente inicial y la aplicación de metodologías participativas para la formación continua en que se usa el mismo centro educativo como espacio preferente para la formación en servicio. Sin embargo, se observan deficiencias en los programas de formación docente inicial y en servicio, en particular el que se reproduzca el estilo frontal de enseñanza (con aprendizaje pasivo) y que las pocas oportunidades de formación en servicio están referidas a individuos más que a grupos de profesores.

En otros países se ha elevado las remuneraciones buscando dar al maestro condiciones de vida acorde con la responsabilidad social que encierra su cometido. En varios casos se ha reestructurado la carrera o escalafón docente para ofrecer incentivos para mejorar su capacidad profesional y su reconocimiento social. Asimismo, se aprecia una búsqueda en algunos países (Costa Rica, Chile y México) de ofrecer estímulos económicos al profesional de la educación que estén vinculados a los resultados del proceso educativo (productividad), pero aún no ha sido posible constatar resultados significativos.

En el caso de la formación docente inicial para la educación básica, hacia 1994, se obser-

<sup>15</sup> Schiefelbein y Tedesco, 1995, *op.cit.*

<sup>16</sup> Aguerrondo, I., 1995. "Argentina-1995. Una transformación educativa en marcha". Seminario Latinoamericano sobre políticas públicas para la calidad de la educación básica. 20-22 septiembre 1995. Foz de Iguazu, Brasil.

<sup>17</sup> "Desarrollo diferente para un país de cambios. Salir del círculo vicioso de la riqueza empobrecedora". Informe final de la Misión piloto sobre reforma socioeconómica en Bolivia. Grupo de la Agenda Social. Banco Interamericano de Desarrollo, 1995. Bolivia.

<sup>18</sup> Guttman, C. *Todos los niños pueden aprender. El Programa de las 900 Escuelas para los sectores pobres de Chile*. UNESCO, 1993. 31 p. París, Francia.

<sup>19</sup> "Una propuesta de un proyecto educativo nacional hacia el 2005 (EDU 2005)". Ministerio de Educación Pública, 1995. San José, Costa Rica.

<sup>20</sup> Ministerio de Educación, Cultura y Deportes. Fundamentos. Reforma Curricular. Ministerio de Educación, Cultura y Deportes. Doc. 1, 53 p. 1994. Quito, Ecuador.

<sup>21</sup> "Programa de desarrollo educativo 1995-2000". Secretaría de Educación Pública, 1996. Ciudad de México, México.

<sup>22</sup> Reimers, F. 1995. "Proyecto de la Universidad de Harvard. El diálogo y la participación como formas de lograr consensos educativos para mejorar la educación". En: *Cuadernos de Educación*, año 1, N° 4, Ministerio de Educación y Culto. Asunción, Paraguay.

<sup>23</sup> Foro Educativo. Bases para un proyecto educativo nacional. Julio 1995. Lima, Perú.

<sup>24</sup> CARNEID Coordinating Centre. Seventh Regional Biennial Consultation Meeting of the Caribbean Network of Educational Innovation for Development. 1995. Bridgetown, Barbados.

<sup>25</sup> Salmon, H.M. 1991. "Formación docente para un sistema mejorado de educación". *Boletín*, N° 26. Proyecto Principal de Educación. UNESCO, Santiago, Chile.

va que en la mitad de los países las escuelas normales han desaparecido o están en proceso de transformación curricular y que ha aumentado la formación de maestros en universidades e instituciones de educación superior no universitaria. Esta formación en las instituciones del nivel de educación superior no parece haber tenido un impacto considerable y en algunos casos, el resultado ha sido negativo.<sup>26</sup> Una de las críticas recurrentes a los programas actuales de formación es que perdura en los centros de formación un estilo de enseñanza-aprendizaje centrado en la memorización y dissociado de la realidad cotidiana de la escuela y la comunidad y que al futuro educador se le prepara para enseñar a una población uniforme que no existe, por lo que se enfrenta a múltiples problemas para vincularse al alumno y a la comunidad.<sup>27</sup> En la actualidad una parte de los países de la región está revisando los programas de formación docente inicial para la educación básica y media e identificando contenidos mínimos para los programas de formación inicial (Argentina ha suspendido el ingreso de alumnos en 1996 para mejorar la formación de los docentes del primer curso de la carrera docente); asimismo, algunos países están iniciando la búsqueda de articulaciones entre las instituciones de formación docente inicial y de éstas con las de formación docente continua. UNESCO esta colaborando en un ambicioso diseño experimental para formar profesores capaces de llevar a cabo procesos de aprendizaje activo personalizado y grupal.

Los estudios disponibles muestran que los maestros tienen interés por actualizarse permanentemente y que desean enfrentar con éxito las exigencias que les plantea la sociedad

moderna.<sup>28</sup> Sin embargo, se requiere capacitar de manera diferente a los cursos tradicionales para los maestros (en los que se repite el esquema frontal de enseñanza).<sup>29</sup> Hay casos exitosos, como la Escuela Nueva de Colombia, en la que se los forma y capacita mediante talleres en los cuales llevan a cabo experiencias con materiales de aprendizaje que cambian el rol del educador.<sup>30</sup> Al asegurar el éxito de sus alumnos, generan el reconocimiento de la sociedad sobre su capacidad para elevar el nivel educativo y fortalecer la identidad cultural.

Las estrategias para mejorar substancialmente la calidad de la escuela primaria, a través de la mejor formación de nuevos profesores y el perfeccionamiento de los que ya están en servicio, requieren introducir elementos que faciliten el cambio hacia los modelos pedagógicos deseados y que atiendan la diversidad de situaciones socio-culturales y educativas en las cuales se desempeñen. Hay experiencias interesantes de cambios exitosos logrados mediante materiales de aprendizaje en ciencia y tecnología, derechos humanos, educación para la paz, medio ambiente y educación intercultural bilingüe, entre otros. Durante la última década, la red PICPEMCE del PPE ha buscado integrar las políticas y programas de formación docente inicial y continua en un proyecto de formación permanente, en especial para los formadores de futuros maestros de la educación básica, con énfasis en lecto-escritura que es uno de los temas en que existen mayores deficiencias en la formación.

Profesionalizar la enseñanza en las escuelas es un lineamiento estratégico importante que requiere mejoras claves de la gestión. Se debe reforzar la formación del director de estableci-

<sup>26</sup> Gajardo, M. y de Andraca, A.M. 1992. *Docentes y docencia. Las zonas rurales* (cuadro 29). UNESCO, Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe. Santiago, Chile.

<sup>27</sup> García-Sípido, M.J. *et al.* 1994. "Diagnóstico sobre la formación inicial y permanente del profesorado de ciencias y matemática (nivel medio) en los países iberoamericanos." Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI). Madrid, España.

<sup>28</sup> Schiefelbein, E. *et al.* 1994. "Las características de la profesión maestro y la calidad de la educación en América Latina". *Boletín*, N° 34. Proyecto Principal de Educación. UNESCO. Santiago, Chile.

<sup>29</sup> Alexander, A. 1995. "Una educación básica de calidad: la evolución del rol del docente". *Boletín*, N° 36. Proyecto Principal de Educación, UNESCO. Santiago, Chile.

<sup>30</sup> Vera, R. 1984. *La lógica y la experiencia en talleres de educadores*. PIIE, Santiago, Chile.



mientos educacionales para conducir con efectividad la acción educativa hasta la sala de clases. Más que normas de desempeño docente, que no estimulan la autonomía y creatividad de la gestión necesaria para asegurar una educación pertinente, se necesita desarrollar la capacidad para liderar y motivar el conjunto de los maestros; generar innovaciones y llevar, en conjunto, un proceso de perfeccionamiento en el establecimiento.

Un avance importante surgido a partir de 1990 es la promoción de la innovación educacional a través del estímulo en la preparación de proyectos institucionales a nivel de escuela. Entre los casos que muestran posibilidades en este campo están los de Argentina con el Programa Compensatorio de aplicación de la Ley Federal de Educación, Brasil con los proyectos de mejoramiento, Chile con el programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación (MECE), Colombia con los Proyectos Educativos Institucionales (PEI), Costa Rica con los Proyectos de Mejoramiento Educativo y Perú con la acción del IPAE (Instituto Peruano de Administración de Empresas) que forma directores de establecimientos escolares con participación de la empresa privada.

Los ministerios de educación comienzan a dar especial énfasis a las innovaciones e investigaciones para la transformación de los procesos educativos, para la generación de nuevas formas de enseñar y de aprender y en general para la solución de los problemas educativos. Han recomendado estimular la participación de investigadores, profesores, estudiantes y las comunidades locales, priorizando especialmente el aprendizaje de la lectura y de la escritura, la enseñanza de las matemáticas y la incorporación de la cultura científico tecnológica. Han aumentado la flexibilidad y pertinencia de los currículos y la investigación muestra que, de hecho, no hay una limitación efectiva para los maestros que desean experimentar.<sup>31</sup> También se han diseñado y experi-

mentado nuevas opciones pedagógicas en el desarrollo de los programas de alfabetización, educación básica para jóvenes y adultos y educación no formal. Por otra parte, hay casos en los que se ha puesto énfasis en reducir la relación maestro-alumno, pero los resultados de investigaciones sugieren que –por si sola– no mejora el aprendizaje.

La atención a la educación de grupos de población indígena y a los problemas que genera el multilingüismo se ha planteado más intensamente desde comienzos de los 80. Los programas de Ecuador,<sup>32</sup> Guatemala,<sup>33</sup> México,<sup>34</sup> Paraguay,<sup>35</sup> y Perú<sup>36</sup> han dado un reconocimiento político y jurídico de la especificidad cultural que constituye un derecho de las culturas nativas y de otros orígenes que conviven en la región. Es de interés dar seguimiento a esas experiencias, tal como lo está iniciando Bolivia con la aplicación de la reforma educativa y la educación bilingüe. También conviene destacar las acciones de aquellos Estados que llevan a cabo procesos de alfabetización, educación de adultos, educación popular y los primeros grados del ciclo básico del sistema de educacional formal en lenguas vernáculas. Un problema que merece particular atención, en estos países, es la enseñanza del castellano como segunda lengua.

<sup>31</sup> *Boletín*, N° 34. Proyecto Principal de Educación. UNESCO. Agosto, 1994 Santiago, Chile.

<sup>32</sup> Oficialización del Modelo de Educación Intercultural Bilingüe. Ministerio de Educación, 1992. Ecuador.

<sup>33</sup> *Anuario Estadístico 1993*. Ministerio de Educación, 1994. Guatemala; "Informe Nacional de Guatemala". Taller regional sobre indicadores de educación para el desarrollo humano. 1995. Guatemala.

<sup>34</sup> Derechos Indígenas. Los pueblos indígenas en la Constitución Mexicana (Artículo cuarto, párrafo primero). Instituto Nacional Indigenista, 1992, 42 p. México; Chiodi, F. 1990 (comp). *La educación indígena en América Latina*. México, Guatemala, Ecuador, Perú, Bolivia. EBI (MEC-GTZ). Quito, Ecuador. Abya Yale/ UNESCO. Tomo I y Tomo II (543 p. y 510 p.).

<sup>35</sup> Presidencia de la República del Paraguay. Ministerio del Interior. Decreto N° 9235 del 8 de Junio de 1995 por el cual se crea la Secretaría de Acción Social dependiente de la Presidencia de la República.

<sup>36</sup> Informe Nacional de Perú. Taller regional sobre indicadores de educación para el desarrollo humano. Ministerio de Educación, 1995. Lima, Perú.

**Tabla 1**MATRICULAS Y TASAS DE ESCOLARIZACION ESTIMADAS  
(Miles y porcentajes)

Nivel	1960	1970	1980	1985	1990	1992	Tasa de crecimiento anual promedio					
							1960-1970	1970-1980	1980-1985	1985-1992	1980-1992	
Educación preescolar												
Número de alumnos	983	1 728	4 739	8 257	10 663	11 244	5.8	10.6	11.7	4.5	7.5	
Tasa de cobertura <sup>a</sup>	2.4	3.3	7.8	11.9	16.7	17.4						
Educación primaria												
Número de alumnos	26 653	46 576	65 327	70 215	75 689	77 168	5.7	3.4	1.5	1.4	1.4	
Tasa neta de escolarización para el grupo de 6-11 años <sup>b</sup>	57.7	71.0	82.9	85.5	87.1	87.5						
Tasa bruta de escolarización <sup>c</sup>	72.7	90.7	104.5	105.9	106.7	106.3						
Educación secundaria												
Número de alumnos	4 085	8 107	16 967	20 549	22 376	23 155	7.1	7.7	3.9	1.7	2.6	
Tasa neta de escolarización para el grupo de 12-17 años <sup>b</sup>	36.3	49.8	62.9	65.0	66.2	68.0						
Tasa bruta de escolarización <sup>c</sup>	14.6	25.5	45.3	51.1	52.5	53.2						
Educación superior												
Número de alumnos	573	1 640	4 889	6 341	7 413	7 924	11.1	11.5	5.3	3.2	4.1	
Tasa neta de escolarización para el grupo de 18-23 años <sup>b</sup>	5.7	11.6	24.1	25.6	26.9	25.4						
Tasa bruta de escolarización <sup>c</sup>	3.0	6.3	13.6	15.6	17.1	17.7						

Fuente: UNESCO. Statistical Yearbook 1994; 1978/79.

<sup>a</sup> Matricula de educación preescolar en porcentaje de la población de 0-5 años de edad.<sup>b</sup> Número de alumnos (independiente del grado que cursan) dividido por la población de ese grupo de edad.<sup>c</sup> Matricula total del grado dividido por la población del grupo de edad.

#### 4. Cobertura, calidad y equidad

Desde los años 80 se han logrado progresos significativos en la expansión del acceso y en el aumento de la longitud del año escolar en la región. Sin embargo, se usan casi exclusivamente métodos de enseñanza frontal en la mayoría de las salas de clases y más de la mitad de las escuelas públicas (especialmente las que atienden a grupos socialmente deprivados) no han ofrecido una adecuada educación acorde con las nuevas demandas generadas por los procesos de desarrollo o los cambios sociales y culturales.<sup>37</sup>

Ha aumentado el número de alumnos matriculados en cada uno de los niveles educativos de los países de la región (tabla 1) y ha crecido el número de alfabetos en la población (tal como se autodefinen en los censos de población), pero se ha incrementado la repetición,

se continúa reduciendo el tamaño del curso con el consiguiente aumento del costo por alumno a pesar de las fuertes restricciones financieras y se evita el que periódicamente existan actividades en grupos, las que permiten adquirir habilidades para prevenir, en parte, los graves problemas sociales que ha experimentado la región durante el período 1980-1992.

En el período 1980-1992 el *volumen de población incorporada al sistema formal* en sus cuatro niveles –preprimaria, primaria, media y superior– aumentó en la región de 91.9 millones en 1980 a 119.5 millones en 1992. En ese período los países han incrementado en 30% el volumen de población atendida en el sistema, siendo la educación preescolar y la educación superior las que muestran más altas tasas de crecimiento promedio anual (7.5% y 4.1%, respectivamente). El sistema ha crecido sustancialmente en los extremos, ya que existe un ingreso casi universal en la educación básica. Es por esto que la *tasa de crecimiento pro-*

<sup>37</sup> Schiefelbein y Tedesco (1995), *op.cit.*

*medio anual de la educación primaria* se mantuvo estable en 1.4% anual, en el período 1980-1992, que es una magnitud similar a la del crecimiento de la población.

El porcentaje de niños que asiste a la escuela es más alto que nunca antes y América Latina y el Caribe está alcanzando la educación primaria universal, por lo que atiende a estudiantes de todas las culturas y de casi todos los hogares deprivados. Más aún, uno de cada tres niños de América Latina y el Caribe está matriculado en educación preescolar, pero pocos estudiantes de las áreas rurales (salvo en el Caribe), se benefician de ese nivel de educación. Ha habido un notable crecimiento en el acceso a la educación primaria; desde 60% en 1960 a cerca del 95% a mediados de la década de los 90. En 1992, la matrícula escolar para los niños de 6 a 11 años de edad alcanzó al 87.3% mientras que la de los de 9 años excedió al 95%.

Conviene notar que la *tasa bruta de escolarización en la región* es superior al 100%, salvo en algunos pocos países, lo que indica que la oferta de los sistemas educativos es suficiente como para atender a la totalidad de la población en la edad escolar correspondiente si no existen repitentes. En todo caso, existe aún un volumen importante de niños de 6 a 11 años de edad que no están incorporados en el sistema educacional y que viven en áreas aisladas, en regiones de extrema pobreza y en asentamientos indígenas.

La situación educativa de la mujer mejoró de manera importante en las últimas décadas en relación a la de los varones. Ya los censos de los 80 mostraban la desaparición de las grandes diferencias en los niveles de escolaridad por sexo que se observaba en los años 50. Ahora, la situación se revierte en la mitad de los países donde las mujeres han logrado ventajas en el acceso a la primaria y secundaria.<sup>38</sup> En

resumen, las mujeres han alcanzado en la mayoría de los países de la región una posición paritaria en los niveles básico y medio y en varios países, especialmente en el Caribe, están superando las tasas de escolarización masculina en la educación superior.<sup>39</sup> El mayor acceso a la educación que han logrado las mujeres jóvenes favorecerá la disminución del analfabetismo en el futuro y un mejor apoyo en el hogar para la próxima generación.

Las sugerencias hechas a comienzos de los noventa para mejorar la calidad de la educación primaria y las recomendaciones para futuras inversiones se han centrado en cuatro elementos estimados fundamentales: incremento de los servicios de enseñanza preescolar; disponibilidad de material didáctico adecuado (y, si es posible, provisión de computadores y programas adecuados), incluyendo la modificación del comportamiento de los maestros en la sala de clases para ofrecer atención personalizada y grupal; la extensión del horario anual de las escuelas para acercarse al que ofrecen los países desarrollados, y la atención de las necesidades básicas del alumno.<sup>40</sup> En las cuatro secciones siguientes se analizan estos elementos.

#### a. *Expansión de la educación preescolar*

El crecimiento de las tasas de atención en educación preescolar, sobre todo de la población de 5-6 años de edad representa un logro significativo en la calidad del servicio prestado de acuerdo a los estratos económicos atendidos y a la formación, capacitación y remuneración de los agentes educativos (tabla 2). Al analizar

<sup>38</sup> Schiefelbein E. y Peruzzi, S. 1991. "Oportunidades de educación para la mujer: el caso de América Latina y el Caribe". *Boletín* N° 24. Proyecto Principal de Educación. UNESCO. Santiago, Chile.

<sup>39</sup> CEPAL. 1994. "Hacia una estrategia educacional para las mujeres de América Latina y el Caribe". Sexta Conferencia regional sobre integración de la mujer en el desarrollo económico y social de América Latina y el Caribe. 26-30 septiembre. Mar del Plata, Argentina.

<sup>40</sup> Wolff, L.; Schiefelbein, E.; Valenzuela, J. 1993. "Mejoramiento de la calidad de la educación primaria en América Latina y el Caribe: Hacia el siglo XXI". América Latina y el Caribe, Departamento Técnico. Programa de Estudios Regionales. Informe N° 28. Banco Mundial.

**Tabla 2**EVOLUCION TASAS BRUTAS DE ATENCION PREESCOLAR, MODALIDAD FORMAL  
(Cifras absolutas en miles)

Población, alumnos y tasa de atención	Año	América del Sur		América Central y Panamá	Golfo de México	Caribe anglófono	Total
		Brasil	Resto países				
Población de 0-5 años	1980	19 835	18 930	4 697	15 717	642	59 822
	1985	20 950	20 081	5 061	15 859	660	62 612
	1991	21 116	21 044	5 583	16 415	695	64 853
Alumnos - Total nivel	1980	1 335	1 915	214	1 311	194	4 970
	1985	2 466	2 543	299	2 650	197	8 155
	1991	3 798	3 421	404	3 219	215	11 057
Porcentaje privado. 1991	Total	30.7 <sup>a</sup>	27.4	31.9	11.5	79.7	24.9
	Urbano	34.4 <sup>a</sup>	33.3	38.3	11.6	57.5	29.0
	Rural	5.2 <sup>a</sup>	7.6	12.3	0.1	49.2	3.4
Tasa de atención escolar (%)	1980	6.7	10.1	4.6	8.3	30.2	8.3
	1985	11.8	12.7	5.9	16.7	29.8	13.0
	1991	18.0	16.3	7.2	19.6	31.0	17.0

Fuente: "Situación educativa de América Latina y el Caribe, 1980-1994". UNESCO-Santiago, 1996. Cuadros 5 y 6 (Anexo estadístico).

Nota: La información de algunos países corresponde a años cercanos. Los datos del sector privado por zona geográfica corresponden solamente a los países que presentan esa información, por lo cual no es comparable con la del sector privado "total" (en la subregión Caribe anglófono, por ejemplo, el porcentaje Total privado corresponde a 11 países, mientras que por zona corresponde a 3 países).

<sup>a</sup> 1989.

las estadísticas conviene tomar en cuenta las diferencias de un país a otro en los grupos de edad atendidos, modalidades empleadas y aspectos estructurales, ya que ellas dificultan efectuar un análisis comparativo preciso.

La educación preescolar aparece como el sector más dinámico no sólo en los aspectos cuantitativos sino también en cuanto a la atención personalizada y a la articulación entre las modalidades formal y no formal, la intersectorialidad y la interdisciplinariedad. Ya en la primera mitad de la década de los 80 se destacaban los elementos innovadores en los diseños curriculares en más de la mitad de los países, pero este avance creaba una brecha creciente con los programas de primaria, salvo en algunos países que habían elevado considerablemente la calidad de esa educación. Sin embargo, existen diversas modalidades de atención (formal y no formal) con diversos grados de participación de las madres y la comunidad. La disparidad de modalidades y de enfoques pedagógicos dificulta a su vez el análisis. Curiosamente, una excelente atención en preescolar a veces genera problemas de ajuste de los alumnos en la transición al nivel primario,

cuando en este último predomina la enseñanza frontal rígida y los niños deben permanecer inmóviles en sus bancos.

En cuanto a la equidad, hay múltiples experiencias que se realizan en América Latina para elevar la calidad de vida de los preescolares que viven en condiciones de extrema pobreza y que están excluidos de los servicios de nutrición, salud y educación. Conviene destacar que el incremento de la oferta ha evolucionado lentamente hacia una tarea conjunta entre la familia, la comunidad y la escuela, ya que los costos de atención en programas formales tienden a ser el doble de los de primaria por el menor número de niños a cargo de cada parvularia. Varios países estimulan la transmisión por televisión de programas como Plaza Sésamo (Sesame Street), que tienen un efecto muy positivo en la capacidad de los niños para luego tener éxito en primaria. También hay evaluaciones muy positivas de campañas por televisión para que los padres den estimulación temprana a sus hijos.

Algunos países están abriendo cursos de preprimaria en las escuelas primarias que liberan cupos en los cursos iniciales (debido a la

menor repetición o a la reducción de las tasas de crecimiento de la población o a migraciones que despueblan una zona) con un costo marginal por alumno cercano a cero, porque se usan los mismos recursos totales dedicados a la educación general básica.

La atención de la población de 0 a 5 años de edad se ha duplicado en el período 1980-1992, pero sólo alcanza a 17% en 1992, a pesar de haber crecido al 10% por año en el período 1980-1986. El crecimiento a mediados de la década fue especialmente rápido en el caso de México, Brasil, Argentina, Chile, Nicaragua, Costa Rica y República Dominicana y ya estaba consolidado en el Caribe. Los países del Caribe anglófono junto con Cuba, México, Argentina, Venezuela, Chile, Brasil, Perú y Uruguay tienen tasas de atención escolar que superan al 15% de la población de 0 a 5 años de edad y Costa Rica se acerca también a ese porcentaje. El rápido aumento se atribuye, entre otras causas, a la creciente demanda de las madres que trabajan para que la sociedad colabore en el cuidado y atención de sus hijos y al interés en reducir el fracaso escolar observado en la educación primaria.

La educación privada ha tenido un papel importante en la atención de aquellos sectores que pueden financiar el servicio de educación preescolar en ciudades; en cambio ha sido muy limitada su contribución en el sector rural (tabla 3). En muchos de los países del Caribe casi toda la atención es privada (80%), aunque muy subsidiada por los gobiernos. En 1991 la proporción de educación privada en preescolar alcanzaba en América del Sur a 29%, siendo Colombia y Paraguay los que muestran la más alta proporción (sobre el 50%). En Venezuela, Perú y Bolivia por el contrario, el sector privado interviene en una proporción menor al 20%. Hay una creciente participación estatal a través de subvenciones, supervisión, dotación de equipamiento o de capacitación de personal docente en servicio —especialmente en ayuda a los sectores marginales—, con apoyo de organismos internacionales como UNICEF y UNESCO. En general se aprecian dificultades

en los países para disponer de información estadística acerca de la atención educativa ofrecida por el sector privado y más aún, en las áreas rurales.

La atención de educación preescolar está concentrada en la zona urbana y la oferta de educación preprimaria favorece a los sectores medios y altos de la población que pueden pagar atención privada. El índice de desigualdad indica que, salvo en la subregión del Golfo de México y del Caribe anglófono, hay una tendencia a concentrar la atención preescolar en el sector urbano, aunque en algunos países se ha producido algún crecimiento en el sector rural (tabla 3).

El número promedio de alumnos por docente en preescolar entre 1980 y 1991 ha disminuido de 27 a 23 (Tabla 4), pero no existen datos sobre el tiempo que dedica el personal voluntario (madres y comunidad). No hay diferencias apreciables en el número de alumnos por docente entre sectores público y privado. Tampoco hay diferencias en la relación de alumnos por docente entre zona urbana y rural, siendo esta última levemente inferior (24 y 22, respectivamente) según la información disponible para 1991. Sin embargo, en las zonas rurales de Centroamérica y Panamá se aprecia una mayor relación general de alumnos por docente en las zonas rurales (36), a pesar de que hay sólo 25 alumnos por docente en el sector privado rural, lo que indica que la relación en el medio rural público debe ser significativamente mayor a los 36 alumnos por docente.

Los establecimientos de educación preescolar suelen ser más pequeños que las escuelas primarias y han disminuido su tamaño en el período. En 1980 el promedio de alumnos por establecimiento era de 92 y ha disminuido a 71 en 1985 y a 65 en 1991, siendo algo mayor el número promedio de alumnos en establecimientos del sector privado (73 alumnos). En todo caso, las variaciones entre países son relativamente pequeñas ya que todos tienen un promedio menor de 100 niños por establecimiento. Será necesario examinar la relación



**Tabla 3**

EDUCACION PREESCOLAR. ALUMNOS SEGUN ZONA GEOGRAFICA, 1991

Alumnos	América del Sur		América Central y Panamá	Golfo de México	Caribe anglófono	Total
	Brasil <sup>a</sup>	Resto países				
Total						
Zona urbana	3 316	1 977	321	2 185	23	7 822
Zona rural	482	315	83	1 000	23	1 903
Alumnos en zona rural como % del total	13	12	21	32	51	19
Porcentaje de población rural	25	30	57	31	51	31
- Índice de desigualdad	0.5	0.4	0.4	1.0	1.0	0.6
Alumnos por docente						
Zona urbana						
Total	24	24	28	28	19	25
Privado	21	21	22	20	14	21
Zona rural						
Total	22	21	36	21	26	21
Privado	23	14	25	19	17	18
Alumnos por establecimiento						
Zona urbana						
Total	90	75	71	100	93	86
Privado	100	58	58	61	79	30
Zona rural						
Total	29	24	42	30	46	29
Privado	48	20	46	43	32	30

Fuente: "Situación educativa de América Latina y el Caribe, 1980-1994". UNESCO-Santiago, 1996. Cuadros 6, 8 y 10 (Anexo estadístico).

Nota: los datos del sector privado por zona geográfica corresponde solamente a los países que presentan esa información, por lo cual no es comparable con la información del sector privado presentada en tabla 4

<sup>a</sup> 1989.**Tabla 4**

EDUCACION PREESCOLAR. DOCENTES, ALUMNOS Y ESTABLECIMIENTOS

Docentes, alumnos y establecimientos	Año	América del Sur		América Central y Panamá	Golfo de México	Caribe anglófono	Total
		Brasil	Resto países				
Cargos docentes	1980	58 788	64 601	5 811	47 524	6 375	183 099
	1985	115 140	97 579	9 095	105 090	7 403	334 307
	1991	160 132	152 925	13 972	148 539	8 026	483 594
Alumnos por docente	1980	23	30	37	28	30	27
	1985	21	26	33	25	27	24
	1991	24	22	29	22	27	23
- Sector privado	1991	21	20	21	24	31	21
Establecimientos docentes	1980	15 320	19 205	2 662	14 298	2 489	53 974
	1985	38 418	29 652	6 143	37 136	2 888	114 237
	1991	53 681	49 361	6 642	56 229	2 991	168 904
Alumnos por establecimiento	1980	87	100	80	92	78	92
	1985	64	86	49	71	68	71
	1991	71	69	61	57	72	65
- Sector privado	1991	98	77	55	61	71	73

Fuente: "Situación educativa de América Latina y el Caribe, 1980-1994". UNESCO-Santiago, 1996. Cuadros 7, 8, 9 y 10 (Anexo estadístico).

Nota: los datos del sector privado por zona geográfica solamente corresponde a los países que presentan esa información, por lo cual no son comparables con los porcentajes para el total. No está claro si se incluyen los alumnos de Bienestar Familiar o si están considerados entre los docentes a madres que atienden niños.

entre el tamaño y los costos unitarios, especialmente cuando se trata de programas no formales, para asegurar un financiamiento adecuado. El tamaño de los establecimientos públicos de la zona urbana es dos a tres veces mayor que el de la rural. Sin embargo, el sector privado muestra tamaños similares tanto en el medio urbano como en el rural (32 alumnos por establecimiento), quizás porque ese es el tamaño necesario para su financiamiento. En el medio urbano, los establecimientos públicos son más grandes (84 alumnos promedio), destacándose México, Venezuela y Guyana con más de 100 alumnos promedio por establecimiento. En cambio, los de la zona rural sólo atienden en promedio a 29 alumnos, siendo los de menor tamaño Uruguay (4) y Perú (15).

*b. Esfuerzos para mejorar la calidad de educación primaria*

Los países realizan múltiples esfuerzos para cerrar la brecha entre el número de años que los alumnos están matriculados (y asisten a clases) y los grados que han aprobado en la escuela, pero se mantiene un serio problema de calidad ya que la deserción tiende a comenzar a los 14 años de edad en la mayoría de los países y muchos jóvenes que desertan a esa edad sólo han aprobado unos pocos grados debido a las altas tasas de repetición. La asistencia a la escuela tiene un promedio de seis años, pero los niños son promovidos sólo cuatro grados. Los dos años de diferencia entre años de asistencia y grados aprobados o pasados, es un indicador de la baja calidad de las prácticas de enseñanza.

El interés por mejorar la calidad de la educación en la región obliga a formular políticas de creciente complejidad para las que se requiere disponer de conocimiento e información adecuados para la toma de decisiones. Una información importante proviene de la medición de los niveles de logro académico en los sistemas educativos de América Latina y el Caribe. Pero es difícil usarla porque la defini-

ción de lo que es una educación de calidad es relativa y se tienen expectativas diferentes según las demandas que se hacen al sistema educativo. Además se requiere complementarla con información sobre los factores y procesos que inciden en ella. Dado que las asignaturas de castellano y matemáticas se consideran herramientas culturales básicas y que constituyen los objetivos mínimos de cualquier educación primaria se ha puesto énfasis en medir el rendimiento de los alumnos en esas asignaturas como indicadores de calidad. UNESCO ha contribuido a estos esfuerzos –a través de REPLAD– presentando propuestas para medir la calidad de la educación de los primeros cuatro años de la enseñanza básica en América Latina.<sup>41</sup>

Los puntajes de mediciones de logros de aprendizaje muestran los verdaderos niveles de inequidad. Mientras que el promedio de los estudiantes apenas alcanza 50% de lo esperado en el currículo oficial, los estudiantes matriculados en colegios privados fácilmente logran cerca de 100%. De hecho, los puntajes de estudiantes matriculados en escuelas privadas de élite son sólo cercanos al puntaje promedio en países desarrollados.<sup>42</sup>

Comparaciones hechas por la International Association for the Evaluation of Education Achievement (IEA) muestran que los puntajes logrados en Trinidad y Tabago y Venezuela, representativos de los sistemas de educación de la región, están más cerca de los promedios obtenidos en Africa que de los de países del Este Asiático. Un análisis de las respuestas en los ítem sobre lecto-escritura indica que dos de cada cinco alumnos de cuarto o quinto grados no entienden lo que leen y son los que pertenecen a familias de niveles socioeconómicos

<sup>41</sup> *Medición de la calidad de la educación. Resultados.* Volumen III. REPLAD. UNESCO. Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe. 1994. Santiago, Chile.

<sup>42</sup> Schiefelbein, E. 1995a. “La reforma educativa en América Latina y el Caribe: un programa de acción”. *Boletín* N° 37. Proyecto Principal de Educación. UNESCO. Santiago, Chile.

**Tabla 5**

EDUCACION PRIMARIA. PORCENTAJE DE REPITENTES POR GRADO. SEGUN MODELO SMMG. 1990

	<i>América del Sur</i>	<i>América Central y Panamá</i>	<i>Golfo de México</i>	<i>Caribe anglófono</i>	<i>Región</i>
Total nivel	34.8	24.2	19.0	...	30.2
Grado 1	46.1	41.2	30.4	...	42.5
Grado 2	35.2	23.6	19.9	...	30.9
Grado 3	30.4	18.4	16.5	...	26.1
Grado 4	28.7	15.5	14.6	...	24.1
Grado 5	35.3	13.4	15.4	...	28.9
Grado 6	32.4	10.6	12.2	...	25.6
Grado 7	31.2	26.1	15.0	...	26.3
Grado 8	24.6	21.6	19.4	...	22.8
Grado 9	30.7	21.5	22.5	...	27.8

Fuente: "Situación educativa de América Latina y el Caribe, 1980-1994". UNESCO-Santiago, 1996. Cuadro 48 (Anexo estadístico).

micos bajos, lo que indica que hay serios problemas de equidad en educación en la región. En efecto, estos promedios nacionales sugieren que es probable que tres de cada cuatro niños de esta mitad inferior de la distribución socioeconómica, no pueda comprender lo que lee en 4° o 5° grado. Aun en el caso de países que han implementado reformas estructurales y mejorado la mayor parte de los insumos, no se observan cambios sustanciales en los puntajes de logros entre 1982-1990 aun cuando las comparaciones sean hechas entre grupos homogéneos en términos de niveles socioeconómico, localización geográfica y tipo de escuela.

A fines de los 80 se señalaba que las *evaluaciones del rendimiento cognoscitivo* realizadas en media docena de países a nivel de los primeros grados de la educación primaria, sugerían que se mantenían los bajos grados de rendimiento de los grupos socioeconómicos que quedaban bajo el promedio. Se necesita más información sobre los niveles de calidad que se alcanzan en la región, por lo que REPLAD/UNESCO está trabajando con dieciséis países de la región en la creación de los mecanismos apropiados a través del Proyecto de Laboratorio de Medición de la Calidad y se espera disponer de antecedentes importantes a mediados de 1996.

También permite entender mejor los problemas de calidad al examinar las causas ligadas

a la considerable diferencia observada entre las tasas bruta y neta de escolarización (112% versus 86%): alumnos que ingresan tardíamente; alumnos con menos años que la edad de ingreso; y repitentes. Esta última causa parece ser la más importante, pero conviene examinar en cada país la forma de reducir el ingreso tardío. La diferencia entre las tasas brutas y netas sugiere un promedio de *repetición* de 25% en la educación primaria por lo que, de acuerdo a todas las investigaciones disponibles, la repetición debe ser bastante mayor en el primer grado. En 1980 existía un promedio cercano al 50% de repetidores en el primer grado de educación primaria de la región, el que en 1992 había bajado a cerca del 35%, lo que continua siendo un nivel demasiado alto de repetición (tabla 5). La heterogeneidad de edades en el primer grado es un indicador que insinúa también tasas de repetición más altas que las declaradas en los formularios estadísticos, como ya se demostrara en un estudio anterior.<sup>43</sup>

La falta de respuestas eficientes de los sistemas educativos a la pluralidad lingüística, etaria, cultural, geográfica, económica y social ha traído como consecuencia bajos niveles de lectura comprensiva, altas tasas de repetición

<sup>43</sup> *Situación educativa de América Latina y el Caribe, 1980-1987*. UNESCO-SIRI, 1990. Santiago, Chile.

y, por ende, ha incrementado la heterogeneidad de edades en la sala de clases. Esta heterogeneidad afecta especialmente a los sectores sociales de menores ingresos, en la medida que limita la eficiencia de la enseñanza frontal habitual y los alumnos de esos sectores alcanzan bajos niveles de aprendizaje, por lo que se genera una grave situación de inequidad. Se ha reconocido la conveniencia de personalizar los procesos de aprendizaje y de adaptar el currículo a las condiciones regionales y locales, lo que se puede lograr con personal docente capaz de generar un activo aprendizaje personal y grupal (o disponer de materiales de aprendizaje que faciliten ese tipo de experiencias), con la colaboración de las organizaciones comunales, los padres de familia y los mismos educandos.

Los bajos niveles relativos de salarios de los maestros, la corta duración efectiva del año escolar, el reducido tiempo destinado al aprendizaje propiamente tal, la falta de disponibilidad de textos por parte de algunos alumnos, las malas condiciones materiales de las escuelas, la alta deserción temporal de los alumnos y la presencia de maestros sin calificación profesional también sugieren, desde la perspectiva de los elementos disponibles para aprender, que existen problemas de calidad en la educación primaria en la región. Ellos se reflejan en la acumulación de alumnos con extraedad en los primeros grados (tabla 6).

La dispersión de edades en cada grado (tabla 6) dificulta el proceso de aprendizaje (cuando se usa el método frontal) especialmente en los primeros años del sistema y genera repitencia. Cuando se compara la matrícula de un grado con la correspondiente población por edad simple, se obtiene un indicador del alto volumen de repitencia.

Las *estrategias que se han aplicado para mejorar la calidad y, así, superar las tasas de repitición y deserción* se relacionan con: generar métodos que estimulen el aprendizaje activo (personalizado y grupal) en los primeros grados de la enseñanza; desarrollar la educación bilingüe intercultural en la educación

primaria de las poblaciones indígenas; estimular el ingreso oportuno para reducir la sobreedad en los primeros grados de la educación básica y extender la jornada escolar (diaria y anual); y ofrecer oportunidades de aprendizaje ligadas a la vida de los alumnos y al contexto en que viven. Es necesario disponer de mayores evidencias sobre esfuerzos para extender el tiempo disponible para el aprendizaje. Parece útil evaluar experiencias adoptadas en los 90s por Argentina, Chile, Costa Rica, México y Venezuela para extender el calendario anual de aprendizaje (en América Latina y el Caribe el promedio es cerca de 800 horas por año resultado de una jornada de 5 horas diarias durante 160 días por año) y estimar los efectos negativos de la brecha actual, en relación a los países desarrollados donde el año escolar excede 1200 horas por año.

### *c. Características de la inequidad de la oferta de educación*

La inequidad es máxima para el 5% de los niños que no tiene acceso a la escuela y para los analfabetos absolutos (cuya situación se comenta más adelante), pero también es aguda para los alumnos que aprenden muy poco cuando asisten a escuelas que atienden a los niños de familias ubicadas bajo el promedio socioeconómico nacional. Los países han reconocido la urgencia de atender a los niños que nunca ingresan al sistema. Se ha observado en el período diversos programas de extensión de la cobertura en áreas de extrema pobreza y programas de apoyo socioeconómico a alumnos provenientes de los sectores más desfavorecidos que involucran gratuidad de la educación, nutrición, salud, distribución de libros de textos y becas de estudio. El programa Instructores Comunitarios de México y el Programa EDUCO de El Salvador son ejemplos exitosos en los esfuerzos para atender a grupos aislados (especialmente rurales) y a minorías étnicas.

Gran parte de los excluidos de la educación en América del Sur están localizados en la

**Tabla 6**  
MATRICULA POR EDAD Y GRADO, 1991  
(En miles)

Edad	1	2	3	4	5	6	I	II	III	IV	V	VI	Grado	Total matricula	Tasa neta Población	escol (%)
4	5 239	169	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5 409	10 513 854	0.1
5	397 413	7 542	311	30	0	0	0	0	0	0	0	0	0	405 295	10 571 237	3.8
6	5 565 576	498 519	8 120	408	7	0	0	0	0	0	0	0	0	6 072 630	10 689 874	56.8
7	4 836 157	3 925 815	557 646	9 991	686	9	1	0	0	0	0	0	0	9 330 305	10 752 283	86.8
8	2 615 017	3 362 248	3 326 494	549 623	11 697	552	19	0	0	0	0	0	0	9 865 650	10 786 234	91.5
9	1 558 430	1 994 083	2 800 997	2 956 420	547 072	12 485	607	16	0	0	0	0	0	9 870 109	10 485 369	94.1
10	1 054 555	1 305 012	1 728 301	2 437 944	2 611 583	537 318	17 105	573	14	0	0	0	0	9 692 404	10 272 840	94.3
11	668 349	864 342	1 145 988	1 508 035	2 154 972	2 327 842	476 258	14 049	677	35	0	0	0	9 160 549	9 998 474	91.6
12	486 399	603 373	804 866	1 039 396	1 432 464	1 872 462	1 969 139	408 833	12 365	663	48	72	8 630 082	10 029 543	86.0	
13	284 719	410 442	523 074	686 631	995 430	1 155 478	1 582 138	1 660 504	357 835	9 911	550	103	7 666 815	9 725 924	78.8	
14	171 257	221 723	324 119	410 415	633 324	771 946	978 489	1 332 650	1 502 074	256 993	9 855	718	6 613 563	9 639 444	68.6	
15	142 079	111 928	139 099	201 023	399 837	473 431	619 458	811 736	1 164 742	1 080 972	206 332	8 258	5 358 896	9 443 037	56.7	
16	74 591	81 108	78 480	109 471	257 293	272 430	351 750	468 340	732 742	861 533	893 092	212 362	4 393 191	9 253 526	47.5	
17	1 504	42 989	55 087	60 961	161 334	184 747	223 425	263 280	478 767	553 621	712 061	920 736	3 658 512	9 169 244	39.9	
18	2 632	1 966	28 973	44 218	94 131	116 699	153 669	172 342	314 523	362 087	452 099	563 681	2 307 020	9 119 229	25.3	
19	28	1 164	2 083	25 102	72 511	71 146	93 108	107 311	204 947	230 734	279 887	264 201	1 352 222	8 568 953	15.8	
20	19	558	1 343	2 161	39 653	56 319	55 890	70 416	179 198	181 526	196 870	140 817	924 770	8 128 465	11.4	
21	0	0	654	1 342	1 875	26 722	42 305	39 010	113 727	115 941	117 291	61 860	520 726	7 753 117	6.7	
22	0	0	0	626	1 200	1 800	21 386	31 115	87 408	89 707	89 177	34 833	357 253	6 460 366	5.5	
23	0	0	0	0	561	1 047	2 791	15 689	46 979	47 669	49 729	19 541	184 006	6 391 727	2.9	
24	0	0	0	0	0	458	1 598	1 950	3 823	5 132	11 676	26 353	5 709 169	0.5		
25	0	0	0	0	0	0	715	865	1 254	1 599	1 934	3 969	10 337	5 664 464	0.2	
26+	0	0	0	0	0	0	0	328	834	1 616	2 092	4 714	9 585	5 349 027	0.2	
Total	17 863 963	13 432 982	11 525 635	10 043 797	9 415 632	7 882 891	6 589 851	5 399 006	5 199 803	3 798 433	3 016 150	2 247 540	96 415 683	204 475 400	47.2	
Tasa neta de escolarización:				6 grados		86.1%					12 grados		72.9%			
Tasa bruta de escolarización				(7-12)		112.6%					(7-18)		81.2%			



zona rural. El *índice de desigualdad* –entendido como la relación entre el porcentaje de atención escolar rural y el porcentaje de población rural–, indica una menor atención del área rural que en el área urbana (tabla 7). En los países en que se observa esta situación se trata de hacer los esfuerzos necesarios para mejorar los servicios de educación en el área rural.

La equidad también se ve afectada por la “distribución” de la *relación de alumnos por docente* en educación primaria. Si bien el promedio ha disminuido, entre 1980 y 1991, de 29 a 25 alumnos por maestro, esta cifra promedio oculta tamaños muy altos (hasta 50 ó 60 alumnos por maestro) en escuelas que atienden niveles socioeconómicos bajos (tabla 7). Es de 26 en la zona urbana y 30 en la zona rural, no habiendo diferencias significativas entre lo público y privado, según la información disponible (que excluye Argentina y gran parte del Caribe anglófono).

Entre 1980 y 1991 el número total de docentes de educación primaria ha aumentado significativamente y supera los 3 millones de personas en 1991 (tabla 8). Esta cantidad hace

que el mejoramiento salarial y la capacitación docente en la región tenga un costo difícil de financiar con las fuentes tradicionales de recursos, a pesar que los salarios no siempre logran atraer a profesores titulados como se comenta más abajo.

Conviene recordar que de cada cien docentes en educación primaria hay sólo ochenta que actúan en el aula (tabla 9), lo cual puede alterar el análisis de alumnos por docente. El resto de los docentes corresponde a directivos y supervisores que no atienden alumnos directamente. Esta relación merece ser examinada cuidadosamente ya que en muchos casos los supervisores no tienen un impacto significativo sobre la calidad de la docencia.

Un problema que afecta fuertemente la equidad es la concentración de docentes no titulados en las escuelas que atienden la mitad inferior de la distribución socioeconómica. Uno de cada cinco docentes es, en la educación preescolar y primaria, no titulado, pero eso equivale a 40% de no titulados en la mitad inferior (tabla 10). Esta situación que afecta a uno de los principales actores del proceso de ense-

**Tabla 7**

EDUCACION PRIMARIA. ALUMNOS SEGUN ZONA GEOGRAFICA, 1991

Alumnos	América del Sur		América Central y Panamá	Golfo de México	Caribe anglófono	Total
	Brasil <sup>a</sup>	Resto países				
Total <sup>b</sup>						
Zona urbana	22 399 286	13 007 420	2 148 660	11 102 610	40 661	48 698 638
Zona rural	6 343 185	5 502 201	2 326 313	6 340 036	47 237	20 558 971
Alumnos zona rural como porcentaje del total	22	12	52	36	50	30
Porcentaje de población rural	25	28	54	30	50	30
- Índice de desigualdad	0.9	0.4	1.0	1.2	1.0	1.0
Alumnos por docente <sup>b</sup>						
Zona urbana						
Total	23	27	31	29	24	26
Privado	21	27	26	33	26	25
Zona rural						
Total	22	23	36	26	20	29
Privado	24	23	32	33	18	25
Tamaño de los establecimientos <sup>b</sup>						
Zona urbana	441	227	396	327	262	330
Zona rural	41	71	89	91	241	62

Fuente: "Situación educativa de América Latina y el Caribe, 1980-1994". UNESCO-Santiago, 1996. Cuadros 21, 22, 27 y 28 (Anexo estadístico).

<sup>a</sup> 1989.<sup>b</sup> No incluye países para los cuales no se disponía de información.

**Tabla 8**

EDUCACION PRIMARIA. ALUMNOS, DOCENTES Y ESTABLECIMIENTOS

Alumnos, docentes y establecimientos	Año	América del Sur		América Central y Panamá	Golfo de México	Caribe anglófono	Total
		Brasil	Resto países				
Alumnos	1980	22 598 254	19 325 469	3 397 205	17 882 916	975 783	64 179 627
	1985	24 769 359	21 503 794	3 990 689	18 282 839	982 844	69 529 525
	1991	28 742 471 <sup>a</sup>	23 383 927	4 474 973	17 442 646	954 595	74 998 612
Sector privado (%)	1991	12.0	18.4	10.7	9.0	22.6	13.2
Docentes	1980	884 257	717 066	95 794	497 420	32 396	2 226 933
	1985	1 026 028	795 677	111 284	580 522	39 212	2 552 723
	1991	1 253 029 <sup>a</sup>	1 009 131	133 704	610 315	33 029	3 039 208
Alumnos por docente	1980	26	27	35	36	30	29
	1985	24	27	36	31	25	27
	1991	23	23	33	29	29	25
Sector privado	1991	21	25	26	31	23	24
Establecimientos	1980	201 926	120 687	25 342	96 252	3 189	447 396
	1985	191 000	131 146	26 771	97 071	3 077	449 065
	1991	206 526 <sup>a</sup>	157 165	31 598	103 746	3 290	502 325
Alumnos por establecimiento	1980	112	160	134	186	306	143
	1985	130	164	149	188	319	155
	1991	139	149	142	168	290	149

Fuente: "Situación educativa de América Latina y el Caribe, 1980-1994". UNESCO-Santiago, 1996. Cuadros 21, 23, 27 y 28 (Anexo estadístico).

Nota: Para los países para los cuales no se contaba con información para el año citado, se les consideró información de un año cercano.

<sup>a</sup> 1989.**Tabla 9**

EDUCACION PRIMARIA. DOCENTES DE AULA, 1991

Docentes	América del Sur		América Central y Panamá	Golfo de México	Caribe anglófono	Total
	Brasil	Resto países				
Total <sup>a</sup>						
Total docentes de aula	...	1 657 463	67 937	60 030	3 462	1 788 892
Porcentaje privado	...	14.8	11.6	0 0 <sup>b</sup>	38.0	14.3
Zona rural						
Total docentes de aula	...	416 816	24 911	22 017	1 335	465 079
Porcentaje privado	...	2.5	2.4	0 0 <sup>b</sup>	42.1	2.5
Docentes de aula como % del total de docentes						
Total país	...	79.3	85.0	79.7	91.2	80.3
Zona urbana	...	78.3	79.7	74.5	84.8	78.0
Zona rural	...	81.9	90.4	90.8	82.0	84.7

Fuente: "Situación educativa de América Latina y el Caribe, 1980-1994". UNESCO-Santiago, 1996. Cuadro 26 (Anexo estadístico).

<sup>a</sup> Solamente están considerados países con información.<sup>b</sup> En la subregión del Golfo de México el único país con información es Cuba, de ahí el 0% de docentes privados.

ñanza aprendizaje influye, indudablemente, en la calidad de la educación y sus resultados. En muchos países existen en las áreas urbanas docentes titulados sin trabajo que no están dispuestos a vivir en la zona rural con los niveles

de salarios ofrecidos. En esos casos se debería experimentar con salarios que puedan ser gradualmente elevados hasta que se presenten candidatos titulados.

Muchos países persisten en mejorar la cali-

**Tabla 10**

EDUCACION PREESCOLAR Y PRIMARIA. PERSONAL DOCENTE SEGUN FORMACION ACADEMICA, 1991

Personal docente	América del Sur		América Central y Panamá <sup>d</sup>	Golfo de México	Caribe anglófono	Total
	Brasil <sup>a</sup>	Resto países <sup>b</sup>				
<b>Educación preescolar</b>						
Total docentes	147 087	80 091	8 168	18 517 <sup>d</sup>	3 683 <sup>e</sup>	257 546
Docentes no titulados	35 976	25 526	1 547	0.0	3 312	66 361
Porcentaje	24.5	31.9	18.9	0.0	89.9	25.8
<b>Educación primaria</b>						
Total docentes	1 201 034	1 851 147	86 727	87 073 <sup>f</sup>	23 473 <sup>g</sup>	2 048 420
Docentes no titulados	232 458	397 570	18 161	2 297	4 816	422 844
Porcentaje	19.4	21.5	20.9	2.6	20.5	20.6

Fuente: "Situación educativa de América Latina y el Caribe, 1980-1994". UNESCO-Santiago, 1996. Cuadro 25 (Anexo estadístico).

<sup>a</sup> 1989.<sup>b</sup> Corresponde a Bolivia (sector fiscal), Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela, para preescolar; para primaria, se agrega Paraguay a esos países.<sup>c</sup> No incluye Guatemala.<sup>d</sup> Corresponde solamente a Cuba.<sup>e</sup> Corresponde a Aruba, Granada, Jamaica y San Cristóbal y Nieves.<sup>f</sup> Corresponde a Cuba y República Dominicana.<sup>g</sup> Corresponde a Aruba, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, Santa Lucía, San Cristóbal y Nieves y Trinidad y Tabago.**Tabla 11**

ESTIMACION DEL PERSONAL DOCENTE Y DEL NUMERO DE ALUMNOS POR DOCENTE

Nivel de educación	1980	1985	1990	1992	Tasa crecimiento anual 1980-92
<b>Educación preescolar</b>					
Docentes total (miles)	177	320	455	470	8.2
Número de alumnos por docente	27	26	24	24	
<b>Educación primaria</b>					
Docentes total (miles)	2 256	2 594	3 011	3 118	2.4
Número de alumnos por maestro	29	27	25	25	
<b>Educación media</b>					
Docentes total (miles)	1 083	1 339	1 504	1 584	2.8
Número de alumnos por maestro	16	15	15	15	
<b>Educación superior</b>					
Docentes total (miles)	385	505	626	676	4.1
Número de alumnos por maestro	13	13	12	12	

Fuente: UNESCO, Statistical Yearbook 1994. París, 1994.

dad, reduciendo la carga docente en vez de utilizar materiales que faciliten un aprendizaje personalizado y grupal. En el período 1980-1991, el número de alumnos por docente en los distintos niveles del sistema se ha disminuido levemente en todos los niveles y, especialmente, en el caso de preescolar y primaria (tabla 11). Un alumno menos por curso implica un incremento de 4 a 6% del costo por alumno, lo que bastaría para dotar de materia-

les de aprendizaje adecuados a todos los alumnos del curso.

También genera inequidad en América Latina y el Caribe el significativo mayor tamaño de los establecimientos de las zonas urbanas en relación al de los ubicados en sectores rurales, ya que estos últimos se deben organizar en cursos multigrados por su pequeño tamaño y (dado el método frontal) no es posible atender cada grado de manera diferenciada (tabla 7), o

sólo ofrecer los primeros grados (tabla 12). El tamaño alcanza a 330 alumnos promedio en la zona urbana comparado con 62 en la zona rural, lo que afecta a los costos de atención educativa en la zona rural o a su calidad. En 1989 había en Brasil una diferencia mayor: un promedio de 441 alumnos por establecimiento en lo urbano versus 41 alumnos en lo rural. Sólo se puede dar una buena atención en multigrado en el medio rural cuando se ha entrenado a los maestros en educación en multigrados y, al mismo tiempo, se les proporciona los textos o guías de trabajo que faciliten el aprendizaje personalizado y grupal adecuado de los alumnos (tienen que existir clases multigrados cuando existen menos de 100 niños por escuela rural y, con mayor razón, en algunos países cuyo promedio es cercano o inferior a 50 niños).

De igual manera, limita las posibilidades de completar la primaria el que un tercio de las escuelas de la región sean incompletas (33.6%). Conviene recordar que este porcentaje nacional indica que en el medio rural dos de cada cinco escuelas son incompletas (tabla 12). En los países de América del Sur es especialmente alta la proporción de escuelas primarias

incompletas (44.9%) y se agudiza cuando se refiere al medio rural (57.5%). Los países del Caribe anglófono tienen una situación considerablemente mejor en este aspecto ya que sólo muestran un 11% de escuelas incompletas en el área rural. El porcentaje de escuelas en que no es posible completar la educación es un indicador de inequidad, ya que es difícil que alumnos de los primeros grados viajen (por cuenta de la familia) a una escuela de continuación distante del hogar. Argentina está experimentando con un sistema “de alternancia” para los grados 7 al 9, en que los alumnos están una semana en la escuela y luego vuelven a su casa y llevan a cabo un “proyecto”, siguiendo instrucciones detalladas de una “guía de aprendizaje”, que luego terminan con el maestro al retornar a la escuela la semana siguiente.

La disponibilidad de *espacios educativos* es una limitante para mejorar la calidad de la educación mediante el aumento del tiempo de trabajo diario (horario) en las escuelas, pero no impide el uso de métodos personalizados y grupales. Hoy es difícil incrementar el tiempo disponible para aprender debido a que los locales escolares funcionan en dos o más turnos.

**Tabla 12**

EDUCACION PRIMARIA. ESCUELAS INCOMPLETAS SEGUN DEPENDENCIA, 1991

Escuelas incompletas	América del Sur		América Central y Panamá <sup>b</sup>	Golfo de México <sup>c</sup>	Caribe anglófono <sup>d</sup>	Región
	Brasil	Resto países <sup>a</sup>				
Total	...	38 702	7 795	19 347	20	65 864
Zona urbana	...	3 929	375		0.0	4 304
Públicas	...	2 676	89	245	1.0	3 011
Privadas	...	1 253	197		0.0	1 450
Zona rural	...	34 773	7 420		0.0	42 193
Públicas	...	34 288	4 313	3 234	2.0	41 837
Privadas	...	485	588		13.0	1 086
Total escuelas incompletas como % del total de escuelas primarias	...	44.9	33.4	22.5	7.0	33.6
Zona urbana	...	15.2	8.7	...	0.8	7.6
Zona rural	...	57.5	39.6	...	11.2	30.4

Fuente: "Situación educativa de América Latina y el Caribe, 1980-1994". UNESCO-Santiago, 1996. Cuadro 29 (Anexo estadístico).

<sup>a</sup> Incluye Bolivia, Colombia, Ecuador, Paraguay y Venezuela.<sup>b</sup> Incluye El Salvador, Honduras y Panamá.<sup>c</sup> Incluye México y sector público de República Dominicana; la información por zona solamente se refiere a República Dominicana. La encuesta SIRI consigna las cifras de Honduras como pertenecientes al sector público. Sin embargo, la hemos considerado como total (comparando las cifras con el Statistical Yearbook 1994 de UNESCO).<sup>d</sup> Las cifras se refieren a Aruba y Suriname.

Sin embargo, los espacios no son una limitante para atender en horario vespertino a los jóvenes y adultos que no están escolarizados y que desean oportunidades adicionales de educación. Si bien será necesario ampliar o refaccionar la infraestructura existente y la dotación de equipamiento escolar, no es una limitación para ofrecer una pedagogía activa centrada en el alumno y para lograr altos niveles de aprendizaje.

El aula tradicional concebida para un proceso frontal y discursivo se puede reorganizar fácilmente en un espacio educativo grupal (cooperativo) en la medida en que dos a cuatro mesas (bancos o pupitres) se puedan colocar juntos para disponer de un espacio amplio para el trabajo en grupos. Tampoco es problema ubicar un estante para los libros de la biblioteca del aula. Sin embargo, para el futuro, será necesario considerar espacio para el computador, en el que dentro de poco estarán integrados el equipo de audio y el de video (digitalizados).

Para mejorar la *relación entre la educación primaria y el mundo del trabajo*, es necesario que el proceso de aprendizaje tenga relación con el contexto en que vive el alumno ya que, en la mayor parte de los casos, el currículo está diseñado para contextos que corresponden a los alumnos de los niveles socioeconómicos medio o medio-alto. UNESCO y UNICEF han preparado guías de autoaprendizaje que obligan al alumnos a incluir en la situación de aprendizaje el contexto en que viven, y su evaluación indica que contribuyen a motivar a los educandos por estar ligadas a sus experiencias vitales y a problemas vinculados a necesidades fundamentales de la respectiva comunidad.<sup>44</sup> Esas guías se han aplicado más

tarde con igual éxito en establecimiento privados de élite. La mejor preparación para el trabajo es una educación de buena calidad que estimule el desarrollo de la persona en sus diversas dimensiones.

Los avances en asegurar una oferta equitativa del sistema escolar requieren un cambio profundo en la calidad de la educación y el atender las diferencias individuales, sea cual sea el contexto o tipo de escuela: urbana-rural; público y/o privado; por género o área geográfica. A partir de los 90 hay experiencias en algunos países que muestran que es posible diseñar estrategias viables, como el proyecto “las 900 escuelas” de Chile, EDUCO en El Salvador, Instructores Comunitarios en México y el programa “Escuela Nueva” en Colombia, que se inició en la anterior década y sigue siendo un referente importante en la región.

#### *d. Atención a la diversidad de las necesidades básicas de aprendizaje*

En la medida que se ha conseguido en la mayoría de los países el acceso universal a la educación básica y empieza a haber mayor preocupación por su calidad y equidad es necesario atender a las necesidades básicas de aprendizaje. Esto implica una educación que respete y tenga en cuenta las diferencias individuales de los alumnos.

Hasta ahora el enfoque predominante ha sido considerar que sólo los alumnos con algún tipo de discapacidad eran diferentes y que sólo ellos tenían derecho a recibir una educación adaptada a sus necesidades específicas, aun cuando se estimaba que la mejor forma de atenderles era agruparlos en clases o escuelas especiales a cargo de personal especializado. La educación diferenciada se ha ofrecido sólo para aquellos alumnos que presentan un déficit concreto, mientras que muchos otros que por diferentes causas tenían dificultades para aprender quedaban en las aulas regulares sin recibir una respuesta adecuada a sus requerimientos individuales, por lo que repetían y aumentaban la heterogeneidad de edades (tabla 6).

<sup>44</sup> UNESCO/UNICEF. 1993. *Guías de aprendizaje para una escuela deseable*; UNESCO/UNICEF/CIDE. 1993. *Adaptación de guías de aprendizaje: dos casos exitosos*; UNESCO/UNICEF. 1993. *Nuevas guías de aprendizaje para una escuela deseable*; UNESCO/UNICEF/CIDE. 1995. *Guías de aprendizaje para iniciación a la lecto-escritura, 1º y 2º grados*. Santiago, Chile.



El PPE ha generado nuevas prácticas y producido un cambio importante en relación con la educación especial en muchos países de la región. Se han creado “escuelas integradoras o inclusivas” en las que todos los alumnos aprenden juntos, independientemente de sus condiciones personales, sociales o culturales, pero con un enfoque personalizado y grupal. La educación especial deja de ser un subsistema que se ocupa sólo de los niños discapacitados para convertirse en un conjunto de recursos que se ponen al servicio de la educación general y de la escuela regular atendiendo a todos los alumnos que por diferentes causas pueden tener dificultades de aprendizaje, contribuyendo así a proporcionar una educación de mayor calidad para todos.

Además de los niños con discapacidad existen otros que presentan diferencias individuales por el hecho de pertenecer a otras etnias o culturas o por provenir de ambientes socioeconómicos particularmente deprivados o marginados.<sup>45</sup> Estos alumnos también requieren una serie de oportunidades especiales para evitar que la desventaja con que llegan a la escuela no se acentúe por una respuesta educativa que sólo tiene en cuenta las necesidades de la mayoría. Desde esta perspectiva ya no se habla de diferentes categorías o tipologías de alumnos, sino de una diversidad que presenta una serie de necesidades educativas compartidas y otras individuales. Algunas de ellas pueden ser especiales y requerir la provisión de servicios educativos diferentes a los de la mayoría de los alumnos, ya sea de forma temporal o permanente. Todo esto implica un cambio del rol del profesor (desde transmisor a facilitador), el uso de materiales para que los alumnos realicen experiencias de aprendizaje personales y grupales, la posibilidad de adaptar el currículo y estrategias diferenciadas en cuanto al tiempo o dificultad que enfrentan los alumnos. En este proceso el personal docente se puede especia-

lizar en el mismo trabajo, en la medida que acompañe experiencias significativas de aprendizaje indicadas en los materiales disponibles para los alumnos.

La Conferencia Mundial sobre Educación para Todos de 1990 fue decisiva en este sentido al garantizar el derecho de toda persona a la educación independientemente de sus condiciones particulares. La Conferencia Mundial sobre necesidades especiales (Salamanca, España, 7-10 de junio de 1994) dio un impulso definitivo a este derecho. El principio rector del Marco de Acción de Salamanca es que las escuelas deben acoger a todos los niños, independientemente de sus condiciones personales; discapacitados y bien dotados, niños de la calle, de minorías étnicas, lingüísticas o culturales y de zonas desfavorecidas o marginales, lo cual plantea un reto importante para los sistemas escolares. Las escuelas integradoras o inclusivas representan un marco favorable para lograr la igualdad de oportunidades y la completa participación, contribuyen a una educación más personalizada, fomentan la solidaridad entre todos los alumnos, contribuyen a mejorar la calidad de la enseñanza y la relación costo eficacia de todo el sistema educativo.

Sin embargo, la aplicación práctica y real de este principio está estrechamente relacionado con los demás esfuerzos para mejorar la calidad, en especial con el diseño y evaluación de materiales de aprendizaje adecuados para el alumno. En general, los países que más han avanzado hacia las escuelas integradoras son aquellos en los que se ha producido o está en marcha un proceso de reforma educativa: Argentina, Costa Rica, Chile, Ecuador, Paraguay. Perú también cuenta con un plan experimental de integración. Argentina, por ejemplo, muestra un alto porcentaje de niños integrados en la escuela regular, mientras que en Venezuela casi la mitad de los niños con necesidades especiales son atendidos en escuelas especiales.

La población de 7 a 12 años con necesidades especiales se estimaba en 6 millones en 1991 (10% de la población total de la región

<sup>45</sup> MacPherson-Russell, P. 1995. “Strengthening the rehabilitation programme of the correctional services”. The University of West Indies-UNESCO/Kingston.

**Tabla 13**

ESTIMACION DE NIÑOS CON NECESIDADES ESPECIALES, 1991

	<i>América del Sur</i>	<i>América Central y Panamá</i>	<i>Golfo de México</i>	<i>Caribe anglófono</i>	<i>Región<sup>a</sup></i>
Niños con necesidades especiales <sup>b</sup>	3 999 368	455 687	1 545 708	84 066	6 084 827
En % de la población de 7-12 años	1.3	0.9	2.0	0.6 <sup>d</sup>	1.4
En % del 10% de la población de 7-12 años	12.8	9.3	19.7	6.1	14.2
Asisten a escuela regular pero sin atención especial (estimación mínima) <sup>c</sup>					
Número	231 663	38 704		8 838.8	279 206
Porcentaje	2.2	3.1		5.3	2.6
Número de alumnos por docente en educación especial	9	20	7	18	9

Fuente: "Situación educativa de América Latina y el Caribe, 1980-1994". UNESCO-Santiago, 1996. Cuadros 30 y 31 (Anexo estadístico).

<sup>a</sup> Para cada subregión se incluyen solamente los países con información. Los promedios son ponderados.<sup>b</sup> La población con necesidades especiales de educación se estima en 10% de acuerdo con los informes internacionales sobre personas que nacen (o adquieren) una discapacidad, aunque señalan que entre un 10% y un 20% de la población en edad escolar requiere educación especial o medidas especiales de algún tipo. Ver: N U Programa de acción mundial para los impedidos 1983; N U Incapacidad: situación, estrategias y políticas 1987; Hegarty, S. The education of children and young people with disabilities: principles and practice UNESCO, 1990.<sup>c</sup> Corresponde a las edades de 5-10 años.<sup>d</sup> Corresponde solamente a los países cuya tasa neta (seis primeros grados) sea superior al 90%, ya que la estimación se hizo restando del 10% de la población de 7-12 años, el número de niños fuera de la escuela (en las edades de referencia para primaria) y el número de niños con necesidades especiales atendidos como tales (sea en escuelas especiales o en cursos regulares).

en esas edades). De estos niños el 14.2% son atendidos en escuelas especiales y se estima que hay alrededor de 335 mil niños que asisten a la escuela regular con algún tipo de apoyo especial (tabla 13). Sin embargo, casi la mitad de los alumnos con necesidades especiales están en la escuela regular sin ningún tipo de atención (el resto no está en el sistema educacional), lo cual no favorece su desarrollo personal y social. Se constata además que la educación especial sólo se ofrece en las zonas urbanas y que alrededor de un 27% la realiza el sector privado para familias que pueden cancelar el costo, lo cual plantea un problema importante de equidad.<sup>46</sup>

América del Sur y el Golfo de México –en especial Argentina, Brasil, México y Cuba– tienen un bajo número de alumnos por maestro (4, 7, 4 y 9, respectivamente). En promedio, en la región la relación de alumnos por docente es baja (9) lo que encarece el costo de atención en este tipo de educación. Centro

América y Panamá y el Caribe muestran por el contrario relaciones cercanas a 20 alumnos por docente.

Al comienzo del período se observó un esfuerzo particular en: la actualización y perfeccionamiento de educadores especializados mediante la creación de programas de formación de nivel superior en estos campos; introducción de programas de formación para el trabajo con inversiones en equipamiento escolar; puesta en marcha de programas no formales de atención y prevención de diferentes tipos de discapacidad, utilizando medios de comunicación de masas a fin de incorporar a los minusválidos a la vida familiar y social; establecimiento de servicios intersectoriales de salud y educación para la prevención, el diagnóstico y tratamiento de diversos tipos de excepcionalidad; creación de aulas logopédicas adscritas a escuelas de educación primaria y básica; capacitación de especialistas y maestros en diagnóstico y tratamiento de dificultades de aprendizaje; introducción en los currículos de los primeros grados de educación primaria y básica de nuevos procesos, orientados a la prevención de dificultades en el aprendizaje de la lecto-escritura.

<sup>46</sup> *Situación educativa en América Latina y el Caribe, 1980-1994* (cuadro 31 del anexo estadístico). UNESCO-SIRI, 1996. Santiago, Chile.

Desde el año 1991 UNESCO viene desarrollando en la región una intensa actividad, a través del proyecto de formación docente "Las necesidades especiales en el aula", para difundir la nueva conceptualización de la educación especial y el desarrollo de escuelas que tengan en cuenta la diversidad de los alumnos. Se han formado facilitadores en la mayoría de los países del Caribe de habla inglesa (Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Santa Lucía, San Vicente, Surinám y Trinidad) y en una docena de países de América Latina (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela). El éxito de un proyecto DANIDA/UNESCO para apoyar la educación especial en Perú ha permitido extenderlo también a Bolivia y Ecuador.

A pesar de los avances, falta precisar la verdadera situación de estos alumnos; articular políticas claras y decisivas en relación con la integración escolar y la educación personalizada y grupal; redistribuir adecuadamente los recursos en los insumos fundamentales; aumentar la financiación por parte del sistema público y privado; desarrollar planes de formación dirigidos no sólo a especialistas sino a profesores de la escuela regular, cambiando la perspectiva clínica y rehabilitadora por un enfoque curricular de las dificultades de aprendizaje; desarrollar programas de rehabilitación basados en la comunidad y reconvertir las escuelas de Educación Especial en centros de recursos para las escuelas regulares, modificando al mismo tiempo el rol del maestro y el currículo de la escuela regular y la práctica educativa en la línea de una educación más personalizada y grupal.

En relación con los niños pertenecientes a etnias o culturas minoritarias, en la última década se ha producido un avance importante dentro de la región. Cada vez existe una mayor concientización sobre la necesidad de tener en cuenta la lengua y cultura propia con la que los niños llegan a la escuela. Muchos alumnos presentan dificultades de aprendizaje porque se escolarizan en escuelas que tienen otra

lengua y cultura. En Ecuador se ha establecido una Dirección Nacional dentro del Ministerio de Educación para la educación intercultural bilingüe. En países como Bolivia, Chile, Guatemala, México y Perú se impulsan proyectos que muestran la importancia de este tipo de educación, aunque están aún limitados a la población indígena y a los especialistas en este campo. En Paraguay, sin embargo, uno de los pilares de su Reforma Educativa es la educación bilingüe para todos y la introducción de contenidos curriculares en relación con aspectos de la cultura guaraní.

Existe un alto porcentaje de niños en la región que viven en circunstancias difíciles o de alto riesgo; niños trabajadores, niños de la calle, niños que viven en ambientes sociales y económicos especialmente marginados y deprivados. Estos niños requieren una atención particularmente intensa, metodologías flexibles y diversificadas, actitudes positivas y un profesorado especialmente motivado y preparado para conseguir que vayan a la escuela y no la abandonen. Es preciso además poner en marcha otro tipo de actuaciones dirigidas a paliar sus extremas condiciones de vida.

Se están desarrollando desde la década de los ochenta diferentes proyectos en casi todos los países dirigidos a mejorar las condiciones de vida de grupos deprivados a través de programas educativos, nutricionales y sociales. La mayoría de ellos están a cargo de ONGs y son financiados por organismos internacionales, contando con el apoyo más o menos directo de los gobiernos. UNESCO y UNICEF han desarrollado un programa mundial de educación y formación profesional a favor de los niños trabajadores y niños de la calle que comprende tres áreas de actividad: información pública, movilización de fuentes de financiación y cooperación.<sup>47</sup> Es preciso avanzar hacia una situación en la que los gobiernos identifi-

<sup>47</sup> *Working with street children. Selected case-studies from Africa, Asia and Latin America.* UNESCO Publishing/ ICCB, 1995; MacPherson-Russell (1995) *op.cit.*

**Tabla 14**ESTIMACION DEL NUMERO DE ANALFABETOS ABSOLUTOS DE 15 AÑOS Y MAS  
(En millones)

Categoría	1980	1990 <sup>a</sup>	2000 <sup>a</sup>
Población total	362.8	438.4	520.2
0-14 años <sup>b</sup>	143.0	153.3	162.0
15 y más años <sup>b</sup>	219.8	285.0	358.2
Analfabetos de 15 y más años	44.3	42.4	40.4
Alfabetizados en el período		67.1	75.1
Tasa de analfabetismo (%)	20.2	15.2	11.4

Fuente: Cuadros 33 y 34; CELADE. Boletín demográfico, Año XXIII, N° 46, Julio 1990.

<sup>a</sup> La estimación se realizó con un estudio de cohorte basado en las cifras de los últimos censos de población disponibles. Para la subregión del Caribe Anglófono se mantuvieron en el año 2000 las cifras de 1989; esta subregión incluye Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Islas Virgenes Británicas, Jamaica, Montserrat, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, y Trinidad y Tabago.<sup>b</sup> El Caribe anglófono se incluyó utilizando la relación por grupos de edad de América Latina.

quen y combatan las causas que originan este problema, se implementen medidas de financiación y prevención y se diseñen políticas económicas y sociales globales para resolver el problema.

### 5. Analfabetismo absoluto y educación de jóvenes y adultos

La región está muy cerca de lograr el acceso universal a la educación básica y ha avanzado en la cobertura de la educación preescolar, lo que ha permitido disminuir el analfabetismo absoluto, es decir, el que informan las personas al contestar los formularios del Censo o al ser entrevistados por los encuestadores (tabla 14). Sin embargo, la baja calidad de la enseñanza primaria –que se comentó antes al examinar los indicadores del “fracaso escolar”– ha mantenido un alto nivel de analfabetismo funcional, es decir, el de aquellas personas que han sido (o se consideran) alfabetizadas, pero que no tienen la capacidad de utilizar en su vida cotidiana (al menos en un nivel mínimo) la lectura, escritura y aritmética con cálculos simples que son los requisitos considerados básicos para que las personas puedan participar como ciudadanos, padres, productores y en procesos de cambio tecnológico. Es claramente inequitativo el que cerca de la mitad de las personas que se incorporan anualmente al mercado laboral no tienen capacidad para en-

tender lo que leen y escasa capacidad en escritura y matemáticas, aún cuando hayan alcanzado seis o más años de escolaridad.<sup>48</sup>

Las estrategias de eliminación del analfabetismo no están sólo referidas a la atención de adultos –que suele estar limitada a personas con especial motivación–, sino que están estrechamente asociadas al mejoramiento de la calidad de los servicios de educación de niños, que es la manera en que se puede erradicar el problema. En la tabla 14 se observa que se ha logrado alfabetizar en el sistema formal una magnitud muy cercana a la del crecimiento esperado de la población (78.4 versus 90.7 millones), lo que permite reducir la tasa de analfabetismo absoluto a 10.9%.

El análisis de las tasas de alfabetización absoluta por grupos de edades ha permitido constatar un avance constante en todos los países, especialmente en la población joven, ya que más de la mitad de los analfabetos absolutos tiene más de 40 años (tabla 15). Los progresos en el acceso a la educación primaria se reflejan en tasas de analfabetismo cercanos al 5% en los grupos más jóvenes de la población. El resto del avance se debe a la mayor precisión con que se ha focalizado la atención a los grupos tradicionalmente postergados, a la selección de las mejores modalidades de alfabetiza-

<sup>48</sup> Schiefelbein y Tedesco (1995), *op.cit.*

**Tabla 15**

DISTRIBUCION DEL NUMERO DE ANALFABETOS ABSOLUTOS SEGUN GRUPOS DE EDAD, 1990 Y 2000

Año y grupo de edad	Número estimado y tasa de analfabetismo	América del Sur		América Central y Panamá	Golfo de México	Caribe anglófono <sup>a</sup>	Total
		Brasil	Resto países				
Año 1990							
15-19	Número	1 228	447	400	774	2	2 851
	Tasa (%)	8.3	3.2	12.7	6.3	0.3	6.4
20-33	Número	3 916	1 681	1 384	2 389	8	9 379
	Tasa (%)	14.3	5.0	22.3	9.3	0.5	10.0
34-43	Número	5 026	1 350	736	1 681	5	8 799
	Tasa (%)	17.3	8.3	27.4	15.5	1.2	14.9
44 y más	Número	9 321	4 943	1 755	4 803	60	20 881
	Tasa (%)	35.5	17.7	38.3	27.7	6.6	27.1
Total 1990	Número	19 491	8 421	4 274	9 648	75	41 910
	Población	97 390	91 465	16 598	66 086	3 514	275 054
	Tasa (%)	20.0	9.2	25.8	14.6	2.1	15.2
Año 2000							
15-19	Número	439	193	168	191	2	993
	Tasa (%)	2.5	1.1	4.1	1.4	0.3	1.9
20-27	Número	1 243	493	429	453	3	2 621
	Tasa (%)	5.0	2.1	8.0	2.3	0.4	3.5
28-43	Número	4 398	1 947	1 543	2 679	10	10 577
	Tasa (%)	13.5	5.1	22.0	8.1	0.8	9.4
44 y más	Número	12 207	5 273	2 102	5 523	60	25 165
	Tasa (%)	25.7	13.9	34.7	22.0	6.6	21.4
Total 2000	Número	18 288	7 906	4 242	9 849	75	40 360
	Población	122 499	116 915	22 455	87 159	3 514	352 542
	Tasa (%)	14.9	6.8	18.9	11.3	2.1	11.4

Fuente: "Situación educativa de América Latina y el Caribe, 1980-1994". UNESCO-Santiago, 1996. Cuadros 33 y 34 (Anexo estadístico).

<sup>a</sup> No incluye a Antigua y Barbuda, Antillas Neerlandesas y Bahamas.<sup>b</sup> Están considerados los países con información: Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Perú, Venezuela, El Salvador, Honduras, Haití, México y República Dominicana.

ción de adultos y a la identificación de aquellos aspectos que mejoran la retención de los que se inscriben en programas de alfabetización.

Las fuentes de información acerca del analfabetismo absoluto son los censos de población que efectúan los países en forma decenal. Esta modalidad dificulta la comparabilidad de los datos al provenir de censos efectuados en distintos años y de tabulaciones con grupos de población de edades diversas y con diferencia en los grados escolares del sistema de educación formal de cada país. Sin embargo, se ha hecho un esfuerzo para comparar en forma sistemática el analfabetismo absoluto de la re-

gión al completar el siglo XX y se trabaja activamente para analizar el analfabetismo funcional con indicadores más precisos.

El objetivo de erradicar el analfabetismo antes del año 2000 fue analizado por los Ministros de Educación en PROMEDLAC II (Bogotá, 1987). En dicha reunión se apreció que la situación de la mujer analfabeta en áreas rurales e indígenas era tan grave que alcanzaba a porcentajes notoriamente mayores que el analfabetismo masculino. Por ello, los Ministros de Educación recomendaron a los Estados Miembros formular políticas y programas destinados a resolver, en forma definitiva, esta "deplorable situación que impide a la mujer el

**Tabla 16**

ESTIMACIONES Y PROYECCIONES DEL ANALFABETISMO DE LA POBLACION DE 15 AÑOS Y MAS

País	1985			1990			2000		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Argentina	5.2	4.9	5.6	4.7	4.5	4.9	3.7	3.6	3.8
Bolivia	27.5	19.1	35.5	22.5	15.3	29.3	14.2	9.4	18.8
Brasil	21.5	19.7	23.3	18.9	17.5	20.2	14.2	13.4	15.0
Colombia	15.3	14.2	16.3	13.3	12.5	14.1	9.9	9.6	10.2
Costa Rica	8.2	8.4	8.0	7.2	7.4	6.9	5.3	5.7	5.0
Cuba	7.6	6.3	8.9	6.0	5.0	7.0	3.8	3.3	4.4
Chile	7.8	7.4	8.1	6.6	6.5	6.8	4.8	4.9	4.8
Ecuador	17.0	14.5	19.5	14.2	12.2	16.2	9.8	8.6	11.0
El Salvador	31.2	27.4	34.7	27.0	23.8	30.0	19.8	17.4	21.9
Guatemala	48.1	40.0	56.2	44.9	36.9	52.9	38.5	31.1	45.9
Guyana	4.6	3.3	5.9	3.6	2.5	4.6	2.1	1.5	2.7
Haití	52.1	45.7	58.1	47.0	40.9	52.6	37.2	32.3	41.7
Honduras	32.0	29.0	35.0	26.9	24.5	29.4	18.8	17.3	20.4
Jamaica	2.0	2.2	1.8	1.6	1.8	1.4	1.0	1.3	0.9
México	15.3	12.5	18.0	12.7	10.5	14.9	9.0	7.5	10.5
Panamá	13.6	13.5	13.8	11.9	11.9	11.8	9.1	9.2	9.0
Paraguay	11.7	9.1	14.2	9.9	7.9	11.9	7.0	5.8	8.2
Perú	18.0	10.5	25.5	14.9	8.5	21.3	10.0	5.5	14.5

Fuente: UNESCO. División of Statistics on Education. Compendio de estadísticas relativas al analfabetismo. Edición 1990. Preparado para la Conferencia Internacional de Educación, 42ª. Reunión, Ginebra, 3-8 Septiembre 1990.

logro de su plena realización". La situación de las mujeres ha mejorado notoriamente y en la actualidad incluso se observa el problema inverso en el Caribe, donde las mujeres logran una mejor educación que los hombres.

La disminución del analfabetismo y el mejoramiento de las tasas de escolarización femenina difiere según el país y al interior de los mismos, lo que ha significado para las mujeres de la región el mantener altas tasas de analfabetismo en las áreas rurales y para las cohortes de edades mayores (tabla 16). Entre 1985 y 1990 las tasas de analfabetismo femenino han disminuido en forma importante en algunos países de la región, como en Bolivia, donde descendió de 35.5% a 29.3%. Haití y Guatemala muestran las mayores tasas de analfabetismo femenino (52.6% y 52.9%, respectivamente) estimadas para 1990.

Se ha logrado la igualdad de acceso de las jóvenes menores de 25 años a los sistemas educativos, pero la discriminación de las mujeres subsiste en los aspectos cualitativos de la educación y se refleja en los estereotipos presentes en los materiales educativos, en la segregación en la orientación vocacional –lo cual afecta también la participación de las mujeres

en el progreso científico tecnológico y en la educación técnica–, en el papel de los docentes en la reproducción de los paradigmas vigentes y en la participación femenina en el nivel directivo regional y nacional.<sup>49</sup>

Sólo siete países tendrían proporciones superiores a 10% de analfabetismo en la región para el año 2000. Serían, en orden decreciente, Guatemala (38.5%) Haití (37.2%), El Salvador (19.89%) y Honduras (18.8) en Centroamérica y, en el resto de América Latina, Bolivia, Brasil y República Dominicana con tasas superiores al 10%, pero inferiores al 15%. En algunos de estos países el problema se agudiza en ciertas regiones como ocurre en el noroeste de Brasil. Conviene destacar las brechas en las tasas de analfabetismo absoluto de la población indígena de México, Ecuador, Perú, Bolivia y Guatemala, con respecto a los promedios de los países, particularmente en cuanto al analfabetismo femenino.

En resumen, las principales limitaciones para superar el analfabetismo absoluto siguen siendo de orden estructural –asociadas a género,

<sup>49</sup> CEPAL (1994), *op.cit.*



**Tabla 17**

EDUCACION DE ADULTOS. POBLACION ATENDIDA EN TODAS LAS CATEGORIAS. SECTOR PUBLICO MAS PRIVADO, 1991  
(Cifras absolutas en miles)

Categoría	América del Sur		América Central y Panamá	Golfo de México	Caribe anglofónico
	Brasil	Resto países			
Total atendidos					
Modalidad formal <sup>a</sup>	...	2 754.9	292.0 <sup>b</sup>	2 301.5	10.9
Modalidad no formal <sup>b</sup>	...	1 768.4	64.9	5.6	2.7
Atendida en alfabetización					
Modalidad formal <sup>c</sup>	...	1 582.8	192.6	...	4.7
Modalidad no formal <sup>d</sup>	...	254.0	31.8	...	2.5
Atendida en continuación de estudios					
Modalidad formal <sup>e</sup>	...	938.9	94.2	106.2	2.1
Atendida en capacitación					
Modalidad formal <sup>f</sup>	...	242.7	5.1	...	...
Modalidad no formal <sup>g</sup>	...	133.2	30.4	...	...

Fuente: "Situación educativa de América Latina y el Caribe, 1980-1994". UNESCO-Santiago, 1996. Cuadro 32 (Anexo estadístico).

<sup>a</sup> No incluye Bolivia, Honduras, Haití; del Caribe anglofónico solamente corresponde a Aruba y Trinidad y Tabago.

<sup>b</sup> No incluye Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Cuba, Haití, México; del Caribe anglofónico solamente incluye Islas Vírgenes Británicas y San Vicente y las Granadinas.

<sup>c</sup> No incluye Bolivia, Colombia, Chile, Perú, Uruguay, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Cuba, Haití, México, República Dominicana; del Caribe anglofónico solamente corresponde a Trinidad y Tabago.

<sup>d</sup> Incluye Chile, Ecuador, El Salvador y San Vicente y las Granadinas.

<sup>e</sup> No incluye Bolivia, Brasil, Guatemala, Honduras, Haití, México; del Caribe anglofónico solamente corresponde a Aruba y Trinidad y Tabago.

<sup>f</sup> Incluye Paraguay, Uruguay, Venezuela, Panamá.

<sup>g</sup> Incluye Chile, Ecuador, Perú, Venezuela, El Salvador, Nicaragua.

etnia, sede geográfica y nivel socioeconómico de la familia— a las que se suman la lentitud en procesar la información de los censos y encuestas de hogares, lo que entorpece un seguimiento sistemático del problema en cada país. Persisten focos muy importantes de analfabetismo en las poblaciones más desfavorecidas de las zonas rurales, en particular en la población femenina; en las áreas urbano marginales; en los grupos de edad de 35 años y más y en las poblaciones indígenas. En países con tasas de analfabetismo superior al 20%, se agregan otros grupos de edad con alto riesgo (10-15 años y 15-25 años).

Entre los logros más significativos para la superación del analfabetismo en la región está la adopción de estrategias focalizadas de acción interinstitucional (superando la anterior tendencia a organizar campañas nacionales costosas e ineficientes) y la positiva acción de las ONG en este campo (tabla 17). La elaboración de materiales didácticos impresos y audiovisuales que tienen en cuenta las características

de las poblaciones<sup>50</sup> a atender y que permiten la utilización de modalidades formales y no formales de educación;<sup>51</sup> la preocupación en la mayor parte de los países con alto índice de población indígena por una alfabetización que considere las lenguas y culturas como elemento enriquecedor del proceso, produciendo textos en idiomas vernáculos y enriqueciendo los programas con elementos de tipo bicultural; así como el inicio de programas para adultos subescolarizados (en países con bajas tasas de analfabetismo), constituyen avances importantes en la erradicación del analfabetismo.

El problema del analfabetismo funcional ha comenzado a estudiarse como fenómeno que atenta contra los niveles de competitividad de

<sup>50</sup> Kaplún, M. 1995. *Los materiales de autoaprendizaje. Marco para su elaboración*. REDALF. UNESCO, Santiago, Chile.

<sup>51</sup> Hamadache, A. 1995. "Relaciones entre la educación formal y la no formal". *Boletín*, N° 37. Proyecto Principal de Educación. UNESCO. Santiago, Chile.

los países de la región. La UNESCO está realizando una investigación regional, que en sus dos primeras fases –la primera se desarrolló en Argentina, Chile, El Salvador y Perú, y la segunda está en ejecución en Brasil, Colombia, México, Paraguay y Venezuela, además de Argentina y Chile– ha permitido elaborar instrumentos de medición del dominio de la lecto-escritura y de las matemáticas aplicables a la vida cotidiana que permitan conocer el perfil de los distintos tipos de analfabetismo funcional existentes en estos países. Los primeros resultados asocian estrechamente este fenómeno a los años de escolaridad y a los niveles de calidad de la educación primaria recibida.

La reducción del analfabetismo absoluto ha disminuido el interés de muchos países en la educación formal de jóvenes y adultos (EDJA) y, por ende, la disponibilidad de recursos financieros para sostenerlo (tabla 17). En muchos casos se observa escasez de metodologías sistematizadas para jóvenes y adultos, lo que genera malos resultados. Destacan, en cambio, los esfuerzos de Guatemala por alfabetizar utilizando ONGs que contrata por resultados y los de Panamá que han recibido un apoyo decidido del presidente de ese país.

Parte del problema radica en no reconocer que la demanda proviene tanto de los adultos como de los jóvenes. Una investigación regional, en el marco de la REDALF, constató que la mayoría de la población que acude a los centros de educación básica de adultos es juvenil.<sup>52</sup> Es necesario definir a esta modalidad educativa como orientada tanto a jóvenes como a adultos y replantear tanto los contenidos como las metodologías de trabajo.

Los Ministros de Educación han usado los resultados de diversos estudios y reuniones especializadas, para promover líneas innovativas como las siguientes:<sup>53</sup> usar materiales adecua-

dos para mejorar la calidad de los procesos y resultados y utilizar la experiencia laboral; asociar esta modalidad a la superación del círculo vicioso de la pobreza; ligarla con esfuerzos por consolidar los derechos humanos y cívicos; integrar las actividades en las políticas sociales de población, salud o medio ambiente, incorporando como contenidos y prácticas curriculares aquellos que inciden en una mejor calidad de vida tales como educación sexual, educación del consumidor, educación ambiental y educación preventiva contra el SIDA y la drogadicción. Estas tareas se han llevado a cabo a través de acciones interinstitucionales, constituyendo redes de cooperación nacional entre entes públicos y no gubernamentales –que sean promotoras de programas de educación popular– e impulsando el intercambio con otras experiencias nacionales y regionales.

## 6. Nuevas demandas a la educación

Entre las nuevas demandas se destacan las que surgen del incremento del número de graduados de primaria, generado por la mayor calidad de la educación; del interés por promover la paz, los derechos humanos, la democracia, el medio ambiente y, en definitiva, la calidad de vida y la velocidad del desarrollo de la tecnología, en especial la informática. Las nuevas demandas se multiplican, pero en esta oportunidad se selecciona tres de las que tienen efectos más intensos y de más largo plazo en el sistema educativo regional.

*a. Más y mejor nivel medio de educación: educar para continuar estudiando y trabajando*

Desde los 90s comienza a surgir en la región un interés creciente por precisar la cobertura a ofrecer en cada una de las modalidades a través de las cuales continúen estudiando los graduados de primaria y por definir los diseños curriculares apropiados para cada tipo de educación media. Ese interés ha sido consecuencia del aumento de volumen de estudiantes que

<sup>52</sup> Messina, G. 1993. *La educación básica de adultos: la otra educación*. REDALF. UNESCO, Santiago, Chile.

<sup>53</sup> *Innovaciones en educación básica de adultos. Sistematización de 6 experiencias*. REDALF, 1995. UNESCO. Santiago, Chile.

terminan educación básica y de la discusión mundial sobre el rol del nivel medio. La educación secundaria no puede ser analizada en forma aislada del resto del sistema educacional o de la sociedad, ni debe ser considerada un fin en sí misma, como es usual hacerlo para la básica, porque sus alumnos irán o a la educación superior o al mundo del trabajo. Está, además, afectada por las grandes tendencias sociales, en especial, por los cambios tecnológicos.

La Sexta Conferencia Regional de Ministros de Educación y Ministros Encargados de la Planificación Económica en LAC (Bogotá, 1987) tomó nota del debate mundial sobre la orientación de la educación media (que todavía continúa) y planteó que “la educación de los adolescentes en muchos países pone mayor énfasis en la formación académica tradicional y preparatoria para la educación universitaria y los egresados de nivel medio no reciben la preparación necesaria para adecuarse al desarrollo económico del país, lo que provoca situaciones de frustración que podrían, al mismo tiempo, dificultar cualquier política tendiente a paliar el desempleo o subempleo”. Hubo acuerdo, además, en estudiar las medidas que “permitan una mayor vinculación entre el aparato productivo y las actividades educacionales, sin desmedro de la finalidad de formación integral de la personalidad del educando que estas deben cumplir”.

Se observa en algunos países una expansión masiva de la educación secundaria. De hecho, 10 países del Caribe tiene educación secundaria universal y en América Latina algunos han alcanzado tasas brutas de cobertura superiores al 70%. Sin embargo, el rango de las tasas netas de escolarización en educación secundaria en América Latina y el Caribe (algunos países sólo alcanzan tasas brutas de 40% o menos) es mucho mayor que en primaria y los países buscan definir su política de expansión.

La *tasa de crecimiento anual promedio* de la educación media ha sido varias veces mayor que la tasa de crecimiento de la población respectiva, por lo que la tasa bruta de escola-

rización en los 90 es unas cuatro veces superior a la de 1960 (tabla 1). Superó el 7% anual en las décadas de los sesenta y setenta, para luego bajar al 2.6% en los ochenta. Es por esto que la tasa neta de escolarización de la población de 12 a 17 años de edad en educación media ha aumentado significativamente desde 36% en 1960 hasta 68% en 1992 y se prevé una tendencia creciente para lo que resta de este siglo. Esta tendencia, a su vez, genera una nueva demanda y desafío al sistema de educación superior.

Se observa todavía una alta selectividad en el ingreso a la educación secundaria, a pesar de la expansión en el acceso. Los jóvenes indígenas, originarios de zonas rurales y de áreas urbanas deprimidas tienen aun considerables dificultades para acceder y permanecer en la educación secundaria que es la que ofrece mayores posibilidades de movilidad social. La equidad no esta presente para la mayoría de la población de ese segmento.

El crecimiento del nivel educacional promedio de la población en la región, resultado de la expansión de la cobertura en las décadas pasadas, se considera como una característica del proceso de modernización socioeconómica acelerada y varios países ya comienzan a plantear programas de desarrollo e innovación de la educación media (Bolivia, Brasil, Colombia, Chile y Uruguay). Sin embargo, la ampliación relativa del acceso a la educación media y los cambios en las definiciones de los puestos de trabajo han dejado obsoleta su función tradicional y ahora se exige una capacidad para aprender y adaptarse a situaciones nuevas. Desde una “transmisión del conocimiento aceptado” que constituía la formación general –orientada principalmente a preparar el tránsito de los alumnos hacia la enseñanza superior– y de una “formación en técnicas manuales” que caracterizaba la formación vocacional –considerada como un nivel terminal desde donde la vasta mayoría ingresaba directamente al mundo laboral– se requiere ahora formar en habilidades para mantener una capacidad para aprender, tanto “el cambio del

conocimiento aceptado” como “el cambio en las actividades a realizar en el puesto de trabajo”.

No ha habido una modificación profunda del contenido y las estructuras de la educación de nivel medio. Algunos países han reducido la duración de ese nivel de enseñanza para alargar la educación básica, prolongando el período de formación general integradora y postergando el de la enseñanza diversificada. En la mayoría de los países se ha mantenido una separación formal entre lo académico general (que debería preparar para la incorporación a la educación superior) y lo técnico vocacional (que busca capacitar para el sector productivo y de servicio) y, en algunos casos, la preparación para la docencia (educación normal). Sin embargo, en todas las ramas predomina una transmisión frontal de conocimientos que está cada vez más desvinculada de la evolución de la economía y del desarrollo de la sociedad. En consecuencia, todas las modalidades de la enseñanza media han sufrido un proceso gradual de obsolescencia curricular, ofreciendo experiencias de aprendizaje cada vez más alejadas de las necesarias para desempeñarse en una sociedad moderna.<sup>54</sup> Según el estudio CEPAL/UNESCO, la educación secundaria académica es tal vez el segmento donde se revela con más fuerza la falta de estímulos para la formación de un pensamiento racional y crítico y la escasa apertura de los sistemas educativos a las sociedades modernas y a los modos de expresión contemporáneos.

La educación secundaria académica o general ha captado a un número cada vez mayor de jóvenes, en relación a las otras alternativas. Su concepción sigue siendo enciclopedista y totalmente desvinculada del contexto en que vive el alumno y, con mayor razón, del mundo del trabajo pese a que un 60% ó 70% de sus egresados ingresa directamente al mundo laboral. La mayoría de los países ofrece educación secundaria a través de una amplia varie-

dad de tipos de escuelas que combinan criterios basados en habilidades y anticipación del destino ocupacional. En años recientes algunos países han combinado educación general y educación técnica-vocacional y creado especialidades en sectores de la economía en los que se puede encontrar trabajo o autoempleo. En Uruguay se ha reconocido<sup>55</sup> que la enseñanza secundaria tiene una “crisis de organización particularmente alarmante” y que “difícilmente pueda lograrse una reforma educativa en ese nivel si no se realiza una profunda revisión y modificación de su gestión, organización y funcionamiento”.

Los escasos estudios acerca de la educación técnico-profesional en la región coinciden en diagnosticar su baja eficiencia y altos costos por alumnos así como la falta de correspondencia entre los estudios cursados y la ocupación desempeñada efectivamente. La Educación técnica está desvinculada del sector productivo en el diseño e implementación de la educación formal para el trabajo, pese al reconocimiento de la importancia que tiene una buena educación técnica para el desarrollo económico de la región y una inserción con competitividad en los mercados internacionales. Existen algunas experiencias de escuelas asociadas a grupos del sector productivo y experiencias de “educación dual” que han logrado diseños curriculares vinculados a las demandas del heterogéneo, diversificado y cambiante mercado laboral y sus egresados adquieren una capacidad para asimilar las tecnologías apropiadas para las distintas realidades y perspectivas de desarrollo del sector productivo. Es necesario evaluar estas experiencias para disponer de antecedentes para diseñar políticas adecuadas en esta área.

La importancia de la educación técnica como una de las áreas prioritarias de la acción de UNESCO en el ámbito mundial, se refleja en

<sup>54</sup> CEPAL/UNESCO (1992), *op.cit.*

<sup>55</sup> CEPAL. 1995. “Hacia un rediseño organizacional de la enseñanza secundaria en el Uruguay”. Montevideo, Uruguay.

el Proyecto Internacional sobre Educación Técnica y Vocacional (UNEVOC), que lleva a cabo con la contribución del gobierno de Alemania. Las actividades de UNEVOC se concentran en tres áreas: mejorar la falta de interés y el status de la educación técnica y vocacional dentro del sistema de educación; fortalecer las relaciones entre la educación técnica y vocacional y la industria y el mercado de trabajo; y desarrollar los sistemas de educación técnica y vocacional. Durante 1996-1997 UNEVOC pondrá el acento en: promover el intercambio internacional de ideas y de experiencias sobre las grandes cuestiones de política general; incrementar las capacidades nacionales y mejorar la enseñanza técnico-profesional; y facilitar la circulación de la información y la cooperación internacional. En América Latina y el Caribe, UNEVOC ha establecido una red de Centros asociados y ha preparado seis estudios de casos sobre el "Rol de la Educación Técnica Vocacional en los sistemas educativos" (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México). Otros tres estudios de casos sobre "Política y legislación para la educación Técnica y Vocacional y su enlace con el mundo del trabajo" están en elaboración. Se ha terminado un estudio sobre la transformación institucional de los sistemas de educación técnica y vocacional en conjunto con CINTERFOR/OIT y se preparan estudios de casos sobre la cooperación entre instituciones educativas y empresas para el entrenamiento o capacitación en experiencias innovadoras realizadas en Brasil, México y Uruguay.

*b. Educación y paz, derechos humanos, democracia y medio ambiente*

El interés por formar a la persona y no sólo transmitir conocimientos en cada disciplina ha dado prioridad a temas transversales tales como: educación para los derechos humanos, educación para la paz, educación para la salud (incluida la educación sexual), igualdad de oportunidades según género, educación ambiental, educación del consumidor o educación

vial. Estos temas tienen especial interés para cambiar el rol del profesor ya que junto con adquirir ciertos conocimientos permiten que los alumnos lleguen a adquirir determinadas actitudes y a desarrollar ciertos comportamientos. Dada la novedad de estos enfoques, es fundamental preparar material de probada calidad que guíe a los alumnos en experiencias pertinentes de aprendizaje en las que tomen en cuenta el contexto local. Ese material se usa en un marco de decisiones compartidas por los diversos actores educativos locales.<sup>56</sup>

En la región se ha acumulado una vasta experiencia en este campo debido a las acciones llevadas a cabo por los organismos no gubernamentales de educación no formal, por lo que los Ministerios y demás instituciones que educan pueden disponer de una rica y probada experiencia para poner en práctica. Esa experiencia indica la conveniencia de utilizar metodologías no frontales para internalizar valores junto con adquirir conocimientos. Los enfoques deben tomar en cuenta el contexto cultural en que se desenvuelven las prácticas educativas, así como los procesos de transformación en las nuevas formas de gestión económica que estimulan un mayor grado de participación de los actores locales en las decisiones del establecimiento escolar.<sup>57</sup>

Muchos de estos temas transversales están evolucionando hacia propuestas más globales, como es el caso de la educación ambiental y la educación en población, donde UNESCO Y FNUAP realizan un esfuerzo para integrarlas en una educación e información para el desarrollo humano sustentable, recogiendo las recomendaciones de la UNCED (Río de Janeiro, Brasil, 1992).

<sup>56</sup> Ver referencia de nota 42.

<sup>57</sup> UNESCO/OIE. 1994. Informe Final de Reunión regional para la preparación de la 44ª Sesión de la Conferencia Internacional de Educación sobre el tema: "Balance y perspectivas de la educación para la comprensión internacional", 12-14 abril 1994. Santiago, Chile.

### c. Educación, informática y medios de comunicación

El uso de la informática y de los medios de comunicación social para fines educativos en la sala de clases de América Latina y el Caribe, se encuentran en su etapa experimental y al comenzar a introducir masivamente multimedia e hipermedia en los procesos educativos se constata la necesidad de encontrar modelos apropiados de enseñanza aprendizaje. La región empieza a diseñar una escuela que favorece la capacidad de organizar y construir el saber y de adquirir destreza para recuperar (acceder) y utilizar información más que la mera memorización de conceptos, pero este diseño es incipiente y se requiere completar su elaboración.

Algunos países están en procesos de experimentación como es el caso de Costa Rica con el Centro Nacional de Didáctica (CENADI) inaugurado en febrero de 1995 donde funciona el primer “Kiosko de información” que es una unidad de servicio para poner en práctica el nuevo tipo de concepción educativa que busca ese país para el siglo XXI.<sup>58</sup> Argentina ha desarrollado la Red TELAR que opera en 400 escuelas conectadas entre sí vía INTERNET y ha dotado de computadores a otras 1 400 escuelas.<sup>59</sup> Brasil, por su parte, dispone de un canal exclusivo (vía satélite) que llega a 50 000 escuelas (dotadas de antenas parabólicas cuando es necesario) durante 4 horas diarias y las escuelas graban los programas para usarlos en el momento adecuado. México inició en Monterrey (1994) un apoyo computacional a la enseñanza ofrecida en 700 centros educativos, incluyendo escuelas secundarias y normales. El proyecto “ENLACES con el Siglo

XXI” en Chile<sup>60</sup> tiene 100 escuelas y 19 grupos de apoyo que se pueden comunicar entre ellas mediante INTERNET, por lo que la información sobre su quehacer está disponible para los usuarios de esta red de redes. Esta tecnología ha posibilitado el diálogo de expertos en educación de diferentes países y UNESCO anima una agrupación virtual a través de esa red.

En educación preescolar se aprecia la utilización de campañas de medios de comunicación social (radio y TV) a fin de interesar a los padres de familia y a la comunidad en general en la estimulación temprana de sus niños. Existen programas excelentes evaluados en diversos países, tales como Sesame Street, que tienden a beneficiar a las familias de niveles medios de áreas urbanas, ya que su impacto es proporcional al tiempo que los niños ven los programas. Además existen diversos esfuerzos para operar programas no formales apoyados en un componente comunitario.

El Comité Regional Intergubernamental del PPE ha recomendado a los Estados Miembros estimular las iniciativas que lleven a educar la población para el uso crítico y creativo de los medios masivos de comunicación social y a continuar avanzando en la estrategia de utilización de los mismos como vehículo y refuerzo en los procesos de educación formal, no formal e informal. En función de esa recomendación UNESCO ha desarrollado varias iniciativas, destacándose tanto un método innovador experimental denominado “Método del Acercamiento Crítico” (MAC) como la “Educación Interactiva a Distancia”. Desde fines de los 80 UNESCO ha avanzado en el diseño de MAC<sup>61</sup> en el que cada estudiante es constructor de su aprendizaje (siguiendo sugerencias

<sup>58</sup> “Kiosko de información. Nuevo servicio para docentes y estudiantes”. En: *El educador frente al cambio*. Edición 5, octubre 1995. Publicación semestral del Centro Farben Norma de Apoyo al Docente.

<sup>59</sup> Proyecto Desarrollo de la informática educativa. Red TELAR. Todos en la red. Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, 1995. Buenos Aires, Argentina.

<sup>60</sup> ENLACES con el Siglo XXI. Programa del Ministerio de Educación que lleva la computación a las aulas. Temas Emergentes. *La Nación*, martes 2 de mayo de 1995.

<sup>61</sup> Matute, A. 1991. “El método de acercamiento crítico. La calidad en el proceso educativo”. UNESCO. Santiago, Chile.



de materiales de aprendizaje, cuya secuencia selecciona el maestro). Buscan y eligen artículos y temas de periódicos y programas, personajes y temas de la TV a partir de los cuales evalúan situaciones comunicacionales y se crean escenarios pedagógicos en los que el profesor usa el natural liderazgo que ejerce sobre el grupo. Es una propuesta metodológica que crea valiosas situaciones de aprendizaje a partir del conjunto de mensajes de un museo, la prensa, la televisión, la radio, el cine y ciertos acontecimientos de la realidad, según la selección que realice el grupo de trabajo o el profesor como conductor del proceso educativo. En síntesis, es una posibilidad para poner en práctica de manera masiva currículos transdisciplinarios e interdisciplinarios a partir de realidades integradas que pueden ser leídas o apreciadas críticamente y discutidas en instancias de diálogo.

La utilización de satélites ha llegado también a la región. En México lleva la “telesecundaria” a todo el país. Por su parte, UNESCO usa el satélite español “Hispasat” en coordinación con INTERNET para generar un poderoso instrumento educativo de aprendizaje interactivo utilizado por una red de universidades e institutos de educación superior para abordar temáticas referidas a nuevos contenidos educativos y al factor calidad. Han participado unas 35 universidades de quince países y en 1996 se espera expandir la experiencia a toda la región.

## **7. Investigación e información para la toma de decisiones**

El PPE ha canalizado una gran cantidad de información y realizado grandes esfuerzos para usarla en definir de un manera precisa los problemas educacionales e identificar las experiencias más valiosas para atacar esos problemas. UNESCO ha continuado recolectando y procesando información estadística para identificar tendencias a través del tiempo y colaborado con REDUC para disponer de los estudios e investigaciones que faciliten el análisis

y la evaluación de los avances progresivos en la definición de problemas y en la búsqueda de soluciones. La serie sobre la “Situación de la Educación en América Latina y el Caribe”, los informes publicados en el Boletín del PPE y los libros y estudios publicados son muestras del trabajo realizado. Sin embargo, es necesario realizar nuevos esfuerzos y el Banco Mundial, BID, USAID y Fundación Ford han acordado colaborar con UNESCO en un proyecto para mejorar las estadísticas de cada país y su procesamiento regional. Al disponer de información comparable y precisa acerca de las variables que afectan al rendimiento es posible adoptar políticas y estrategias de atención más apropiadas. Es necesario disponer de programas de computación que permitan llevar a cabo análisis comparados entre los países y reducir las inconsistencias en los datos que limitan la racionalidad de las decisiones.

UNESCO ha desarrollado modelos computacionales de análisis para superar las deficiencias inherentes a la *baja calidad y veracidad de la información estadística* afectada en algunos casos por procesos de descentralización, por la carga de trabajo del docente que debe proporcionar los antecedentes originados, o por la baja conciencia de las autoridades (nacionales, regionales y locales) sobre la importancia de su uso en la toma de decisiones (la que puede ser el resultado de procesamientos lentos o inadecuados que nunca vuelven al establecimiento para que mejore su gestión).

UNESCO ha iniciado la formación de un banco de ítemes, y está llevando a cabo las primeras mediciones de rendimiento académico en más de una docena de países. Espera ampliar substancialmente esta actividad en colaboración con el BID y la Fundación Ford. Eventualmente esta información será procesada relacionándola con todos los datos disponibles para las escuelas incluidas en las muestras respectivas (ver punto 4.a. más arriba). También ha avanzado en la caracterización del analfabetismo funcional llevando a cabo mediciones en siete países.

Se ha avanzado considerablemente en la

construcción y uso sistemático de *indicadores básicos en educación*<sup>62</sup> lo que permite efectuar análisis comparados en la región a pesar de los obstáculos en la recolección, procesamiento, análisis y uso de la información. El que exista un uso limitado de la información disponible parece depender de la escasez de modelos de análisis, programas y tiempo de computación y de recursos humanos especializados. El SIRI ha desarrollado modelos para el acceso a la educación primaria, la oportunidad con que ingresan, la permanencia y avance de los alumnos a los grados superiores de la educación básica y los grados finalmente aprobados, creando nuevos indicadores, programas de computación y metodologías de estudio que los países pueden adaptar a sus necesidades. El énfasis en la utilización de indicadores macro y micro (por ejemplo, el número de cohortes atendidas en el primer grado versus la repetición declarada por el director de la escuela), permite identificar problemas de consistencia de la información y, en esos casos, buscar modalidades adicionales de análisis. El avance se ha logrado gracias a la creciente colaboración regional en estos aspectos.

SIRI también ha desarrollado modelos de análisis para integrar los resultados de múltiples investigaciones específicas sobre causas de la baja calidad, la repetición y el abandono temporal y se debe continuar trabajando en estos temas. Pero falta llevar a cabo investigaciones específicas para probar las hipótesis de las causas que provocan el fracaso escolar generados por esos modelos, en especial en su relación con la pobreza y condición sociocultural de la familia.

En algunos países hay dificultades para usar plenamente la información estadística disponible originada en distintas fuentes (censos, encuestas de hogares, estadísticas de Ministerios de Educación, encuestas sociales e investigaciones específicas). En otros países los res-

ponsables de las estadísticas educativas tienen limitaciones para participar en el diseño de instrumentos de medición elaborados por los institutos de estadísticas. Estas limitaciones quedaron en evidencia en 1994 en un estudio conjunto del PNUD y UNESCO sobre Información y Educación en el marco del Desarrollo Humano en América Latina y el Caribe que utilizó información originada en Encuestas de Hogares de los países para examinar la relación educación, empleo e ingreso en particular para las mujeres y los jóvenes.<sup>63</sup> Posteriormente, en un Taller Regional sobre Indicadores de Educación para el Desarrollo Humano organizado por UNESCO, los representantes de los Ministerios de Educación, las instituciones de investigación y los especialistas de América Latina confirmaron estos problemas.<sup>64</sup>

Es necesario recolectar información adecuada sobre la situación del personal docente de los países, dada la importancia que tienen en el proceso de aprendizaje y en la equidad de la oferta. Es importante comparar las distribuciones de carga docente (alumnos por maestro) en los establecimientos y los sistemas de clasificación y remuneración del personal docente. En algunos países se los clasifica en docentes (universitarios y no universitarios) y no docentes (universitarios, de nivel medio y sin título) y se emplean sistemas de remuneración asociados a la experiencia, formación y perfeccionamiento o capacitación. Al disponer de información será posible iniciar estudios comparados del efecto de las características del personal docente sobre el rendimiento académico y formación de los alumnos.

La difusión de *resultados de investigaciones en educación en la región* ha tenido un fuerte apoyo de parte del Banco Interamericano de Desarrollo a través de un Programa en ejecu-

<sup>62</sup> Ver *Situación educativa de América Latina y el Caribe, 1980-1994* (Anexo estadístico). UNESCO. 1996. Santiago, Chile.

<sup>63</sup> Latorre, C.L. y González, L.E. 1996. *Perspectiva educativa del desarrollo humano en América Latina*. UNESCO/PNUD. Santiago, Chile (en prensa).

<sup>64</sup> Taller Regional sobre indicadores de educación para el desarrollo humano en América Latina, 23-27 enero 1995. UNESCO, Quito, Ecuador.

ción con la red de investigación en educación REDUC. La gradual difusión del acceso a INTERNET permitirá consultar fácilmente los 30 000 estudios e investigaciones que REDUC tiene disponibles y debidamente clasificados. Este tipo de información ha permitido hacer mejores diagnósticos de la educación (por ejemplo, en Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, Paraguay y Perú). El Caribe se está beneficiando de un esfuerzo similar impulsado por CARICOM.

UNESCO y UNICEF han colaborado en identificar y seleccionar las experiencias exitosas llevadas a cabo en los países de la región para mejorar la calidad y equidad en educación. Han identificado como estrategias destacadas: materiales de autoaprendizaje, educación inicial, educación bilingüe, bibliotecas de aula, atención de los niños con necesidades especiales, aumento del tiempo de aprendizaje, medición y publicación de los logros de aprendizaje, aumento de la participación de los padres y de la sociedad civil en la gestión de la escuela (incluyendo pago de salarios en escuelas rurales), nuevas formas de organización y gestión, intercambio de resultados de investigación e información y mecanismos para alcanzar consensos sobre estrategias para mejorar la educación.

También se ha formado especialistas en diseño y utilización de sistemas de información, como fue solicitado por los Ministros en PROMEDLAC III (1989) y en MINEDLAC VI (1987). UNESCO ha formado más de 200 especialistas en los siete cursos regionales de planificación ofrecidos en 1989-1995. Ese personal está capacitado para impulsar el desarrollo de modernos sistemas de información educativa, que atiendan eficientemente el proceso de toma de decisiones políticas apropiadas.

En resumen, se ha hecho un gran esfuerzo para responder al permanente interés de los Ministros en el "fortalecimiento de los sistemas de información estadística con metodología, técnicas y equipos que permitan el uso de indicadores pertinentes en las tareas de programación, seguimiento y evaluación de los

Planes Nacionales de Acción o documentos equivalentes, en coordinación con el Sistema Regional de Información del PPE". Los avances son importantes, pero falta asegurar la coordinación con las actividades previstas en los proyectos financiados por los bancos. Es necesario mejorar la oferta de buenas estadísticas y de buenas investigaciones a fin de satisfacer la demanda de información por parte de los responsables de las decisiones.

## 8. Administración, planificación y gestión

Los nuevos modelos de desarrollo y los regímenes democráticos están generando cambios sustantivos en *el papel del Estado y en la institucionalidad pública en el quehacer de la sociedad*. La acción del Estado ha pasado desde un papel protagónico central, al momento de crearse el PPE en 1980, a uno de crear incentivos, estimular las innovaciones y establecer normas, lo que implica un rol más profesional y un cambio sustantivo en todas las estructuras administrativas. Al cuestionarse la capacidad gerencial del Estado y criticarse la ineficiencia de los sistemas centralizados se busca dar mayor autonomía al nivel local y más democracia, más participación a la comunidad para lograr más eficiencia, más recursos y más calidad educativa.

La profesionalización de los directivos de la educación, la atención en la gestión de la escuela y el proceso de aprendizaje en la sala de clases están creando un vínculo entre las decisiones políticas con lo que ocurre en la sala de clases y con la participación de otros actores en la educación.

Para poner en práctica estas nuevas orientaciones PROMEDLAC V recomendó profesionalizar la acción de los Ministerios de Educación.<sup>65</sup> La *profesionalización de la acción educativa* implica el desarrollo sistemático de la educación fundamentado en el conocimiento

<sup>65</sup> V Reunión del Comité Regional Intergubernamental del PPE, junio 1993. UNESCO. Santiago, Chile.

especializado, de manera que las decisiones en cuanto a lo que se aprende, a como se lo enseña y a las formas organizativas para que ello ocurra, se tomen de acuerdo a los avances de los conocimientos científicos y técnicos; se especifiquen las responsabilidades; y se establezcan los criterios éticos que rigen la profesión de acuerdo a los diversos contextos y características culturales. Dicha profesionalización, no obstante, no es exclusivamente un acto técnico sino que se debe concebir en el marco de consenso y acuerdos educativos estables y democráticos.

La ejecución descentralizada obliga a: establecer estándares nacionales y sistemas de evaluación de resultados del proceso educativo; desarrollar nuevas instancias y modalidades de seguimiento de las actividades locales apoyándose en las tecnologías de la información; crear procedimientos para evaluar procesos que guíen experiencias valiosas de aprendizaje cuyos resultados sirvan a los maestros en sus decisiones; generar la capacidad de focalizar acciones en beneficio de la reducción de las desigualdades; y desarrollar una política de fomento de las innovaciones. Argentina entrega US\$150 millones por año a los directores de unas 10.000 escuelas cuyos proyectos son aprobados al nivel provincial.<sup>66</sup> Brasil entrega US\$200 millones por año a las asociaciones de padres y maestros de más de 40.000 escuelas. También se entregan fondos directamente a las escuelas (o instituciones asociadas a ellas) en Chile, Costa Rica, Ecuador, Nicaragua y Venezuela, entre otros países.

La *gestión autónoma de las unidades educativas* supone reconsiderar sus funciones e incluir nuevos actores como reales participantes en las decisiones y en las prácticas cotidianas para que concreten una nueva organización y cultura escolar; fijar los objetivos específicos de aprendizaje en conjunto con los docentes y demás segmentos de la comunidad

escolar; utilizar procedimientos confiables que garanticen logros superiores a los estándares que es posible obtener con procedimientos debidamente experimentados; definir indicadores de logro que fundamenten las decisiones pedagógicas y la asignación de recursos; desarrollar expectativas positivas para el éxito de los alumnos; y articular los objetivos compartidos en un plan de desarrollo institucional en el que se explicita el proyecto pedagógico de la escuela. Se estimula así a las unidades escolares para realizar innovaciones educativas, pero se garantiza que los alumnos reciban, al menos, ciertos niveles razonables de logro, de acuerdo a métodos probados que se expresan en etapas e instrucciones precisas, es decir, garantizar que los alumnos no sufran innecesariamente el efecto de malas prácticas pedagógicas.

El director tiene un rol clave en la buena gestión de la escuela y se buscan maneras de asegurar una adecuada selección. El Estado de Minas Gerais, Brasil, ha introducido una reforma radical para la selección de directores de escuelas. Los candidatos a un puesto de director de un establecimiento educacional deben dar un examen para demostrar sus conocimientos y habilidades de gestión y elaborar previamente un plan de trabajo para la escuela el que es votado por los padres, profesores y estudiantes.<sup>67</sup> Será importante evaluar en los próximos años los efectos de esta experiencia en los aprendizajes de los niños.

En estos quince años, en que ha operado el PPE, ha existido una permanente *búsqueda de eficiencia y pertinencia del sistema escolar a través de una descentralización*, pero aun no hay resultados positivos apreciables. Existen procesos de descentralización tanto administrativa como curricular que tienen dinámicas diferentes. Los primeros se ocupan de la cobertura, flujos de alumnos y el financiamiento del sistema en su conjunto, mientras que los

<sup>66</sup> Acciones compensatorias en educación 1993-1995, Plan Social Educativo. 1996. Buenos Aires, Argentina.

<sup>67</sup> Boletín UNESCO, *Basic Education News*, N°1, abril 1995. UNESCO. París, Francia.

segundos tienen como preocupación especial la pertinencia y el aprendizaje. Cada uno se puede poner en práctica de manera independiente. De hecho, varios países están formulando propuestas de delegación de una parte de las funciones curriculares mediante un currículum central u objetivos mínimos (Argentina, Chile y Panamá) o una adecuación estadual o regional (Costa Rica, México y Panamá), y también impulsan una estructura administrativa desconcentrada o descentralizada en materia de contrataciones, traslados, construcciones o permisos (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, México). La educación transita hoy entre la globalidad y la localidad, tanto en sus prácticas de gestión como en sus contenidos curriculares.<sup>68</sup>

Hay en la región variados tipos de descentralización de la educación: uno responde al carácter federal de los países como es el caso de Argentina, Brasil y México; otro privilegia la descentralización a nivel municipal, como es el caso de Chile, Colombia, Costa Rica y recientemente Bolivia. Y, finalmente, otros países ponen el énfasis en el establecimiento mismo como es el caso de El Salvador, Nicaragua, República Dominicana y el Caribe. En general, los procesos de descentralización han puesto más énfasis en la descentralización de funciones y no tanto a la de los recursos técnicos y financieros, lo que ha restringido alcanzar los objetivos de calidad perseguidos por la descentralización.

UNESCO, a través de REPLAD en el marco del PPE, ha caracterizado modelos de descentralización y comparado sus elementos y efectos.<sup>69</sup> Además, ha llevado a cabo, entre otras, acciones de capacitación de planificadores y administradores en técnicas de gestión descen-

tralizada con especial énfasis en los temas de calidad y mejoramiento de la educación básica.

## 9. Financiamiento de la educación

La prioridad que los países asignan a la educación en su desarrollo, se refleja en el aumento de los recursos públicos destinados a la educación (tabla 18) y en el anuncio de asignaciones más altas que han hecho varios países (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Panamá entre otros). Pero el esfuerzo que realizan es menor que el de los países desarrollados. El aumento de recursos en América Latina y el Caribe no está destinado a hacer más de lo mismo, sino a mejorar sustancialmente los resultados académicos del sistema educativo y completar la cobertura. Sin embargo, los recursos financieros son una condición necesaria, pero no suficiente para alcanzar las metas educativas. De hecho los bancos internacionales están dando creciente importancia a la educación en sus programas de asignación de recursos, lo cual tiene el riesgo de financiar reformas educativas demasiado ambiciosas.

La crisis económica de principios de los 80 afectó profundamente el financiamiento de la educación. En la primera parte de los años 80 el gasto público destinado a la educación se contrajo en 16% en 1980 y 1985. Eso hizo que el gasto público en educación por habitante, que llegaba a 95 dólares americanos en 1980, bajara a 71 dólares americanos en 1985, para volver a subir a 124 en 1992.

Si bien es posible dedicar más recursos a la educación, los recursos disponibles permitirían mejores niveles de calidad si cambia el rol del profesor y se generan experiencias de aprendizaje activas, personalizadas y grupales. En 1992, América Latina y el Caribe gastaba en educación por habitante la sexta parte de lo que gastan los países desarrollados. Estos dedican un esfuerzo relativo mayor que el de América Latina y el Caribe (5.3 versus 4.4%), aun cuando su nivel de ingreso per cápita es mucho mayor. El menor esfuerzo de América

<sup>68</sup> Casassus, J. 1995. "La educación entre la globalidad y la localidad". En Seminario FLACSO, Argentina, sobre La construcción de políticas educativas locales. UNESCO. Santiago, Chile.

<sup>69</sup> REPLAD-IIIEP. 1993. Seminario sobre descentralización educativa. UNESCO. Santiago, Chile.

**Tabla 18**

ESTIMACION DE LOS GASTOS PUBLICOS DESTINADOS A EDUCACION

Región	Año	Monto total (billones US\$)	En porcentaje del PNB	Gasto por habitante
América Latina y el Caribe	1975	13.7	3.6	42
	1980	34.2	3.9	95
	1985	28.5	3.9	71
	1990	46.1	4.1	105
	1992	56.7	4.4	124
Resto países en vías de desarrollo	1975	27	3.6	10
	1980	64	3.6	22
	1985	69	3.8	22
	1990	110	3.8	31
	1992	147	4.0	40
Países desarrollados	1975	308	6.4	286
	1980	481	5.4	420
	1985	522	5.3	441
	1990	902	5.3	736
	1992	1 028	5.3	828

Fuente: UNESCO. Statistical Yearbook 1994. Paris, 1994.

Nota: para el cálculo de la información para "resto países en vías de desarrollo", se estimó tanto el PNB como la población, utilizando los respectivos porcentajes y luego se calculó la diferencia entre la información para el total de "países en vías de desarrollo" y "América Latina".

Latina y el Caribe se manifiesta en condiciones de trabajo y valoración social del personal docente relativamente malas. La baja eficiencia del sistema manifestada en bajos logros de aprendizaje y en alta repetición lleva a concluir que, aun cuando hay necesidad de disponer de mayores recursos –para expandir la educación preescolar, mejorar la educación secundaria y la educación para el trabajo y aumentar la investigación científica tecnológica– es necesario también utilizar mejor los recursos de que se dispone, especialmente en educación básica y media. De hecho, el empleo de mejores métodos de aprendizaje permitiría (con los mismos recursos) reducir el fracaso escolar incluso para alumnos de familias de bajos recursos económicos.

Las limitaciones en el financiamiento de la educación observadas en la mayoría de los países, ha impulsado la búsqueda de otros recursos para mantener la inversión y sostener los niveles de escolaridad. Esto ha generado consensos de cooperación entre la educación pública estatal, la municipal y el sector privado, lo que ha permitido ampliar la capacidad de atención y una creciente participación de Organizaciones No Gubernamentales en accio-

nes no formales de educación para poblaciones de mayor riesgo. Hay algunos países que han incentivado con éxito la participación y compromiso del sector productivo privado en el financiamiento de la educación permitiéndoles descontar parte de los aportes de los pagos de impuestos. Además los responsables del sector se preparan mejor para enfrentar la competencia de otros sectores por captar los recursos públicos disponibles, y los de fuentes externas, que en el período 1990-1994 han alcanzado al 1.5% del gasto público en educación en la región.

Sin embargo, existen grandes variaciones en la voluntad política de los países en cuanto al monto relativo de recursos que debe recibir cada uno de los niveles de educación (tabla 19). Los países asignan entre 30 y 60% de sus recursos a la educación básica y entre 9 y 30% a la educación superior, existiendo también fuertes diferencias en los montos de recursos destinados a la educación media.<sup>70</sup>

<sup>70</sup> *Latin America in graphs. Demographics, economic and social trends, 1994-1995.* Inter-American Development Bank.



**Tabla 19**

DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LOS GASTOS PUBLICOS CORRIENTES POR NIVEL EDUCATIVO, 1980 Y 1990

País	Primario		Secundario		Terciario	
	1980	1990	1980	1990	1980	1990
Argentina	40	52	26	25	23	23
Barbados	32	38	32	38	18	19
Bolivia	59	56	11	10	17	23
Brasil	45	49	18	15	19	26
Chile	45	56	18	15	33	22
Colombia	45	32	27	28	24	21
Costa Rica	28	31	22	17	26	36
Ecuador	21	42	19	32	16	14
Guatemala	37	50	12	15	18	35
Haití	59	53	20	19	10	9
Honduras	62	54	18	19	19	21
Jamaica	35	37	37	33	19	21
Nicaragua	56	56	28	12	16	32
Panamá	46	37	22	23	13	21
Paraguay	47	48	31	24	22	28
Perú	64	61	8	15	7	9
Trinidad y Tabago	47	43	35	37	10	12
Uruguay	48	38	33	30	16	23
Región	45	44	21	23	18	20

Fuente: BID. Latin America in graphs. Demographic, economic and social trends, 1994-1995.

Los bajos niveles de renta de los docentes merecen un comentario especial por estar generando el círculo vicioso de la deficiente selección de postulantes y formación del docente, mercado laboral casi monopólico del Estado originado por el rol que se le ha asignado tradicionalmente, rigideces de los presupuestos públicos, falta de reconocimiento al éxito profesional y mala calidad de la educación que reciben los alumnos. Los sindicatos de docentes han centrado sus objetivos de acción en lograr niveles de renta aceptables, dejando de lado la oportunidad de mejorar los resultados del sistema educativo, lo que a su vez impide que la sociedad decida mejorar sus niveles de remuneraciones. Se requieren estudios sistemáticos comparados en la región acerca de los niveles de renta de los profesionales del sector en el mercado del trabajo y los factores que inciden en ellos. En todo caso es evidente que cuando hay maestros titulados cesantes en áreas urbanas que no aceptan puestos en la zona rural (por lo que tiene que ser desempeñado por una persona no titulada) sería necesario elevar el nivel de remuneración de ese puesto hasta que algún titulado acepte desempeñarlo.

En resumen, existe una búsqueda de nuevas formulas de financiar la educación para aumentar el gasto e inversiones públicas para objetivos educativos. Al mismo tiempo, se ha reconocido que se requiere mayor equidad en la aplicación de los recursos disponibles (discriminación positiva), mayor eficiencia en la utilización de los mismos y el pleno aprovechamiento de las ventajas comparativas de las instituciones, grupos y programas nacionales, regionales y subregionales, así como de los programas, de las instituciones y organismos internacionales y de las redes existentes con miras a lograr los objetivos del PPE.

## 10. Cooperación internacional

Más de la mitad de las inversiones regionales en educación (incluyendo la mayoría de las innovaciones efectuadas para mejorar la calidad) es financiada con recursos externos. Importantes innovaciones en educación han sido implementadas con recursos externos o con un uso más efectivo de los internos o tomando ventaja de las nuevas formas de la cooperación entre países. Los proyectos educacionales

de la región han obtenido un financiamiento que excede a los US\$ 1.1 billones por año en el período 1990-1994 (tabla 20).

El aumento de recursos de la cooperación internacional para el sector educativo a partir de los 90 responde a investigaciones internacionales que identifican a la educación como un elemento clave para superar la pobreza e inequidad en la región. Los principales organismos que financian proyectos en educación son el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo y se buscan mecanismos de concertación de esfuerzos entre las múltiples agencias y organismos internacionales que ofrecen cooperación para contribuir en forma más sistemática a los esfuerzos que están efectuando los propios países.<sup>71</sup>

Un importante obstáculo para aumentar la cooperación internacional es la insuficiente capacidad de los países para gestionarla y utilizarla eficientemente. La elaboración, el seguimiento y la evaluación de proyectos de financiamiento educativo exige disponer de sólidos equipos permanentes en las sedes nacionales de los Ministerios y Secretarías de Educación capaces de ser adecuadas contrapartes de la cooperación internacional. Conviene señalar que la información sobre ayuda internacional proporcionada por los países fue en general, muy inferior a los datos proporcionados directamente por las agencias (tabla 21).

Las redes de cooperación promovidas por UNESCO en el marco del PPE han fortalecido la cooperación horizontal en la región. Cuatro redes especializadas han recibido apoyo en los países y cooperado con los gobiernos del área y organismos no gubernamentales (ONGs): la Red Regional para la Capacitación, la Innovación y la Investigación en los campos de la planificación y la administración de la educación básica y de los programas de alfabetización (REPLAD); la Red Regional de Formación, Perfeccionamiento y Capacitación de

Educadores (PICPEMCE); la Red Regional de Capacitación y de Apoyos específicos en Programas de Alfabetización y Educación de Adultos (REDALF); y el Sistema Regional de Información (SIRI) que respondió a la necesidad de recopilar, procesar, analizar y difundir las informaciones que permitieran a los países y al Comité Regional Intergubernamental adoptar las decisiones para el cumplimiento de los objetivos del Proyecto Principal.

Por su parte las cuatro agencias internacionales (UNESCO, UNICEF, PNUD y Banco Mundial) que organizaron la Conferencia de Jomtien (1990) han continuado una acción concertada en los países, participado en PROMED-LAC V (1993) y colaborado en el seguimiento del Compromiso de Nariño relativo a la Cumbre Mundial en favor de la Infancia (30 de septiembre de 1990).

En síntesis, la cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD) ha sido reforzada y están operando nuevos intercambios y mecanismos de análisis de información. La evaluación de las experiencias reduce el riesgo de los errores de implementación en las adaptaciones posteriores. Por ejemplo, el desarrollo del proyecto "Escuela Nueva" en Colombia necesitó 20 años para llegar a ser una experiencia nacional exitosa, pero ahora es posible aprovechar esa experiencia y algunos países adoptaron con éxito el modelo a sus propios contextos en solo uno o dos años. La CTPD ha aumentado la frecuencia del intercambio de información y facilitado las visitas oficiales entre países para familiarizarse con las experiencias exitosas (a nivel regional, subregional y horizontal).

## 11. Contribución de la educación superior al PPE

Los países han puesto en práctica la recomendación de PROMEDLAC II (1987) de intensificar los esfuerzos para asociar las instituciones de educación superior al logro de los objetivos del PPE a través de las Redes y demás mecanismos que establezcan los Estados Miem-

<sup>71</sup> McMeeking, R.W., 1995. "Coordination of external assistance to education in Latin America and the Caribbean". UNESCO. Santiago, Chile.

**Tabla 20**

PROMEDIO ANUAL DE LOS FLUJOS DE ASISTENCIA A EDUCACION SEGUN AGENCIA DE COOPERACION Y PAIS, 1990-1994  
(En miles de dolares)

Agencia	Af- genina	Bolivia	Brasil	Chile	Co- lombia	Co- sta Rica	Ecuador	El Sal- vador	Gua- temala	Hon- duras	Ja- maica	México	Nica- ragua	Pa- namá	Para- guay	Perú	Rep. Dom	Uru- guay	Vene- zuela	Caribe	Otros	Total
Banco Mundial	38 000	8 000	211 900	34 000	22 800	4 600	17 800	-	-	-	6 400	251 400	-	-	-	-	3 000	6 300	29 500	8 200	1 400	643 300
BID	109 590	16 000	20 400	26 773	-	5 600	197	2 880	-	-	5 600	113 938	-	-	14 709	-	5 868	12 670	37 400	17 720	-	389 345
Japón	858	1 744	5 084	902	507	919	188	94	1 064	1 928	152	1 218	104	716	2 355	1 204	801	150	247	86	26	20 346
USAID	-	263	-	527	-	2 510	-	2 818	2 859	2 749	534	-	1 007	-	-	-	571	-	-	1 634	380	15 852
Gran Bretaña	-	230	1	65	218	119	544	-	57	16	576	306	193	-	18	879	-	-	8	3 726	-	6 956
UNESCO	227	200	313	92	100	300	100	100	100	1 033	300	300	1 237	176	200	200	100	215	200	400	45	5 938
Alemania	-	-	-	4 940	-	-	7	-	0	1	-	-	-	-	-	4	-	946	-	-	2	5 899
PNUD	1 594	-	-	2	-	-	-	-	1 262	24	189	-	-	120	-	329	9	-	139	-	217	3 885
Unión Europea	-	-	-	1 665	-	-	-	-	-	182	-	-	2 000	7	-	-	-	-	-	-	-	3 854
OEA	352	88	138	234	248	171	96	93	102	101	123	337	94	174	121	111	-	92	301	607	105	3 480
España	-	-	-	3 452	-	12	-	-	-	-	-	-	-	16	-	-	-	-	-	-	-	2 795
Suecia	-	-	-	2 795	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2 795
FNUJAP	-	200	150	-	125	100	120	400	150	150	-	500	100	88	-	-	125	-	175	-	300	2 682
Holanda	-	-	-	277	-	574	-	-	-	1 466	-	-	47	-	-	-	-	-	-	-	-	2 364
World Food	-	-	-	-	-	-	-	2 220	-	-	-	-	100	-	-	-	-	-	-	-	-	2 320
Francia	-	-	-	1 988	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1 988
Canadá	-	-	-	1 738	-	3	-	-	-	137	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1 878
Dinamarca	-	-	-	1 655	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1 655
UNICEF	27	-	-	39	-	110	-	-	-	271	-	-	195	90	-	-	-	60	-	-	-	792
Luxemburgo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	500	-	-	-	-	-	-	-	-	500
Austria	-	-	129	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	129
Bélgica/CIFRAN	-	-	-	93	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	93
Israel	-	-	-	68	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	69
Italia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	62	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	62
Noruega	-	-	-	36	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	36
Fundación Van Leer	-	-	-	8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8
Otras agencias	-	-	-	-	-	189	-	288	-	-	-	-	-	56	-	-	-	8	-	-	-	540
Total	150 648	26 724	238 115	81 347	23 998	15 206	19 052	8 893	5 593	8 119	13 875	367 999	5 577	1 442	17 402	2 727	10 475	20 442	67 970	32 373	2 474	1 120 452

Fuente: Robert McMeekin. \*Estudio de la coordinación de la asistencia externa a la educación en América Latina y el Caribe\*. UNESCO/BM/BID/UNICEF. Documento para discusión.  
Nota: Cifras preliminares. Las notas explicativas del cuadro están en la fuente.

**Tabla 21**

COMPARACION ENTRE INFORMACION SUMINISTRADA POR PAISES Y DATOS PROVENIENTES DE TODAS LAS FUENTES. PROMEDIO DE COOPERACION EXTERNA ANUAL A LA EDUCACION, PERIODO 1990-1994  
(Miles de dólares)

<i>País</i>	<i>Según informes de países</i>	<i>Según datos de todas las fuentes<sup>a</sup></i>
Argentina	1 004.1	150 684.7
Brasil	607.7	238 190.0
Costa Rica	20 080.9 <sup>b</sup>	81 309.1
Chile	15 417.5	12 744.3
Cuba	58.9	58.9
Ecuador	26 681.4 <sup>c</sup>	19 093.7
El Salvador	11.9	10 816.2
Honduras	7 900.8	9 956.6
Nicaragua	10 328.2 <sup>d</sup>	9 090.5
Panamá	562.2	1 487.8
Uruguay	21 301.9	20 489.9
Total	103 955.5	553 921.7

Fuente: Robert McMeekin. Estudio de la coordinación de la asistencia externa a la educación en América Latina y el Caribe 1990-1994. UNESCO/BM/BID/UNICEF. Documento para discusión.

<sup>a</sup> Incluye informes de países y de organismos internacionales proveniente de tabla 20.

<sup>b</sup> Informe incluye asistencia de Agencias que no enviaron información para cuadro 20.

<sup>c</sup> Incluiría datos para años fuera del periodo considerado.

<sup>d</sup> Incluye información sobre aportes de AID que no están incluidos en tabla 20.

bro para poner en práctica sus políticas nacionales.

Además de realizar esfuerzos por mejorar la calidad de la formación de docentes (en especial la formación en lecto escritura), equipos universitarios han impulsado un gran número de investigaciones e innovaciones (incluida la preparación de materiales) y, en especial, han participado en esfuerzos para medir los rendimientos académicos de los alumnos. Si bien las escuelas de educación realizan muy poca investigación, según lo demuestra un estudio realizado por la Organización de Estados Iberoamericanos,<sup>72</sup> existen especialistas universitarios en Psicología, Sociología y Economía que han realizado importantes aportes para entender los problemas de los sistemas educativos de la región.

Algunos países han intentado dar respaldo institucional a la profesión docente al exigir su formación a nivel universitario o, a nivel su-

perior (post-secundario). Pero las evaluaciones disponibles no muestran un impacto en el rendimiento de los alumnos y, por ahora, coexisten en la región múltiples modalidades de formación en diversos niveles: medio, superior no universitario y universitario. En el nivel universitario coexisten el modelo de universidad pedagógica, con el de la universidad pluridisciplinaria. Se realizan en la actualidad esfuerzos para diseñar una formación de docentes que eleve la calidad profesional de los futuros maestros en la medida que los catedráticos se desempeñen como facilitadores (y no transmisores) de experiencias de aprendizaje y (con un “modelo” de enseñanza) logren cambiar la relación del futuro docente con el saber y el saber-hacer en la medida que aprecien (y sigan) los modelos usados por los catedráticos en la formación misma del futuro profesional docente.

## 12. Conclusiones de lo aprendido en el período

El análisis de los avances hacia las metas del PPE y de sus tareas pendientes indica que exis-

<sup>72</sup> García-Sípido (1994), *op.cit.* Ver además, Rodríguez, E. 1992. “La formación y el perfeccionamiento del profesor desde una perspectiva de profesionalización docente”. OEI. Santiago, Chile.

ten metas claras compartidas y tareas pendientes que requieren firme voluntad política. En la medida que la región se propone simultáneamente superar la brecha del desarrollo respecto a otras zonas del mundo –al competir con éxito con Europa, América del Norte y los emergentes países asiáticos en el mercado internacional y participar en la globalización– y reducir la brecha de la inequidad y la pobreza, hay que completar innovaciones substanciales en el sistema de educación con creatividad y con políticas y estrategias de largo plazo inmersas en una política social consecuente que aumente la eficiencia y efectividad, y que enfatice la calidad, equidad y formación de capital humano para el desarrollo.

Desde 1991 –en que PROMEDLAC IV replanteó la importancia de generar un nuevo estilo de educación que desarrolle en las personas las capacidades y calidades para su participación en una sociedad justa, pacífica y solidaria en el siglo XXI–, se han puesto en práctica experiencias exitosas en la región que muestran la factibilidad de implementar innovaciones efectivas en la calidad de la educación. El análisis de esas experiencias sugiere la conveniencia de integrarlas en un proceso de reformas que tenga impacto en el largo plazo para lo cual se requiere un consenso nacional, de carácter diferente en cada país. Durante el proceso para alcanzar el consenso resultaría útil analizar en detalle al menos tres componentes de una reforma substancial: discriminación positiva en favor de los estudiantes deprivados; uso de alternativas al modelo de aprendizaje frontal al menos durante parte del tiempo de clases; y fortalecimiento de una tradición de investigación empírica en educación.<sup>73</sup> Cualquiera que sea el tipo de reforma propuesta la experiencia del PPE muestra que

es importante considerar diez lineamientos estratégicos para su aplicación: a) articular educación y las estrategias de desarrollo; b) estimular experiencias de desarrollo educativo que integren valores, en especial los relacionados con paz, tolerancia y democracia; c) articular alianzas con otros sectores y actores, en especial con los medios de comunicación, en torno a la educación; d) prevenir problemas de aprendizaje mediante la educación inicial; e) expresar el currículo en materiales de aprendizaje para facilitar su puesta en práctica y mejorar la calidad de la educación básica; f) utilizar modernos enfoques en el aprendizaje de la lecto-escritura; g) formar y profesionalizar docentes que dinamicen al sistema educativo; h) revisar la pertinencia de los objetivos y procesos de aprendizaje en el nivel medio; i) modernizar las modalidades de planificación y gestión de acuerdo con el nuevo rol del estado; j) diversificar las fuentes de financiación del servicio educativo.

*a. Articular la educación con las estrategias de desarrollo y de superación de la pobreza*

El diálogo entre las autoridades nacionales de los sectores sociales y de la educación incluyendo los responsables de la conducción económica y financiera de los países, es una poderosa combinación para romper el círculo vicioso de la pobreza. Si bien la educación no es el único factor que la determina, sino que es parte de un conjunto de ellos, no hay duda que es una palanca para superarla, en especial cuando se formulan y ejecutan políticas educacionales vinculadas a las sociales y económicas. Si bien es importante focalizar los programas conviene recordar que no hay mejor educación para el trabajo que una educación de buena calidad tanto en las zonas rurales, como para mujeres o la población indígena. Dado que ya existen avances considerables en algunos de los países es importante estimular la cooperación horizontal para ampliar la comprensión de los problemas y el diseño de acciones efectivas de alcance nacional.

<sup>73</sup> Schiefelbein, E. 1995b. "Education reform in Latin America and the Caribbean: An agenda for action". Conferencia anual sobre desarrollo en América Latina y el Caribe del Banco Mundial (ABCD-LAC), Río de Janeiro, Brasil (junio 12-13, 1995). UNESCO. Santiago, Chile.

*b. Desarrollar escuelas que estimulen la paz, tolerancia y democracia*

Hay que continuar el desarrollo de escuelas inclusivas o integradoras (mainstreaming) en las que todos los alumnos aprendan de acuerdo a sus condiciones personales, pero con oportunidades de trabajo en grupo que permitan desarrollar la tolerancia y la capacidad para construir consensos. En esas escuelas es posible integrar a diferentes tipos de alumnos al mismo tiempo que proporcionar una educación más personalizada y flexible a las diferentes necesidades. Estas escuelas representan el medio más eficaz para combatir actitudes discriminatorias, fomentan la solidaridad y la cooperación entre los alumnos, proporcionan una educación eficaz para todos y mejoran la relación costo-eficacia de todo el sistema educativo. En esas escuelas es posible atender a alumnos con dificultades de aprendizaje y lograr que las escuelas de educación especial estén estrechamente vinculadas a los planteamientos educativos comunes. En algunos casos estas escuelas se pueden reconvertir en centros de apoyo tanto para la comunidad como para la escuela regular, orientando a padres y profesores, proporcionando materiales, ofreciendo propuestas curriculares diversificadas y procedimientos de evaluación más flexibles, incorporando métodos de enseñanza más personalizados y participativos, utilizando una diversidad de materiales y aprovechando todos los especialistas disponibles para ofrecer una educación más adecuada a las necesidades de los alumnos.

*c. Articular nuevas alianzas en torno a la educación*

La opinión pública tiene un rol creciente en la definición de las prioridades y la asignación de los recursos y, a su vez, la información y la comunicación bombardean el ámbito escolar. Es necesario promover un debate nacional a través de los medios de comunicación masivos sobre los problemas y posibilidades de la

educación. Al mismo tiempo, hay que facilitar el acceso al debate dando al alumnado la capacidad para enfrentar a las grandes cantidades de información, para darles un tratamiento selectivo, así como lograr su comprensión significativa. Las telecomunicaciones facilitan al alumnado el conocimiento de diferentes culturas y realidades siempre y cuando el alumnado reciba las sugerencias oportunas (que dé el maestro o aparezcan en los materiales de aprendizaje) para valorar caracteres o examinar los supuestos y los mensajes que incluyen los medios de comunicación. Además, permiten explorar información en el orden en que se desea y efectuar simulaciones de fenómenos complejos. Estos medios facilitan la creación de espacios de reflexión conjunta entre los profesores y alumnos y constituyen un apoyo para la función docente. La tecnología de multimedia puede combinar imágenes, textos, documentos, datos gráficos y sonidos desde el ordenador y el usuario puede participar en ello. El valor para el estudiante está relacionado con los procesos de utilización y reutilización de materiales, de creación de informes de trabajo y de presentaciones en clases. Esto requiere una nueva formación del docente para asumir el rol de diseñador de "tareas por proyecto" con una plataforma multimedia y de facilitador del aprendizaje en vez de ser un transmisor de información.

*d. Prevenir los problemas de aprendizaje*

Gran parte de los problemas de aprendizaje que se han detectado en la educación básica se pueden evitar (o reducir) con una adecuada estimulación temprana. Esto ha hecho que los países den prioridad a la expansión de la educación preescolar unida a programas de nutrición y de salud que involucren a toda la familia. Junto con usar medios masivos para lograr que los padres estimulen a sus hijos hay que sistematizar y evaluar esas experiencias. Curiosamente, el éxito en la educación inicial hace perentorio que las escuelas básicas mejoren para que los niños beneficiados con metodo-



logías lúdicas y grupales en educación inicial no se frustren con los métodos de enseñanza frontal de la educación básica.

*e. Expresar el currículo en materiales de aprendizaje*

El currículo tradicional como listas de objetivos, ejemplos de aplicación y sugerencias metodológicas supone que el profesor es un mediatizador que adapta esos elementos y diseña instrucciones específicas para los alumnos (las que suele transmitir oralmente). Dado que pocos maestros tienen tiempo y formación suficientes para realizar una adecuada adaptación y preparar profesionalmente sus clases, parece adecuado presentar directamente las sugerencias y ejemplos del currículo en forma de “guías o módulos de instrucciones para los alumnos” que el maestro selecciona y usa (directamente o adaptándolas) o desecha para usar sus propios diseños (siempre y cuando garantice un resultado superior al que se obtendría con el material diseñado y probado profesionalmente).

*f. Atender de manera prioritaria la lecto-escritura y matemáticas básicas*

UNESCO ha impulsado una revisión de los métodos de enseñanza de lectura y escritura, en colaboración con los mejores especialistas de la región, adaptándolos a las necesidades del educando y asegurando la formación y capacitación de los docentes para efectuar los cambios necesarios en la sala de clases. Se han creado cinco redes nacionales para promover prácticas de lectura y programas de alfabetización funcional en media docena de países y la evaluación parcial de estas actividades indica que es posible llevar a cabo su ampliación a toda la región. Algo similar se está iniciando en matemáticas.

*g. Formación y profesionalización docente*

Los cambios en la sala de clases dependen, en

el largo plazo, de la formación del docente. En la medida que se han formado con un método frontal, los futuros maestros tienden a emplear únicamente ese método. Es necesario que los catedráticos formadores de docentes sean “modelos” que logren que los futuros maestros aprendan de manera activa, examinando la realidad educativa y comparándola con las teorías aceptadas y las prácticas recomendadas, es decir, reconstruyendo el conocimiento para apropiárselo. Esa vinculación crítica con la realidad constituye una modalidad de investigación-acción que debe ser apoyada junto con otras metodologías activas. La educación superior tiene allí una gran tarea que cumplir, que está vinculada a los temas de mejor remuneración y, eventualmente, de posibles incentivos. Junto con promover la formación docente inicial es necesario facilitar el perfeccionamiento continuo de los profesores de los distintos niveles del sistema educativo, en talleres realizados en la misma escuela o en grupos de escuelas cercanas. Todo esto obliga a preparar a los “profesores o catedráticos de los centros formadores de docentes”, lo que suele implicar períodos largos de formación. Argentina ha suspendido el ingreso de alumnos a la carrera de docencia por un año para mejorar la formación de los catedráticos. Esta es un área donde la colaboración regional y subregional de investigación-experimentación sobre la formación docente tiene especial valor.

*h. Redefinir el nivel medio de la educación: general y para el trabajo*

Los países han comenzado a enfrentar el enorme desfase entre la oferta actual de educación para jóvenes y la demanda de estos y de la sociedad. El desafío está en encontrar respuestas pertinentes a las exigencias cambiantes del mundo laboral y los intereses de la juventud para ofrecer una educación pertinente y motivadora que facilite su crecimiento personal y los integre efectivamente en el desarrollo de la región. Esto implica dar una formación general de calidad a la población joven que

egresa de educación básica (y no sólo exigencias de memorización). La tarea es cada vez más difícil como resultado de la rápida expansión de los graduados de básica en la mayoría de los países y de los cambios en los requerimientos de la modernidad y de la sociedad del futuro.

*i. Modelos institucionales y de gestión adecuados al nuevo rol del Estado*

El nuevo acento en la capacidad del Estado para incentivar políticas de educación en contextos de descentralización y de mayor participación de otros actores sociales exige un rol más activo del director del establecimiento educacionales y mayor autonomía de las unidades educativas y los profesores. Se están ensayando nuevos métodos de gestión y de uso de información en la toma de decisiones (que toman en cuenta los resultados de investigaciones, estadísticas educacionales y mediciones estandarizadas de calidad) y se busca, al mismo tiempo, perfeccionar e incrementar las fuentes de financiamiento, junto con la coordinación de la cooperación internacional desde la

perspectiva de los países y de las fuentes de cooperación.

*j. Diversificar las fuentes de financiamiento*

Existen grandes presiones para aumentar el financiamiento de la educación. Se requiere pagar mejores salarios de acuerdo a una adecuada profesionalización de los docentes, ofrecer mayor tiempo anual de clases y asegurar una educación inicial para la mayor parte de los niños. Para lograr esos objetivos se requieren mayores recursos para lo cual hay que integrar la participación de toda la sociedad en el quehacer educativo y asegurar que aquellos grupos que pueden hacerlo entreguen los adecuados recursos de financiamiento. La UNESCO ha llamado la atención sobre las crecientes demandas de educación permanente para todos y sobre la necesidad de que todos los actores sociales compartan el costo de hacer realidad este camino para construir una sociedad estable, que utilice adecuadamente los espacios de libertad y democracia, y que logre así asegurar la paz y equidad que desea toda la América Latina y el Caribe.

PEDAGOGIA 97

Desde 1986, el Ministerio de Educación de Cuba ha realizado los Congresos Pedagogía con el objetivo de establecer un espacio para que los educadores de América Latina, el Caribe y otras áreas del mundo, puedan intercambiar experiencias acerca de los principales problemas de sus países y busca puntos en común, divulgar y generalizar posibles alternativas de solución.

Con este objetivo, Cuba -como país sede y en estrecha relación con organismos internacionales como la UNESCO y el UNICEF, organizaciones de educadores tales como la Asociación de Educadores de Latinoamérica y el Caribe (ADLAC)- CONVOCA a los educadores de la región y del mundo a participar en el CONGRESO PEDAGOGIA 97 a realizarse en la Ciudad de La Habana en los primeros días del mes de febrero de 1997.

Se pretende que la rica tradición educacional de cada realidad se exprese en la discusión en comisiones, mesas redondas, conferencias y publicaciones a través de temas referidos a: la calidad de la educación; formación de valores; educación ambiental; educación para la paz y la democracia; la relación escuela, familia, comunidad; atención a los niños de edad temprana; la escuela rural; la creatividad y el personal docente; la vinculación del estudio y el trabajo; la educación para niños discapacitados; educación técnica y profesional; educación de adultos; educación superior; la administración y supervisión escolar; educación sexual, entre otros.

Para mayor información dirigirse a: Comité Organizador, CONGRESO PEDAGOGIA 97. Ministerio de Educación. Obispo N° 160. Ciudad de La Habana, CP 10100. Cuba- Fax: (537) 622547 y 331697.