



Documentos para discusión

Gestión de la
Educación en
América Latina y el Caribe

¿Vamos por un buen camino?

Este documento no ha sido sometido a revisión editorial



Oficina Regional de Educación
para América Latina y el Caribe

Se puede reproducir y traducir total y parcialmente el texto publicado siempre que se indique la fuente.

Los autores son responsables por la selección y presentación de los hechos contenidos en esta publicación, así como de las opiniones expresadas en ella, las que no son, necesariamente, las de la UNESCO y no comprometen a la Organización.

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la presentación de los datos que en ella figuran no implican, de parte de la UNESCO, ninguna toma de posición respecto al estatuto jurídico de los países, ciudades, territorios o zonas, o de sus autoridades, ni respecto al trazado de sus fronteras o límites.

Publicado por la Oficina Regional de Educación de la UNESCO
para América Latina y el Caribe
OREALC/UNESCO Santiago



Índice

\\ PRESENTACIÓN	pág. 5
\\ INÉS AGUERRONDO La gestión del sector Educación en los '90. <u>Algunas cuestiones para mejorar la eficacia educativa</u>	pág. 7
\\ R. W. MCMEEKIN Administración de la cooperación internacional <u>en materia de educación en los países de América Latina y el Caribe</u>	pág. 35
\\ ERROL MILLER Mejoramiento de la equidad y provisión de educación primaria <u>de calidad para los grupos vulnerables de América Latina y el Caribe</u>	pág. 53
\\ ALBERT MOTIVANS Roles públicos y privados en la provisión y el <u>financiamiento de la educación en América Latina y el Caribe</u>	pág. 81
\\ CARLOS MUÑOZ IZQUIERDO Uso de información para mejorar la gestión, <u>seguimiento e impacto de programas y políticas educacionales</u>	pág. 101
\\ DONALD R. WINKLER Mejoramiento de la gestión y de los resultados de enseñanza <u>a través de la descentralización: la experiencia de América Latina</u>	pág. 125



Presentación

UNESCO esta promoviendo en la región una profunda reflexión sobre el financiamiento y la gestión de la educación que asegure el cumplimiento de los compromisos de una Educación de Calidad para Todos, y de las estrategias concertadas para lograrla, contenidas en el Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe, PRELAC (2002-2017).

En alianza con la CEPAL nos propusimos presentar una propuesta en esta materia a ser discutida en un Seminario de Alto Nivel organizado conjuntamente, en el marco del trigésimo período de sesiones de esa Comisión (30 de junio de 2004 en San Juan de Puerto Rico). Esta propuesta debía contener un análisis regional de la situación actual de la educación y sus desafíos, los recursos adicionales necesarios para cumplir al 2015 las metas básicas en educación, algunas alternativas de fuentes de financiamiento que permitan disponer de los recursos necesarios y los cambios requeridos en la gestión de la educación para alcanzar mejores resultados con los recursos en ella invertidos.

Con este último propósito la OREALC/UNESCO Santiago estimó necesario disponer de seis documentos de trabajo que sirvieran de sustento al análisis evaluativo de la gestión educativa en la región. Los temas considerados fueron: gestión institucional y del personal docente; descentralización educativa; producción y uso de información y conocimiento en las decisiones del sector educación; combinación de educación pública y privada; políticas y programas de asignación de recursos que aseguren equidad en educación; y gestión de la cooperación internacional a educación. Para su realización convocó a seis profesionales competentes en estos aspectos, dos de los cuales pertenecen a institutos especializadas de la UNESCO, uno del Instituto de Estadística de la UNESCO-IEU y otro, del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, Sede Regional Buenos Aires, IIPE.

Diversos contenidos de estos documentos de trabajo han sido incorporados en la publicación preliminar sobre Financiamiento y Gestión de la Educación, preparada por CEPAL y UNESCO para ser debatida en el mencionado Seminario de Alto Nivel.

Estos documentos de trabajo representan las opiniones de sus respectivos autores y constituyen interesantes aportes a nuestra reflexión sobre la gestión educativa en América Latina y el Caribe. Nuestra intención de publicarlos es contribuir a la discusión colectiva de los aspectos más cruciales del tema, en el marco de las estrategias establecidas en el Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe para lograr una Educación de Calidad para Todos en la región.

Ana Luiza Machado
Directora
OREALC/UNESCO Santiago

Santiago, junio de 2004



La gestión del sector Educación en los '90. Algunas cuestiones para mejorar la eficacia educativa

Inés Aguerro¹

INTRODUCCIÓN

El sistema escolar es una gran organización, personal-intensiva, que debe ofrecer servicios varios a lo largo de todo el territorio de un país. En siglos de existencia su productividad y eficacia han ido disminuyendo, entre otras razones, porque productividad y eficacia significan actualmente eficiencia, pero también calidad y equidad, temas estos que fueron ingresando a la agenda educativa progresivamente, al mismo tiempo que se fueron redefiniendo con sentidos más complejos y exigentes.

Hoy calidad educativa se refiere menos a la memorización y más a la adquisición de destrezas de nivel superior; equidad no significa ya lo mismo para todos, sino atender las distintas necesidades de manera de asegurar equivalentes oportunidades de aprendizaje, y eficiencia no se mide por el menor costo, sino en términos de la optimización de la productividad educativa, analizando la relación entre insumos, procesos y resultados. Estas redefiniciones² están implicando también la necesidad de redireccionar el funcionamiento de los sistemas educativos para lograr resultados definidos en estos términos, lo cual introduce directamente el problema de la gestión y de las actuales dificultades de gobernabilidad política, técnica y administrativa.

Las reformas de las últimas décadas han demostrado que no es fácil lograr los resultados que se esperan, ya que las decisiones políticas tienen fuertes dificultades para llegar a la práctica. Aun cuando se trate de aspectos en que todos los actores concuerdan en que deben ser modernizados, a la hora de encarar la acción se producen fuertes resistencias casi imposibles de superar.

1. Quiero agradecer de manera particular la colaboración dedicada de la Lic. en Economía Julia Curia, responsable de la búsqueda de información, con la cual he compartido la frustración de la carencia de datos sobre temas tan relevantes para mejorar la eficacia de nuestra educación.

2. En los años 90 parece haberse desarrollado una suerte de 'retórica común' que alude a las necesidades de la educación a través de una suerte de 'conceptos estelares', entre los cuales se destacan los de calidad, equidad y eficiencia. "Esa retórica común consiste en una serie de palabras o "conceptos estelares" utilizados por la gran mayoría de los productores de la agenda pública acerca de la educación. Los conceptos estelares tienen la particularidad de ser transversales a muchas perspectivas paradigmáticas que pugnan por orientar las reformas educativas y, a tal efecto, redefinen conceptos conocidos como 'calidad', 'equidad' y 'eficiencia'. (Braslavsky, 1999).

GESTIÓN Y GOBERNABILIDAD EN EDUCACIÓN

La gestión actual de los sistemas escolares tensiona la gobernabilidad, en tanto para mejorar la eficiencia (y la calidad y la equidad) se deben producir grandes cambios del tipo que, justamente, genera conflictos cuestionando la gobernabilidad.

Las dificultades de gobernabilidad tienen que ver con escasez de recursos. Descontando el recurso estrictamente político que se refiere a la necesidad de llenar con nuevos sentidos³ a la educación, hay dos grandes órdenes de recursos que, con su escasez, provocan serios problemas de gobernabilidad: por un lado, la escasez de recursos financieros (que determinan los recursos materiales); por otro, la escasez de los recursos administrativos, que se manifiesta en procedimientos, normativa y modelos de organización que habilitan o traban la acción.

LOS RECURSOS FINANCIEROS

Las discusiones sobre el financiamiento educativo se encuentran todavía en un estadio preliminar. Si bien es cierto que existe un interés cada vez mayor en este tema, resta todavía encarar discusiones de fondo, tales como cuál es el peso real de los recursos financieros⁴ en la 'producción' de educación o cuál el costo mínimo de la "canasta educativa"⁵.

Sin estas discusiones saldadas, el monto del financiamiento necesario para hacer frente a las futuras necesidades de la educación en América Latina es prácticamente imposible de prever, salvo a través de ejercicios llevados a cabo en el papel a partir del gasto actual.

La experiencia de los '90 en términos de expansión muestra que muchos países de la región han avanzado en la equidad ampliando su escolarización, y que esto ha implicado necesariamente un esfuerzo financiero notable.

Para ampliar la matrícula, los países han incrementado el porcentaje del gasto educativo en el gasto público total, y también han realizado un mayor esfuerzo, medido en términos del porcentaje del PIB que se dedica a educación (Cuadro 1.1.).

No obstante, aun considerando solamente la matrícula incluida, estamos lejos todavía de los resultados educativos que se desean. ¿Será posible aumentar los recursos del sector al mismo ritmo en la década en curso? ¿Cuánto más se necesita incrementarlos para cumplir con los objetivos que nos proponemos? ¿Cuánto para dar educación de calidad con equidad?

Desde el punto de vista de la eficiencia de la gestión, sería sumamente importante poder avanzar en este tipo de perspectivas y poder establecer cuál es el monto de financiamiento necesario para cumplir con las metas de Educación para Todos, con las cuales se ha comprometido desde hace más de una década la mayoría de los países.

3. Michael Fullan se refiere extensamente a este tema, señalando la necesidad de un nuevo propósito moral (moral purpose) para la educación, sin lo cual no se puede dar un nuevo rumbo a la educación (Fullan, 1993).

4. Por ejemplo, hay mucha evidencia que señala que la relación costo-calidad no es unívoca. Sin embargo, no se discute cuál es el costo (gasto) mínimo por debajo del cual es imposible pensar en una educación de calidad. En América Latina esta es una discusión muy relevante porque, por ejemplo, incluiría algún elemento de racionalidad en la fijación de salarios o en la dotación de recursos para el aprendizaje.

5. Otro tema no encarado es la discusión acerca de cuáles son los elementos básicos que componen la función de producción de educación. Sin este acuerdo, hoy se compara internacionalmente el gasto en educación tomando como unidad los dólares estadounidenses, pero sin tener idea de qué se está "comprando" en cada caso, lo que agrega un alto grado de invalidez a la comparación y no permite sacar resultados concluyentes sobre la relación costo-calidad.



CUADRO 1.1. EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN, DE LA MATRÍCULA ESCOLAR Y DE LA TASA DE ESCOLARIZACIÓN. PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. DÉCADA DEL 90.

País	Período	Gasto público en educación. Años 1990 y 1998		Matrícula. Años 1990 y 1999			Tasa de escolarización bruta. Años 1990 y 1999	
		% del PIB	% del gasto público total	Primaria	Media	Total	Primaria	Media
Argentina	1990/91	3,3	11,6	5,0	2,2	7,2	106,3	71,1
	Último año	4,7	14,4	4,8	3,7	8,5	118,9	93,7
	Último año vs. Primero	1,4	1,2	1,0	1,7	1,2	1,1	1,3
Brasil	1990/91	3,7	9,9	28,9	3,5	32,4	106,3	38,4
	Último año	3,9	11,2	21,9	25,0	46,9	166,0	103,2
	Último año vs. Primero	1,1	1,1	0,8	7,1	1,4	1,6	2,7
Chile	1990/91	2,6	12,0	2,0	0,7	2,7	99,9	73,5
	Último año	3,9	16,3	1,8	1,4	3,2	106,9	87,5
	Último año vs. Primero	1,5	1,4	0,9	2,0	1,2	1,1	1,2
Costa Rica	1990/91	3,8	9,4	0,4	0,1	0,5	100,7	41,6
	Último año	4,4	11,3	0,6	0,2	0,8	107,5	50,9
	Último año vs. Primero	1,2	1,2	1,5	2,0	1,6	1,1	1,2
México	1990/91	2,6	16,4	14,4	6,7	21,1	113,9	53,3
	Último año	3,8	24,4	14,8	9,1	23,9	113,5	73,4
	Último año vs. Primero	1,5	1,5	1,0	1,4	1,1	1,0	1,4
Panamá	1990/91	4,7	10,2	0,3	0,2	0,5	106,2	62,6
	Último año	6,0	11,9	0,4	0,2	0,6	109,9	68,7
	Último año vs. Primero	1,3	1,2	1,3	1,0	1,2	1,0	1,1

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de UNESCO. "Situación educativa de América Latina y el Caribe, 1980-2000". UNESCO-OREALC. Año 2001. "Compendio mundial de la Educación 2003". UNESCO.

LOS RECURSOS DE ORGANIZACIÓN

Aunque las discusiones sustantivas sobre cuánto dinero se necesita para dar educación de calidad con equidad están todavía en pañales, un tema que sí se discute es cómo hacer rendir mejor los recursos que hoy se asignan al sector. Superando imaginarios anteriores, existe en la actualidad suficiente evidencia que demuestra que la calidad de los resultados de un sistema educativo no se relaciona de manera unívoca con el costo, aunque hay que reconocer que esos mismos estudios no arrojan certeza sobre cuáles son los principales determinantes, descontando las cuestiones externas a la escuela, hoy llamadas condiciones de educabilidad (López, 2003).

Trabajos que se encuentran en esta perspectiva dejan ver que, con niveles de inversión unitaria comparables, algunos países hacen 'algo' de manera distinta al gestionar sus procesos educativos, que genera mejores resultados (Winkler, 1997, citado por Delannoy, 1998). Un aporte interesante para esta discusión es la impresionante comparación de las pruebas TIMSS, realizada por Ludger Woessmann entre 260.000 estudiantes de 39 países, que llega a la conclusión de que "Las amplias diferencias internacionales en los logros de los estudiantes en las pruebas de logro cognitivo no se pueden explicar por las diferencias en los recursos de las escuelas, sino que son causadas principalmente por las diferencias en las instituciones de los sistemas educativos... los efectos positivos

en el logro de los alumnos surgen de los exámenes centralizados y de los mecanismos de control, de la autonomía de las escuelas en el personal y en los procesos de decisión, de la influencia de los docentes individuales en los métodos de enseñanza, de los límites de la influencia de los sindicatos docentes en el ámbito del currículo, del escrutinio de los logros de los alumnos y de la competencia de las escuelas privadas” (Woessmann, 2001).

Frente al avance de las ideas descentralizadoras que ponen la responsabilidad por los resultados, básicamente en la institución escolar, este aporte nos devuelve la importancia de la gestión macro. Como está apareciendo en muchos análisis, lo importante es no oponer la gestión micro a la gestión macro, sino encontrar los mecanismos y procedimientos que permiten que ambas se retroalimenten. Pero pareciera que estos mecanismos y procedimientos, así como los resultados de la educación, están influenciados, además, por ‘algo’ que no es solo del ámbito de la gestión o de la organización, sino que tiene que ver con la cultura del país y con la tradición educativa, como parece ser el caso de los resultados educativos de Cuba o los de los tigres asiáticos.

La complejidad de los sistemas escolares compromete hoy la gobernabilidad. Los modelos de organización, los procedimientos administrativos y la normativa vigente no han sido aggiornados para enfrentar esta nueva realidad. La concreta posibilidad de tomar decisiones adecuadas se ve hoy obstaculizada en gran medida por los modelos de gestión vigentes en la región, los que pueden caracterizarse, en términos generales, como pre-burocráticos o burocratizados, distando mucho de disponerse de los procedimientos y facilidades propios de una gran organización flexible y abierta, capaz de gestionar y de conducir el cambio de un sistema complejo en épocas de turbulencia.

LA INFORMACIÓN SOBRE GESTIÓN PARA LA GOBERNABILIDAD DEL SECTOR

No se puede gestionar con eficiencia sobre una realidad que no se conoce. Dentro de los recursos de organización, se destaca la escasez de información sobre aspectos centrales relativos a decisiones de gestión. Muchos países desconocen la cantidad de docentes reales que tienen, sus estadísticas de matrícula son solo aproximadas y no existe una sistematización de procedimientos y un manual normativo.

Una consecuencia clara de esta realidad es la inexistencia de buena y completa información sobre los temas que discutiremos en estas páginas. Muchos de ellos solo se tratan en reuniones informales y raramente son abordados en círculos de discusión más informada; solo puede discutirse sobre ellos sobre la base de opiniones y, en todo caso, de alguna información recortada, que no da cuenta del problema en su totalidad. La información es ocasional, no se encuentra consolidada y esto no permite una gestión adecuada, pero tampoco permite un diagnóstico de las necesidades y la elaboración de estrategias de largo plazo que enfrenten estos retos, ni una discusión racional al respecto.

Concientes de esta situación, en este trabajo hemos optado por no despreciar temas importantes porque no contamos con información de toda la región para realizar comparaciones y sacar conclusiones. Más bien, hemos preferido mantenerlos, tanto para introducir la discusión en torno a ellos, cuanto para inducir la necesidad de generar un compromiso formal de recabar información para dimensionarlos y estimar sus soluciones.



LA GESTIÓN DE LOS RR.HH.

En América Latina se dedica entre el 4% y el 6% del PIB a educación, notándose un fuerte incremento en la década de los '90 (Cuadro 1.1.). El análisis de la distribución del gasto evidencia la condición de personal-intensiva de los sistemas escolares, por la fuerte incidencia del rubro personal (docente y no docente). En el Cuadro 2.1. se presentan los datos para una selección de países de la región, y las cifras promedio de los países de la OCDE.

CUADRO 2.1. DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO CORRIENTE EN EDUCACIÓN. NIVELES PRE-PRIMARIO, PRIMARIO Y SECUNDARIO. PAÍSES DE AMÉRICA LATINA. AÑO 1998.

País / región	Participación de los componentes del gasto corriente en el gasto público total (%)				
	Gastos corrientes/ gasto público total (%)	Gasto en personal (%)			Otros gastos corrientes (%)
		Docentes	Otro personal	Total	
Países de América Latina					
Argentina	95	48	42	90	5
Brasil *	95			79	16
México	95	75	11	86	9
Uruguay	92	64	13	77	15
Chile	91			56	35
Perú	90			65	25
Promedio países de la OCDE	92	62	12	74	18

Fuente: "Teachers for tomorrow's schools". OCDE- WEI. Año 2001. Nota: * Los datos corresponden al año 1997.

Normalmente, el abultado gasto en personal se interpreta en función de la escasez presupuestaria, entendiendo que las necesidades de profesores son tales que no queda resto para otros gastos más allá de los salarios. Esta interpretación parece estar cuestionada en este cuadro, por las fuertes diferencias evidenciadas entre los países de la región, referidas tanto al porcentaje de presupuesto que se gasta en personal, como al peso relativo del personal docente vs. otro personal.

De todas maneras, lo que es evidente es que los recursos humanos son el insumo fundamental para sostener el servicio educativo y, por lo tanto, para su calidad. La diferenciación de la oferta educativa y la creciente complejidad de esta tarea determina que el personal de la educación sea no solo numeroso, sino muy diversificado⁶. A pesar de ello, el desarrollo de los indicadores de la educación no abarca todavía buena información sobre este tema, lo que ha determinado una limitación en este análisis.

A. EL NÚMERO DE PROFESORES

A pesar de que la cantidad de profesores es un insumo fuerte del gasto educativo, no se conocen parámetros sobre cuál es el número adecuado de profesores para una población dada. Parecería que no se trata de un tema menor, ya que las variaciones son grandes y esto obviamente se debe manifestar en los costos.

Un indicio de estas variaciones se presenta en el cuadro siguiente, en el que se compara la proporción de personal docente en la fuerza de trabajo de diferentes países. Teniendo en cuenta que el modelo de propuesta

6. Se pueden considerar tres grandes categorías de personal involucrado: dedicado a la tarea de enseñar (incluyendo profesores y personal técnico-pedagógico en las escuelas o distritos), dedicado a la tarea de gestionar (incluyendo directores, supervisores, inspectores y personal de administración en las escuelas o distritos y ministerios) y dedicado a las tareas de apoyo, incluyendo administrativos y de sostenimiento material (maestranza). Normalmente, solo se recogen, o se publican, algunas cifras sobre el primero de estos grupos.

de enseñanza es el mismo en toda la región⁷, se supone que las diferencias deberían relacionarse básicamente con la relación alumno-docente o con la estructura demográfica de la población.⁸

CUADRO 2.2. PERSONAL DOCENTE COMO PROPORCIÓN DE LA FUERZA DE TRABAJO DE 25 A 64 AÑOS. AÑO 1999.

Países	Niveles primario y secundario
América Latina	
Argentina	4.4
Perú	3.8
Brasil	3.1
Paraguay	3.1
Uruguay	2.8
Chile	2.1
OCDE	
Con menor relación al/doc.	
Hungría	4.6
Noruega	4.4
Italia	3.6
Dinamarca	3.5
Australia	3.1
Con mayor relación al/doc.	
México	3.6
Turquía	2.9
Corea	1.8

Fuente: "Teachers for tomorrow's schools". UNESCO-WEI, 2001

¿Qué significa en términos de calidad –y de equidad– que en Argentina haya 4.4% de docentes⁹ en la PEA, mientras que en Chile solo representen 2.1%? ¿Cuál de estas cifras es alta y cuál baja? En el caso de estos dos países, no parece que tenga que ver con una diferente estructura etárea de la población. Las variaciones son grandes y –en términos de calidad y equidad– sería interesante un análisis de la relación entre estas cifras y los resultados de logros de los alumnos.

Un indicio al respecto puede ser el caso de Corea, cuyos buenos resultados de aprendizaje son conocidos y tiene una de las más bajas proporciones de profesores en relación con la fuerza de trabajo¹⁰. Por los resultados de aprendizaje que se obtienen, en América Latina también es interesante el caso Cuba¹¹. Para este país no

7. La propuesta de enseñanza consiste en agrupar alumnos de edad homogénea y encargar a uno (escuela primaria) o varios (secundaria) profesores la enseñanza durante un ciclo lectivo, compuesto por 39 semanas de cinco días, durante tres a cinco horas diarias.

8. El supuesto sería que un incremento en la proporción de población infantil y de jóvenes requerirá más docentes.

9. En este cuadro, Personal Docente se refiere al número de personas, independientemente de su tiempo de trabajo. Sólo en el caso de Australia se toma el concepto de docente equivalente a full-time, pero la definición no especifica si se trata de personal ocupado o "habilitado" para ejercer la profesión.

10. Hay que tener en cuenta que los países del sudeste asiático están entre los que tienen más alto número de alumnos por curso, lo que sin duda influye también en la cantidad de docentes.

11. Según los resultados de las pruebas del Laboratorio de la Calidad, realizadas por OREALC/UNESCO, los logros de los alumnos cubanos sobrepasan los del resto de los alumnos de la región.



se dispone de una cifra estrictamente comparativa con el cuadro anterior, aunque sabemos que los docentes ocupados en los niveles primario y medio representan un 2,4% de la fuerza de trabajo en ese tramo de edades (25 a 64 años).

B. LA PERTINENCIA DE SU FORMACIÓN (TITULACIÓN, CAPACITACIÓN)

El tema de la calidad de los docentes y de su formación es hoy una preocupación en todo el mundo, ya que es claro que la formación de los profesores no ha acompañado las nuevas demandas de la sociedad.¹² Siendo muy difícil operacionalizar qué significa 'calidad' docente, definiremos para estos efectos como formación adecuada la que se obtiene a partir de estudios que culminan en el título docente correspondiente.

Las exigencias para obtener el título

Los procesos de reforma de la formación docente han asumido singular importancia en las últimas décadas y pueden reconocerse entre ellos algunos rasgos comunes, uno de los cuales es la tendencia constante a alargar los años de formación.

CUADRO 2.3. CANTIDAD DE AÑOS DE EDUCACIÓN POST SECUNDARIA REQUERIDOS PARA SER DOCENTE TITULADO, POR NIVEL EDUCATIVO. AÑO 1999.

Países	Años de formación		
	Primario	Secundaria Inf.	Secundaria Sup.
América Latina			
Argentina	2,5	3,25	5
Brasil	3,5	4	4
Chile	4	4	5
Paraguay	3	4	3
Perú	5	5	5
Uruguay	3	4	4
OCDE			
Alemania	5,5	6	6,5
España	3	6	6
Francia	5	5	5,5
Portugal	4,5	4,5	4,5
Reino Unido	4,5	4,5	4,5
República Checa	4,5	4,5	5

Fuente: Siniscalco, M. "A statistical profile of the teaching profession". ILO-UNESCO. Año 2002.

Si bien se registra una gran variación, la duración de la formación docente en los países de la OCDE es mayor que en América Latina, lo que les permite combinar una fuerte formación pedagógica con cursos universitarios sobre los contenidos que deben enseñar (Martín, 1999)

12. El tema de la calidad profesional de los profesores implica una discusión previa sobre el modelo pedagógico adecuado para enfrentar los problemas actuales. Las discusiones específicas, como puede ser la cantidad de años que debe tener esta formación, u otras características, se restringen todavía prácticamente al ámbito académico, y en ese ámbito todavía no se ha llegado a acuerdos sustantivos que permitan elaborar decisiones políticas que puedan sostenerse.

Porcentaje de docentes titulados¹³

En todos los países de la región existe normativa que exige el título otorgado por los institutos formadores de profesores o por las universidades para poder enseñar. El supuesto es que de esta manera se garantiza la formación adecuada y, consecuentemente, la calidad del ejercicio profesional.

CUADRO 2.4. DOCENTES TITULADOS DISCRIMINADOS POR NIVEL EDUCATIVO.
PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. CICLO LECTIVO 2000-2001 (EXPRESADO EN %)

País	Docentes titulados (%)					País	Docentes titulados (%)					
	Pre-primario	Primario	Secundario	Pre-primario	Primario		Secundario					
América del Sur						Caribe Inglés						
Países más desarrollados						Anguilla						
Argentina *	83		88		57	Antigua and Barbuda	45	**	47	**	53	**
Brasil	87		92		79	Antillas Holandesas	100		100		s/d	
Chile	91		92		88	Aruba	100		100		100	
México	s/d		s/d		s/d	Bahamas	53	***	58	***	s/d	
Uruguay	s/d		s/d		s/d	Barbados	82		82		71	
Resto de América del Sur						Belize						
Bolivia	79		74		77	Bermudas	100		100		100	
Colombia	s/d		s/d		s/d	Dominica	100	**	68		32	
Ecuador	84		87		73	Granada	28		70		30	
Paraguay	s/d		s/d		s/d	Guyana	38	**	51	**	62	**
Perú	s/d		78		76	Islas Cayman	s/d		100	**	100	**
Venezuela	s/d		s/d		s/d	Islas Turcos y Caicos	s/d		100		s/d	
Caribe Latinoamericano						Islas Vírgenes Británicas						
Costa Rica	92	**	93	**	s/d	Jamaica	67		80		86	
Cuba	100		100		94	Montserrat	100		95		s/d	
El Salvador	s/d		s/d		s/d	San Cristóbal y Nieves	s/d		56		35	
Guatemala	s/d		s/d		s/d	San Vicente y Granadinas	s/d		s/d		s/d	
Haití	s/d		s/d		s/d	Santa Lucía	s/d		s/d		s/d	
Honduras	s/d		s/d		s/d	Suriname	100		100		100	
Nicaragua	29		73		45	Trinidad y Tobago	20		78		55	
Panamá	55		75		82							
República Dominicana	s/d		s/d		s/d							

Fuente: Página Web del Instituto de Estadísticas de la UNESCO.

Notas: (*) Datos correspondientes al Censo Nacional de Docentes y Establecimientos. Año 1994. (**) Corresponden al ciclo lectivo 1999-2000. (***) Corresponden al ciclo lectivo 1998-1999.

El crecimiento explosivo del sistema educativo en algunos períodos ha producido situaciones de desequilibrio entre la cantidad de profesores demandados y la de profesores existentes. Debido a este tipo de crecimiento de la matrícula del nivel primario en las décadas de los '60 y '70, y luego de la secundaria en las de los '80 y '90, hoy coexisten en las aulas de la región enseñantes con formación específica con otro personal que no la tiene.



Esta diferencia, importante desde el punto de vista de la habilidad o la competencia para ejercer el rol, no se toma en consideración, a punto tal que ambos tipos de personal se engloban en la denominación “docente”.

La escasa información disponible, que confirma lo conocido por experiencia, evidencia que el problema es más agudo en la enseñanza media. La razón central de esta situación tiene que ver con cuestiones históricas relativas al patrón de expansión del sistema educativo, pero también con la incapacidad de nuestros sistemas escolares de autorregularse. Las prácticas de planificación son básicamente reactivas y sus enfoques no se han actualizado para incluir la mirada prospectiva.

Enfrentar la necesidad de incrementar el número de personal que enseña titulado no es solo una cuestión semántica. Afecta directamente la calidad de los resultados. La experiencia de los países centrales muestra que es un problema que puede encararse con decisión política y con procedimientos de gestión. Países que han realizado fuertes reformas curriculares sobre todo en el nivel secundario, en el que la formación requerida es mucho más específica que para el nivel primario, se han encontrado con el problema de la carencia de personal titulado para las nuevas asignaturas a enseñar. Las estrategias utilizadas para incentivar al personal a que se titule fueron, por ejemplo, restringir la cantidad de años que una persona puede enseñar sin título, lo cual significa que si a equis cantidad de años de enseñar la materia no se presenta el título, no retiene su puesto (Holanda), o diferenciar la situación laboral de quienes tienen título de los que no lo tienen. Esto implica, por ejemplo, que quien no tiene título no es “docente” y, por lo tanto, no tiene los beneficios de antigüedad o bonificaciones correspondientes, no puede ascender en la carrera, etc. (Portugal).

Sin desconocer los problemas de gobernabilidad de estas propuestas, se trata de mecanismos de incentivación posibles de ser introducidos en las administraciones educativas latinoamericanas para enfrentar el problema de la escasa titulación de personal de enseñanza, sobre todo en el nivel secundario.

Capacitación en servicio del personal de enseñanza

Un segundo tema referido a la gestión de la calidad de la formación docente se refiere a la capacitación en servicio. En este tema, se ha pasado de una primera idea de ‘perfeccionamiento’ docente, que centra la responsabilidad en el profesor, a la necesidad de ‘desarrollo profesional’ (Avalos et al., 1999), que requiere de políticas públicas específicas para incentivarla masivamente.

En las últimas décadas estas políticas han sido comunes en la mayoría de los países. En Argentina, en el período 1995-1999 se ejecutaron 27.431 cursos de capacitación docente de acuerdo con el siguiente detalle:

CUADRO 2.5. CURSOS DE CAPACITACIÓN DOCENTE. ARGENTINA. PERÍODO 1995-1999.

Nivel educativo	Cursos		Destinatarios de los cursos			
	Cantidad	% sobre total	Cursantes aprobados	Docentes participantes	Cobertura (% s/docentes en actividad)	Cursos por docente
Nivel Inicial	4.637	16,9	128.934	59.051	100,0	2,2
EGB 1 y 2 (1° a 6° grado)	16.691	60,8	457.228	158.154	89,0	2,9
EGB 3 (Secund. básica)	4.161	15,2	105.839	65.144	35,0 *	1,6
Polimodal (Sec. superior)	356	1,3	6.562	5.578	35,0 *	1,2
Directores	1.225	4,5	40.578	26.077	59,0 *	1,6
Supervisores	77	0,3	s/d	s/d	s/d	s/d
Sin datos	284	1,0	9.503	s/d	s/d	s/d
Total	27.431	100,0	748.644	314.004		2,4

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de “La política de capacitación docente en la Argentina. La Red Federal de Formación Docente Continua. (1994-1999)”. Ministerio de Educación de la Nación. Argentina. Nota: (*)Proporción del total de docentes del nivel respectivo que hizo al menos un curso. EGB3 y Polimodal están estimados en conjunto, como un solo grupo.

La modalidad predominante fue la presencial (92%). Un 6% fue semi-presencial y el 2% restante, a distancia.

Respecto de los participantes en los cursos en total asistieron 810.951 cursantes¹⁴, de los cuales 748.644 aprobaron (92%) y 62.307 (8%) reprobaron o abandonaron el curso.

El peso del financiamiento fue asumido por el ministerio nacional¹⁵, que en ese período transfirió a las provincias 103,2 millones de dólares, destinados a los cursos de capacitación docente. Este importe representó un 0,7% del presupuesto total del Ministerio de Cultura y Educación del período. El costo promedio por curso fue de 3.761 dólares; por cursante aprobado, 137,8 dólares, y por docente capacitado ascendió a 328,6 dólares.

A pesar de las sumas cada vez mayores de presupuesto que se asignan a este tema, los resultados medidos en logros de los alumnos no resultan alentadores. Se destaca una fuerte paradoja: por un lado, existe una gran aceptación de estas estrategias, ya sea entre el personal de la educación o entre los decisores políticos, los sindicatos y la sociedad en su conjunto, pero por otro lado, no se han logrado acuerdos básicos sobre cómo deben organizarse y, menos aún, sobre cómo se puede garantizar buena calidad de la oferta, acreditación real en los docentes y resultados en la práctica.

Entre los principales temas de debate están los siguientes:

- Quién es el destinatario de la capacitación. Se ha pasado de un primer modelo en el que se ofertaban cursos a los docentes (responsabilidad individual), a un modelo en que se prioriza la capacitación en equipo dentro de la escuela (responsabilidad institucional).
- Cómo se establecen los controles de calidad. Se ha pasado de un primer momento, en que solo existía control de asistencia (para obtener derechos que repercuten en el sueldo o en las posibilidades de ascenso), a un intento no siempre logrado de evaluación individual con calificación que permite aprobar o reprobado la actividad.
- Cómo se establece la estrategia. Entre las cuestiones discutidas están si deben o no ser obligatorios, si deben realizarse o no dentro del horario de trabajo, si se deben reconocer salarialmente, etc. Los ejemplos son variados y no existe acuerdo al respecto.

Reordenamiento de la oferta de formación de docentes

Las cifras sobre profesores titulados desnudan también otro problema referido a la inadecuada oferta de formación docente. En relación con la distribución de la oferta, la mayoría de los países forma más docentes de primaria de los que necesita y menos docentes de secundaria de los que necesita, sobre todo para las asignaturas correspondientes a las disciplinas exactas, situación que comprende, asimismo, a los países del Cono Sur. Como resultado, alcanzan o exceden los titulados para enseñar en el nivel elemental, pero faltan profesores con título adecuado para el secundario.

Existe en este tema un campo importante para mejorar la eficiencia del uso de los recursos financieros, ya que en muchos países latinoamericanos el problema no reside en la carencia de recursos, sino en históricas decisiones incorrectas sobre el tema. Puede dedicarse a la formación de docentes una proporción del presupuesto educativo que puede ser suficiente, pero el rendimiento de esta inversión se halla muy comprometido debido a dos situaciones. En primer lugar, está mal asignado ya que no se destina al tipo de formación que se requiere para cubrir las necesidades del sistema. Por otro lado, no se exige a estas instituciones mínimos estándares de eficiencia, por lo que sus indicadores de rendimiento (retención, repetición, etc.) son los más preocupantes de todo el sistema.

14. El total de personal docente en ese país es 750.000.

15. Por tratarse de un país federal, el gobierno central (nacional) y las provincias comparten las responsabilidades de la educación.



Solo para retratar esta situación, en el caso de Argentina la matrícula del año 2000 de los institutos de nivel superior no universitario de formación docente exclusivamente, ascendió a 250.413 alumnos, de los cuales un 72,2% (180.703) asistía a un establecimiento de gestión pública. Pero los egresados del sistema de gestión pública, en ese año, representaron solo un 14,5% (26.276) del total de alumnos¹⁶. La misma ineficiencia se manifiesta en el gasto. Siempre para el año 2000, el gasto público ejecutado por las provincias y la ciudad de Buenos Aires en educación superior no universitaria ascendió a 716,9 millones de dólares. Si se supone que el gasto se distribuye de manera uniforme entre los dos tipos de formación, el gasto de los institutos que sólo forman docentes ascendió a 509,7 millones de dólares. Se estima así un gasto anual por alumno de 2.821 dólares y por egresado, de 19.399 dólares, importe que difiere significativamente del gasto “teórico” por egresado (8.462 dólares para las carreras de 3 años y 11.283 dólares para las de 4 años).

Es imposible mejorar la calidad de la enseñanza básica o la secundaria si no se cuenta con profesores adecuadamente titulados y con formación permanente. Es imposible, además, avanzar hacia la equidad educativa cuando la distribución geográfica facilita la concentración de estas ofertas formadoras en las zonas más urbanizadas de los países generando los consiguientes desajustes.

Un tema importante en relación con los desafíos a encarar es precisamente la necesidad de acuerdos de reordenamiento de la oferta de formación docente dentro de las distintas regiones de un país, problemática que sobrepasa la mera mirada institucional y requiere de una política pública. Es necesario hacer una adecuación del sistema de formación de docentes y del compromiso del sistema educativo y de las instituciones que forman profesores, para poder cumplir con la cantidad de personal que el sistema necesita en los distintos niveles y modalidades, teniendo en cuenta también la oferta universitaria y pactar con estas instituciones una distribución más racional de los esfuerzos.

Esta necesidad de reordenamiento está dada no solamente por los desajustes en términos de la oferta cuantitativa de formación, sino también debido a que la progresiva instalación de procedimientos de acreditación y control de calidad desnudan situaciones difíciles de encarar sin conflicto. En todos los países existe un conjunto de instituciones formadoras de docentes que ya no prestan el servicio que debieran y que por tanto presentan un serio problema para la decisión. Estrategias como aprovechar el exceso de profesores de una asignatura para limitar la inscripción unos años, armar alternativas de reconversión institucional para cubrir nuevas necesidades, proponer carreras a término hasta que se sature la necesidad, pueden aparecer con bases muy racionales, pero si no están muy bien presentadas y monitoreadas generan fuertes resistencias.

C. LA CARRERA LABORAL DOCENTE

El ingreso, permanencia y ascenso en la carrera laboral de los profesores tienen características claras que condicionan la organización del trabajo en educación. Ellas se pueden resumir en una serie de rasgos comunes, entre los que se destacan (Morduchowicz, 2002):

- La carrera está conformada piramidalmente por una serie de puestos jerárquicos que suponen diferentes funciones.
- Para ascender tienen más importancia los elementos formales (credencialismo y antigüedad) que el desempeño.
- Los sistemas de evaluación no funcionan sobre bases objetivas. No hay indicadores reales, no hay cultura de la evaluación.
- El régimen de compensaciones está desvinculado de lo que se hace en la escuela.
- La escala paga igual por diferentes esfuerzos, aptitudes y desempeños.
- El puesto de trabajo es inamovible, lo que dificulta responder a nuevas demandas educativas.

¹⁶. La relación inversa, alumnos por egresado, ascendió a 6,9, valor que puede interpretarse como la duración promedio de la carrera, que es de tres años para profesor de elemental.

Por las condiciones de estabilidad, son pocas las posibilidades de modificar las características del trabajo o de limitar los servicios de los profesores. Debido a que la educación es un servicio que debe adecuarse a los movimientos y necesidades de la población, no es raro que se plantee la necesidad de decidir sobre la apertura o el cierre de secciones de grado, el traslado de localización de una escuela, el agotamiento de demanda para algunas ramas de la enseñanza media, etc. Todos estos temas afectan de alguna manera el movimiento de personal, lo cual resulta siempre complicado a pesar de que –en la letra– las regulaciones laborales reconocen la necesidad de flexibilización.

Toma de decisiones sobre aspectos de la carrera laboral

En la búsqueda por la mayor eficiencia en la gestión, una tendencia importante en las últimas décadas ha sido la descentralización. Este proceso ha determinado que en la actualidad exista una gran diversidad en América Latina en lo que se refiere a las competencias de las diferentes instancias del Estado sobre las decisiones que tienen que ver con la carrera laboral de los profesores.

Sin que puedan determinarse tendencias homogéneas, pareciera que los países más extendidos de la región (Argentina, Brasil y México), cuya organización política es de federación, han optado por descentralizar estas decisiones, por lo menos al nivel de los Estados federados¹⁷, mientras que los menos extendidos, como es el caso

CUADRO 2.6. NIVEL DE TOMA DE DECISIONES DE LAS ESCUELAS PÚBLICAS PRIMARIAS Y SECUNDARIAS. AÑO 1996.

País	Contratación y despido		Promoción de maestros	Salario	Inversiones	Mantenimiento	Libros
	de maestros	de directores					
América del Sur. Países más desarrollados							
Argentina	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial
Brasil							
Minas Gerais	Estado/escuela	Escuela	Estado *	Estado	Escuela	Escuela	Estado
San Pablo	Estado/escuela	Estado	Estado *	Estado	Distrito esc.	Distrito escolar	Estado
Chile							
Chile	Municipal	Municipal	Estado *	Nacional	Municipal	Municipal	Nacional
México							
México	Estado	Nacional **	Estado **	Nacional	Agencia nac.	Estado	Nacional
Uruguay							
Uruguay	Nacional	Nacional	Sin datos	Nacional	Nacional	Nacional	Sin datos
Resto de América del Sur							
Bolivia	Nacional	Nacional	Nacional	Nacional	Nacional- FIS	Escuela	Escuela
Colombia	Departamental	Departamental	Departamental	Nacional	Municipal	Municipal	Municipal
Ecuador	Nacional	Nacional	Nacional	Nacional	Nacional	Nacional	Nacional
Perú	Estado	Estado	Estado	Nacional	Agencia nac.	Estado	Hogar
Venezuela	Nación/Estado **	Nacional	Nacional ***	Nacional	Agencia nac.	Agencia nac.	Hogar
Caribe Latinoamericano							
Costa Rica	Nacional	Nacional	Sin datos	Nacional	Nacional	Nacional	Hogar
Ecuador	Nacional	Nacional	Nacional	Nacional	Nacional	Nacional	Nacional
Guatemala	Nacional	Nacional	Nacional *	Nacional	Nacional-FIS	Nacional	Nacional
Jamaica	Escuela	Escuela/Min. Ed. **	Escuela/Min. Ed.	Nacional	Nacional	Nacional	Nacional

Fuente: Congreso de la República de Perú. Comisión de Educación, Ciencia y Tecnología. Dictamen de la Ley Marco de Educación. Notas: (*) De acuerdo con el Estatuto Docente. (**) El gremio docente participa en el proceso. (***) Lo establece el estatuto y el gremio participa. En Jamaica las escuelas proponen los candidatos docentes a ser promocionados y el Ministerio de Educación toma la decisión final.

17. Brasil es la excepción, ya que ha descentralizado muchos de estos procesos hasta el ámbito del municipio, sobre todo en lo que se refiere a la enseñanza de los grados inferiores. Esta estrategia, sin embargo, no ha dado todos los frutos esperados, sobre todo en el caso de los pequeños municipios rurales.



de los del Caribe, mantienen las decisiones a nivel central. La excepción parece ser el tema del salario, que en todos los casos (salvo Argentina), se decide en el nivel nacional.

Superposición de la oferta educativa

Los procesos de descentralización han quedado en algunos casos a mitad de camino, superponiéndose las diferentes instancias de gobierno. Como muestra el Cuadro 2.7, hay países en la región donde se superponen ofertas municipales, estatales (provinciales) y nacionales, duplicando costos y dificultando la prestación de servicios de asistencia y orientación a los equipos docentes en las escuelas en razón de la atomización de la oferta que esto implica.

CUADRO 2.7. ÁMBITO RESPONSABLE DE LA CONTRATACIÓN DE LOS MAESTROS DE NIVEL PRIMARIO. PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.

País	Local/ Escuela	Municipal	Provincial/Estatal	Central
América del Sur				
Países más desarrollados				
Argentina			X	
Brasil		X	X	
Chile		X		
México		X	X	
Uruguay			X	
Resto de América del Sur				
Bolivia		X		
Colombia			X	
Ecuador				X
Paraguay				X
Perú			X	
Venezuela		X	X	X
Caribe Latinoamericano				
Costa Rica				X
El Salvador	X			
Guatemala		X	X	X
Honduras				X
Nicaragua		X		
Panamá				X
República Dominicana	X	X	X	X

Fuente: Alvarez B. y Majmudar J. "¿Quién está preparando a nuestros hijos para el siglo del conocimiento?". Banco Mundial, abril de 2001.

Evaluación del desempeño del profesor

Estas características se han desarrollado en el marco de un Estado en permanente deterioro, sin capacidad de planificación, que ha contado cada vez con más demandas pero siempre con menos recursos para enfrentarlas, lo

que lo ha llevado a flexibilizar notablemente las exigencias y los controles. Una de las situaciones paradigmáticas en ese sentido se manifiesta en el proceso de evaluación del desempeño de los profesores.

En términos formales, en todos los países existen instancias de evaluación de los profesores, ya sea en el ámbito de los directores de las escuelas o de los supervisores/inspectores. Son poco comunes otras instancias de evaluación, como los pares, otros profesionales o los alumnos. En el Cuadro 2.8. aparece información para 18 países de la región que evidencia el uso poco homogéneo de los resultados de las evaluaciones.

Solo en un tercio de estos países la evaluación del desempeño docente tiene efectos en el ascenso o en el salario, y en gran parte de ellos solo se realiza un informe sin consecuencias posteriores.

CUADRO 2.8. EVALUACIÓN DE LOS DOCENTES. PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. AÑO 1998.

País	Inspectores	Directores	Otros maestros	Otro	Utilización/ consecuencias
América del Sur					
Países más desarrollados					
Argentina	X	X			Promociones
Brasil					
Chile	X				Informes regulares
México	X	X	X		Promociones
Uruguay	X				Informes y promociones
Resto de América del Sur					
Bolivia	X	X		Asesores	Ninguna
Colombia	X				Ninguna
Ecuador	X	X			Promociones
Paraguay	X	X			Informes y promociones
Perú	X	X			Informes regulares
Venezuela	X	X		Coord. Departamental	Informes y promociones
Caribe Latinoamericano					
Costa Rica					
El Salvador	X	X			Informes regulares
Guatemala	X			Capacitador técnico	Informes regulares
Honduras				Director departamental	Informes regulares
Nicaragua					
Panamá	X	X			Ninguna
Rep. Dominicana		X	X	Estudiantes	Aumentos de salario

Fuente: Alvarez B. y Majmudar J. "¿Quién está preparando a nuestros hijos para el siglo del conocimiento?". Banco Mundial, abril de 2001.

Mejorar la carrera docente implica una serie de fuertes desafíos ya que se trata de modificar una situación extrema de desregulación o de regulación formal, transitando hacia la inclusión de controles de calidad que cumplan con la función de mejorar el desempeño de los profesores.



D. EL ASPECTO DE “TRABAJADOR” DE LOS DOCENTES

Los profesores como servidores públicos

En la región latinoamericana, la educación es un servicio público¹⁸. A los efectos laborales, el docente estatal es un empleado público, por lo que su situación profesional y sus condiciones de trabajo reconocen un primer marco regulatorio en factores que están fuera del campo educativo. Una de las características más problemáticas en este sentido y que está en la base de las discusiones actuales sobre el desarrollo profesional de los profesores, tiene que ver con la estabilidad del empleado público.

Ser nombrado e ingresar en el sector público ha dado históricamente una especie de derecho adquirido que no se relaciona con la capacidad para el desempeño de la tarea, sino con el tiempo de permanencia. Esto ha significado que, a la hora de institucionalizar mecanismos laborales a través de regulaciones legales, en la gran mayoría de los casos, el factor más importante de incremento salarial esté dado por la antigüedad.

Hace ya un tiempo que se cuestiona la definición tradicional de estabilidad del “servidor público”.¹⁹ Este cuestionamiento se origina en contraponer los derechos individuales a los derechos generales, del conjunto de la población. En el campo de la educación, se trata de rever el derecho a la estabilidad del empleado público oponiendo el derecho de la sociedad a recibir educación de calidad. La oposición de un derecho individual, como es la estabilidad personal en el puesto, enfrentada con un derecho social, como es la necesidad de la sociedad de tener buena educación, ha llevado a desarrollar el concepto de idoneidad académica y eficiencia en el desempeño como requisito que relativiza la estabilidad.

En buena parte de las experiencias de reforma del Estado se han tratado de producir cambios en este sentido, pero la experiencia parece demostrar que el desarrollo y la inclusión de procedimientos concretos que permitan evaluar tanto la idoneidad académica como la eficiencia en el desempeño, es todo un problema en los aparatos estatales en general y en el sector educativo en particular.

En la actualidad, la gran mayoría de nuestros sistemas educativos transitan la encrucijada de esta problemática. Por un lado, los modelos de ingreso, permanencia y ascenso a la tarea educativa arrastran tradiciones que deben ser superadas; por el otro se acumulan una serie de intentos que todavía no muestran claros resultados.

El salario de los profesores y su techo

La característica de personal-intensivo de la organización educativa determina que la mayor cantidad de los recursos económicos se destine a salarios docentes, pero el techo presupuestario de nuestros países establece un límite real a las posibilidades de incrementos salariales.

En términos de poder adquisitivo, en América Latina los salarios de los docentes de los niveles primario, secundario inferior y secundario superior son bajos. Comparados con los vigentes en la OCDE representan un 37,0%, 43,8% y 34,9% de estos últimos en el máximo de la escala, respectivamente. En los tres niveles educativos los docentes de Perú y Uruguay son los que muestran los valores más bajos y México los más altos.²⁰

18. Esto no significa que en todos nuestros países no haya una red importante de educación privada, pero que debe someterse a las regulaciones estatales para que su tarea sea reconocida como válida por el Estado.

19. Un ejemplo interesante es el caso de los países que conforman el Reino Unido, que han hecho una fuerte reforma del Estado en la década de los '80, pasando de los modelos jerárquicos tradicionales a una organización sistémica en red, conformada por la administración central (donde existen civil servants que sostienen las características clásicas) y por agencias de asistencia y de control (donde trabajan public servants que están nombrados por proyecto y no tienen los derechos y obligaciones de los anteriores).

20. Para América Latina, sólo se dispone de información comparable para seis países.

CUADRO 2.9.A. SALARIOS DOCENTES DE NIVEL PRIMARIO EN INSTITUCIONES PÚBLICAS. PAÍSES DE LA OCDE Y AMÉRICA LATINA. AÑO 2000 (EN US\$ EQUIVALENTES Y COMO PROPORCIÓN DEL PIB PER CÁPITA)

País	Salario (en US\$ equivalentes)			Vs. PIB per cápita (en %)		
	Inicial	Con 15 años experiencia	Máximo de la escala	Inicial	Con 15 años experiencia	Máximo de la escala
Promedio países desarrollo medio	12.822	17.657	25.562	1,1	1,4	2,0
Países de América Latina	8.278	10.333	13.451	1,0	1,2	1,6
Argentina	9.027	12.545	14.897	0,7	1,0	1,2
Brasil	7.420	10.176	11.309	1,1	1,5	1,6
Chile	10.716	12.038	16.122	1,2	1,4	1,9
México	11.235	14.824	24.536	1,2	1,6	2,6
Perú	5.523	5.523	5.523	1,2	1,2	1,2
Uruguay	5.749	6.891	8.317	0,7	0,8	1,0
Promedio países desarrollo alto	23.804	32.452	36.316	0,9	1,3	1,4
Países tradicionales de Europa	24.506	32.833	39.452	1,0	1,3	1,6
Países Escandinavos	22.294	26.530	28.453	0,8	1,0	1,0
Países de la región Asia- Pacífico	22.237	38.257	42.205	0,9	1,6	1,7
Estados Unidos	27.631	40.072	48.782	0,8	1,1	1,4

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de "Education at a Glance". OCDE y "Financing Education - Investments and Returns". OCDE-UNESCO. Año 2002.

CUADRO 2.9.B. SALARIOS DOCENTES DE NIVEL SECUNDARIO INFERIOR EN INSTITUCIONES PÚBLICAS. PAÍSES DE LA OCDE Y AMÉRICA LATINA. AÑO 2000 (EN US\$ EQUIVALENTES Y COMO PROPORCIÓN DEL PIB PER CÁPITA)

País	Salario (en US\$ equivalentes)			Vs. PIB per cápita (en %)		
	Inicial	Con 15 años experiencia	Máximo de la escala	Inicial	Con 15 años experiencia	Máximo de la escala
Promedio países desarrollo medio	14.680	20.143	29.401	1,2	1,6	2,4
Países de América Latina	10.914	13.430	17.538	1,3	1,6	2,0
Argentina	14.623	21.188	25.742	1,2	1,7	2,1
Brasil	14.820	16.240	18.723	2,2	2,4	2,7
Chile	10.716	12.038	16.122	1,2	1,4	1,9
México	14.383	18.760	30.859	1,6	2,0	3,3
Perú	5.462	5.462	5.462	1,2	1,2	1,2
Uruguay	5.479	6.891	8.317	0,7	0,8	1,0
Promedio países desarrollo alto	24.745	33.744	40.008	1,0	1,3	1,5
Países tradicionales de Europa	26.112	35.011	42.430	1,0	1,4	1,7
Países Escandinavos	22.741	27.232	29.449	0,8	1,0	1,1
Países de la región Asia- Pacífico	22.323	38.262	42.210	0,9	1,6	1,7
Estados Unidos	27.643	40.072	47.908	0,8	1,1	1,3

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de "Education at a Glance". OCDE y "Financing Education - Investments and Returns". OCDE-UNESCO. Año 2002.



CUADRO 2.9.C. SALARIOS DOCENTES DE NIVEL SECUNDARIO SUPERIOR EN INSTITUCIONES PÚBLICAS. PAÍSES DE LA OCDE Y AMÉRICA LATINA. AÑO 2000
(EN US\$ EQUIVALENTES Y COMO PROPORCIÓN DEL PIB PER CÁPITA)

País	Salario (en US\$equivalentes)			Vs. PIB per cápita (en %)		
	Inicial	Con 15 años experiencia	Máximo de la escala	Inicial	Con 15 años experiencia	Máximo de la escala
Promedio países desarrollo medio	14.732	20.030	28.414	1,3	1,6	2,2
Países de América Latina	13.613	12.550	15.337	1,3	1,5	1,8
Argentina	14.623	21.188	25.742	1,2	1,7	2,1
Brasil	15.500	16.121	19.776	2,3	2,3	2,9
Chile	10.716	12.582	16.883	1,2	1,5	1,9
México	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Perú	5.462	5.462	5.462	1,2	1,2	1,2
Uruguay	6.257	7.398	8.824	0,7	0,8	1,0
Promedio países desarrollo alto	26.130	36.814	43.980	1,1	1,4	1,7
Países tradicionales de Europa	28.292	39.392	47.720	1,1	1,5	1,9
Países Escandinavos	23.366	29.727	33.314	0,9	1,1	1,2
Países de la región Asia- Pacífico	22.323	38.270	42.758	0,9	1,6	1,7
Estados Unidos	27.751	40.181	48.037	0,8	1,1	1,3

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de "Education at a Glance". OCDE y "Financing Education - Investments and Returns". OCDE-UNESCO. Año 2002.

Adicionalmente, un análisis complementario resulta interesante y es el que toma en cuenta la relación salario versus PIB, que se muestra en la parte derecha de los cuadros 2.9. Esta relación es importante porque señala que, en términos de esfuerzo financiero, el realizado por América Latina es mayor que el de los países centrales. En los tres niveles educativos (primaria, secundaria básica y secundaria superior) se presenta esta situación, aunque es más notoria en el secundario inferior y superior.

En promedio, en los seis países de América Latina el salario docente supera hasta en un 100% el PIB per cápita. De los casos revisados, Uruguay es el que muestra la relación más baja en los tres niveles educativos y no supera la calculada para los países de desarrollo alto. Por su parte, México es el que muestra los valores más altos: en ese país, el salario docente llega a triplicar el PIB per cápita.

Otro criterio que es útil para determinar el nivel real de los salarios es la comparación con otras ocupaciones. En la región, el salario docente es inferior al de los otros profesionales y técnicos asalariados con un nivel de formación comparable. Las cifras que se manejan en este sentido permiten afirmar que en América Latina la remuneración docente es entre un 25% y un 40% menor que la de los demás profesionales asalariados. En Argentina, esta proporción se estima en un 36%, y se eleva a un 50% cuando se comparan los salarios de las mujeres que ejercen una y otra actividad.²¹

Estos datos abren cuestiones interesantes para discutir. Una hipótesis es que están señalando que, siendo el salario el rubro central del gasto educativo, el monto que hoy se dedica a educación en nuestros países tiene un límite de crecimiento, quizás dado por el extremo esfuerzo que están haciendo en la actualidad para sostener el servicio. Por lo tanto, para avanzar en el camino de más educación con calidad y equidad en la región es necesario encontrar modelos alternativos de producción de educación que, sobre la base de esquemas de organización diferentes y de procedimientos pedagógicos alternativos, sean capaces de poner en la práctica una propuesta de enseñanza más costo-eficiente (Aguerrondo, 1997).

21. Cristina Dirie e Irene Oiberman (2001), *La profesión docente en el mercado de trabajo actual*, mimeo.

Incentivos no tradicionales para el profesor

Llegar al docente profesionalizado requiere de una serie de estrategias múltiples y de tiempo. Solo el primer paso, mejorar la motivación y la moral de los profesores, necesita de un conjunto de incentivos que tienen que ver tanto con lo económico y las condiciones de servicio, como con el apoyo provisto por el sistema, la cultura del establecimiento y el estilo de gestión del director (Delannoy, 1998).

A pesar de ello, quizás porque es una propuesta que viene fundamentalmente de los economistas de la educación, la discusión sobre incentivos para los docentes se restringe casi exclusivamente al aspecto económico. Las experiencias realizadas en este sentido, casi todas ellas en los Estados Unidos, no son tan promisorias.

Un espectro algo más amplio presenta Kemmerer²² como resultado de una indagación sobre políticas de incentivos para profesores encaradas fundamentalmente en lugares tan distante como los países del norte de América, Asia y los de Oceanía. El rango de las ofertas se divide en las que tienen que ver con la remuneración y las que afectan las condiciones de trabajo. En cada uno de estos rubros existe una buena cantidad de aspectos para explorar, que pueden determinar políticas interesantes y no siempre tan costosas financieramente.

INCENTIVOS DOCENTES ORIENTADOS A MEJORAR LA EFECTIVIDAD DE LA ENSEÑANZA

Remuneración		Condiciones de trabajo	
Salario	Adicionales	Entorno	Capacitación docente
<ul style="list-style-type: none"> * Inicial * Escala salarial * Pagos regulares * Méritos 	<ul style="list-style-type: none"> * Por asistencia regular * Por desempeño de los alumnos * Beca por proyectos en el aula 	<ul style="list-style-type: none"> * Instalaciones de la escuela * Instalaciones del aula * Número de estudiantes * Rango de edad de los alumnos * Comunidad académica 	<ul style="list-style-type: none"> * Conducción de la clase * Uso de los materiales * Preparación de lecciones * Aplicación de pruebas
Asignaciones	Beneficios	Apoyo a la enseñanza	Oportunidades de carrera
<ul style="list-style-type: none"> * Entrega de materiales * Costo de vida * Condiciones desfavorables * Gastos de traslado 	<ul style="list-style-type: none"> * Vacaciones pagas * Licencia por enfermedad * Licencia por maternidad * Seguro de salud * Asistencia médica * Pensión * Seguro de vida * Empleo adicional * Trabajo docente adicional * Exámenes para el ascenso * Redacción de libros de texto * Proyectos de desarrollo 	<ul style="list-style-type: none"> * Guías para los docentes * Computadoras para los alumnos * Programación de las clases * Provisión de recursos 	<ul style="list-style-type: none"> * Maestría docente * Director * Supervisor * Entrenamiento post servicio
Suplementos en especie		Supervisión	
<ul style="list-style-type: none"> * Subsidio o gratuidad de la vivienda * Subsidio o gratuidad de alimentación * Terreno para la construcción de vivienda * Préstamos a tasa promocional * Becas para los hijos * Entrega gratuita de libros 	<ul style="list-style-type: none"> * Observación * Retroalimentación * Coaching 		

Fuente: Kennedy, Kerry. "Enhancing the status of teachers in the Asia-Pacific region: An exploration of the issues". Año 1998 (tomado de F. Kemmerer, *An integrated Approach to Primary Teacher's Incentives*, en Chapman and Carrier (ed.), *Improving Educational Quality: a Global Perspective*, Greenwood Press, NY, 1990).

El campo de los incentivos para el docente, desde esta perspectiva ampliada, está totalmente inexplorado y puede ofrecer buenas pistas para trabajar. Una condición para ello y para la gerencia de políticas públicas adecuadas en este sentido, es la reorganización del Estado para la gestión eficiente sobre todo en lo que hace a la de los recursos inmateriales.



3. LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS MATERIALES

El peso de los salarios en el presupuesto educativo determina que los gastos corrientes representen casi la totalidad de los recursos del sector. En los países de la OCDE, el peso promedio de estos gastos es del 92% del presupuesto, similar a Perú, Chile y Uruguay, y algo más bajo del 95% que gastan Argentina, Brasil y México²³ (Cuadro 3.1). Esto significa que, en términos generales, los países cuentan con un 5% al 10% del presupuesto para gastos de capital, entre los cuales el gran insumo es el costo de la infraestructura edilicia, incluyendo las instalaciones y el equipamiento básico.²⁴

CUADRO 3.1. DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN. PAÍSES DE AMÉRICA LATINA. AÑO 1998.

País	Pre-primario, primario y secundario		Nivel Superior	
	Total gastos corrientes (%)	Total gastos de capital (%)	Total gastos corrientes (%)	Total gastos de capital (%)
Países de América Latina				
Argentina	95	5	96	4
Brasil *	95	5	97	3
México	95	5	92	8
Uruguay	92	8	93	7
Chile	91	9	s/d	s/d
Perú	88	12	88	12
Promedio países de la OCDE	92	8	87	13

Fuente: "Teachers for tomorrow's schools". OCDE-WEI. Año 2001. Nota. (*) Datos del año 1997.

A. LA GESTIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA Y EL EQUIPAMIENTO

La bibliografía que discute este tema se refiere a cómo debe ser la distribución del espacio para permitir una enseñanza de calidad, fundamentalmente desde la perspectiva de la arquitectura escolar, focalizando su mirada básicamente en los centros educativos. De manera similar a lo que ocurre con el tema de la cantidad de personal que requiere un sistema educativo, no tiene un lugar relevante en las discusiones para la toma de decisiones el análisis de la cantidad de escuelas que debe existir para una población dada en un territorio dado²⁵, cuál es la distribución óptima de localización de la oferta educativa, cómo se enfrenta la cuestión de las migraciones de población o qué infraestructura alternativa puede ofrecerse.

No es habitual que estos temas, de indudable importancia para la gestión eficiente del sistema educativo y para la mejor utilización de los recursos financieros, estén presentes en la agenda de discusión sobre estrategias de la oferta educativa pública para la calidad y la equidad.

23. Los países de la OCDE donde la participación de los gastos de capital supera el 10% del gasto público sectorial, son los siguientes: Corea 17%; Turquía 16%; Grecia 15%; Noruega 14%, y Suiza y Estados Unidos 11%. OCDE-WEI (2001), *Teachers for Tomorrow's Schools* (Los datos corresponden a 1998).

24. En este apartado nos referimos a los costos del edificio (construcción, mantenimiento y servicios) y su equipamiento básico (mesas y sillas). Los laboratorios, libros y facilidades informáticas se consideran recursos de aprendizaje y no se tratan aquí.

25. A pesar de las indagaciones realizadas ha sido imposible poner números a esta preocupación. Valga como indicio el proxi que representa saber que en Argentina, con casi 10 millones de alumnos, existen 47.000 escuelas (de todos los niveles), mientras que en USA para 50 millones de alumnos hay 100.000 escuelas. La pregunta es cómo afecta esto a los costos y cuál puede ser la estrategia para establecer parámetros que permitan encontrar los óptimos posibles.

La distribución de la oferta edilicia

Una primera preocupación tiene que ver con la correspondencia entre la densidad de la población y la oferta de servicio educativo. En la realidad actual, después de cien o ciento cincuenta años de existencia de nuestros sistemas escolares, esta correspondencia dista mucho de ser la más adecuada. La infraestructura edilicia tiene un tiempo de vida largo (de varias décadas) pero es estática, mientras la población se desplaza en ese lapso provocando desequilibrios que redundan en la coexistencia de regiones con oferta subutilizada y con necesidades de infraestructura no cubiertas en otras. Habitualmente, las zonas de mayor sobreoferta son las zonas rurales, donde la población ha migrado, y los centros de las ciudades, sobre todo cuando estas áreas se transforman en no residenciales.

El tema tiene implicancias varias. Una no menor es el cálculo de la inversión de los préstamos internacionales. El procedimiento que suele aplicarse para asignar la inversión en proyectos de infraestructura considera la unidad educativa, desconectada de lo que acontece en su entorno. La ineficiencia de este enfoque ha sido transparentada por un modelo desarrollado por el área de Estudios Sociales de la CEPAL²⁶, que considera que los costos de inversión y también los de acceso son consecuencia directa de la localización de las escuelas.

Este enfoque fue aplicado en una primera experiencia en la ciudad de Río Cuarto en la provincia de Córdoba, Argentina. El análisis señaló que en 1998, con la distribución espacial de la infraestructura escolar en esa ciudad, se gastaban 22.000 dólares diarios en concepto de acceso a la educación pública, esto es, alrededor de 230 dólares por alumno/año. Las estimaciones realizadas en función del modelo propuesto indicaron que un sistema racional de localización de la nueva infraestructura educativa permitiría subir la cobertura de 68% a 100%, con una disminución de costos de 8% a nivel total y de 34% por alumno²⁷.

Este modelo también se aplicó, en el año 2001, en dos distritos escolares de la provincia de Buenos Aires, Almirante Brown y Malvinas Argentinas. En el primero de ellos, las alternativas estudiadas permitirían reducir sensiblemente los costos por alumno, en particular de los niveles Polimodal (secundaria superior) e Inicial (61% y 49%, respectivamente). En el segundo, las mayores disminuciones del costo por alumno se presentaron en el Polimodal (58%).

Estas cifras son claros indicios de la importancia de tener en cuenta estos aspectos y de la conveniencia de integrarlos a las discusiones sobre la necesidad de mayor eficiencia en la gestión de la educación.

Otros temas relativos

Temas asociados a la distribución de la oferta de infraestructura que tampoco reciben la atención que deberían, por ejemplo, cómo enfrentar la problemática de las escuelas unitarias, en el sentido de qué cantidad debe haber para una población dada según su distribución territorial y etárea; o cómo armar propuestas para racionalizar este tema. Una segunda cuestión se refiere a cómo relocalizar escuelas sin conflicto, para lo cual se deberían tener en cuenta no solo las alternativas a ofrecer a la población, sino también qué se puede hacer con la infraestructura educativa que entra en desuso. Una idea sería pactar con otras áreas de la administración del Estado o municipal la utilización (o la venta) de la infraestructura que quede sin uso por desplazamiento de la población.

En el marco de los procesos de optimización de la gestión, estas son decisiones que solo pueden tomarse en el ámbito de las administraciones centrales, porque tienen que ver con la existencia de una carta escolar que dé cuenta de los flujos históricos y pueda prever el crecimiento –localizado– de la población. Existe adicionalmente espacio para decisiones en otros niveles. El tema de cómo y quién construye las escuelas abre la

26. CEPAL- ECLAC, *Seminario Localización de Infraestructura Educativa*, Santiago de Chile, noviembre de 2001.

27. Estas estimaciones excluyen el costo de gestión, que no está asociado a la localización.



participación regional y hasta local en el ámbito de la escuela. Existen experiencias interesantes que muestran que descentralizar recursos hacia las escuelas para la construcción o mantenimiento edilicio conlleva una serie de efectos positivos²⁸, aunque requiere sin duda la reorganización de las estructuras centrales, en orden a que sean capaces de gestionar administrativamente estos nuevos procedimientos y, sobre todo, que se incluyan mecanismos específicos de rendición de cuentas exigibles a quienes reciben estas nuevas responsabilidades. Ambas cosas requieren de un proceso progresivo y planificado que dé tiempo para el aprendizaje institucional.

B. LOS DETERMINANTES (OCULTOS) DEL ESPACIO

A pesar de que los recursos materiales –y su gestión– tienen indudable importancia en la intersección entre calidad y eficiencia, muchos de los temas relevantes implicados son poco discutidos, cuentan con escasa información específica y son habitualmente tratados más con opiniones que a través de análisis racionales. Dos cuestiones que sobresalen al respecto son cómo incide en los costos del servicio educativo el tamaño del grupo escolar (la cantidad de alumnos por aula) y el tiempo (diario y anual) de aprendizaje que se ofrece en cada nivel educativo. Estas parecen ser condiciones de la propuesta pedagógica que se han transformado en supuestos subyacentes que no se cuestionan, desconociendo en gran medida que determinan, por ejemplo, la cuestión de los edificios escolares y su equipamiento básico.

El tamaño del grupo escolar (cantidad óptima de alumnos)

Dentro de los mitos vigentes alrededor de la educación, quizás uno de los más instalados y aceptados por todos los actores sociales (padres, comunidad, políticos y docentes) es el de que existe un tamaño óptimo para la clase. El número mágico parece ser 25 alumnos por grupo, instalado de tal manera que hasta ha funcionado como justificativo de estrategias de mejoramiento de la calidad educativa²⁹.

Este tema ha sido bastante estudiado fuera de la región con investigaciones tipo survey, y dentro de la región sobre la base de investigación cualitativa. En general, puede decirse que la evidencia es contraria al mito instalado, ya que la bibliografía señala que no se encuentran diferencias significativas en términos de logros de aprendizaje en relación con el tamaño del grupo escolar. Eric Hanushek, en una interesante presentación en la que analiza 300 estudios llega a la conclusión de que este tema ha interesado durante mucho tiempo y se ha estudiado profusamente, pero que la investigación empírica ha demostrado que es solo un mito, ya que “la evidencia existente indica que el logro del estudiante típico no se afecta aplicando las reducciones del tamaño de la clase del tipo de las que se han aplicado recientemente. La consecuencia más notable de las políticas de reducción del tamaño del aula es un dramático incremento en los costos escolares, que no se acompaña con ganancias en los aprendizajes”.³⁰

28. *El Plan Social Educativo de Argentina (1993-1999) llevó adelante una estrategia para terminar con las escuelas rancho, construcciones pobres en zonas rurales que no podían ser erradicadas, entre otras razones, porque el modelo tradicional de construir escuelas a través de licitaciones públicas invitando a empresas constructoras de las grandes ciudades subía considerablemente los costos. La modalidad de girar el dinero a la escuela y de que la construcción se decidiera y se hiciera a nivel local permitió bajar un 30% el costo por m². (Cf. Ministerio de Cultura y Educación (1999), Mejor educación para todos. Programas compensatorios 1993-1998, Argentina).*

29. *Un caso muy conocido es el pedido de incremento de presupuesto educativo realizado por el Presidente Clinton para lograr aulas de 25 alumnos en las escuelas públicas de USA.*

30. *Hanushek, Eric, 1999, “The Evidence on Class Size”. Occasional Paper Number 98-1. W. Allen Wallis Institute of Political Economy, University of Rochester.*

Las principales conclusiones de este trabajo son las siguientes:

1. Existe amplia experiencia en la reducción del tamaño del aula y también amplia evidencia de que esto no ha funcionado. Entre 1950 y 1995, en los EE.UU., la relación alumno-docente cayó en un 35%. Aunque no hay información sobre los logros de los estudiantes para todo el período, la información del NAEP (National Assessment of Educational Progress) desde 1970 indica que los adolescentes de 17 años tenían, aproximadamente, los mismos logros en 1996 que en 1970.
2. La experiencia internacional sugiere que no hay relación entre la tasa alumno-docente y el logro de los estudiantes. Las amplias diferencias en las tasas alumno-docente y en el tamaño del aula a lo largo de una serie de países no se relacionan con los puntajes obtenidos en matemática y ciencia. Existen muchas diferencias entre países que son difíciles de ajustar en cualquier análisis y también existen amplias diferencias en las relaciones alumno-docente. Estas diferencias permiten comprender el efecto del tamaño de la clase en el rendimiento, pero –sorpresivamente– las diferencias internacionales sugieren una relación positiva muy débil entre las tasas de alumno-docente y los logros de los estudiantes
3. La investigación econométrica intensiva no muestra relación entre el tamaño de la clase y el rendimiento de los estudiantes. Estos estudios son importantes porque proveen una perspectiva detallada de las diferencias entre las clases escolares, perspectivas que separan la influencia de las escuelas de las de la familia, los pares y otros factores. En su conjunto, cubren la influencia del tamaño de la clase en relación con una diversidad de situaciones de los estudiantes, con el rendimiento en los diferentes grados y con los logros en diferentes tipos de escuelas y diferentes áreas del país. En suma, proveen evidencia amplia y sólida.
4. El proyecto STAR, en Tennessee, no apoya la reducción generalizada del tamaño del aula, exceptuando quizás el jardín de infantes. En el experimento STAR, los estudiantes fueron asignados al azar a clases pequeñas (de 13-17 alumnos) o a clases más grandes (21-25 alumnos con o sin ayudantes). Se mantuvieron en estas clases pequeñas o más grandes desde jardín hasta tercer grado y se midieron los logros al finalizar cada año. Si las clases pequeñas eran efectivas en cada grado, las brechas debían ampliarse. Esto no ocurrió.
5. La calidad del docente es mucho más importante que el tamaño de la clase. Existe considerable evidencia que muestra que por lejos las diferencias más grandes en el impacto de las escuelas sobre el rendimiento de los estudiantes está relacionado con las diferencias en la calidad de los docentes. De este modo, si la reducción de la escala del tamaño del aula ayuda o daña, depende más de si un nuevo docente que se incorpora es mejor o peor que el docente existente.
6. Así como no existen las balas de plata, existen disponibles soluciones mucho más superadoras. El mayor impedimento a cualquier cambio constructivo en las escuelas es que hoy en día nadie tiene un claro incentivo para mejorar el rendimiento de los alumnos. Simplemente, la carrera docente no está hecha sobre la base del rendimiento de los estudiantes. El flujo de recursos no se relaciona positivamente con el rendimiento. En realidad, es más probable que esté perversamente relacionado con el rendimiento.

La evidencia de este estudio es consistente con la investigación realizada dentro y fuera de la región. Los especialistas acuerdan en que, probablemente, se deben sostener grupos escolares de hasta 25 alumnos durante el nivel inicial y el primer ciclo de la educación elemental (aproximadamente, hasta el tercer grado) y también en el ámbito de la educación especial. Esto deja un amplio margen para grupos más grandes en la gran mayoría del trayecto educativo, lo que seguramente podrá tener consecuencias interesantes sobre los costos del servicio.

El tiempo de enseñanza (la oportunidad de aprendizaje)

Así como la investigación educativa se pronuncia contra el mito del tamaño del aula, también ha demostrado que el tiempo de exposición (la oportunidad) al aprendizaje tiene efectivamente relación con los logros de los



alumnos. Estas diferencias se producen por dos cuestiones: por un lado, la cantidad de días lectivos del año escolar, y por el otro, por la duración en horas de la jornada diaria.

La información disponible permite señalar que nuestra región propone menos horas de enseñanza a los alumnos entre 9 y 14 años que el promedio de los países de la OCDE.

CUADRO 3.2. HORAS DE ENSEÑANZA QUE SE PROPONE RECIBAN LOS ALUMNOS EN INSTITUCIONES EDUCATIVAS DE GESTIÓN PÚBLICA. PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y OCDE. AÑO 2000

País	Total de horas de enseñanza acumuladas		
	9 a 11 años	12 a 14 años	Total 9 a 14 años
Países de América Latina			
Argentina	2.187	2.784	4.971
Brasil	2.400	2.400	4.800
Chile	3.180	3.240	6.420
Paraguay	2.258	3.034	5.292
Perú	2.349	2.741	5.090
Uruguay	1.365	2.738	4.103
Promedio países de la OCDE	2.519	2.804	5.323
Con mayor cantidad de horas			
Australia	2.960	3.058	6.018
Escocia	3.000	3.000	6.000
Grecia	2.784	3.192	5.976
México	2.400	3.500	5.900
Nueva Zelanda	2.955	2.845	5.800
Francia	2.441	3.126	5.567
Irlanda	2.822	2.672	5.494
Con menor cantidad de horas			
Japón	2.284	2.625	4.909
República Checa	2.257	2.600	4.857
Corea	2.210	2.601	4.811
Finlandia	2.081	2.423	4.504
Islandia	2.077	2.427	4.504
Suiza	2.222	2.222	4.444
Noruega	1.539	2.480	4.019
Turquía	2.388	1.592	3.980

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de "Financing Education - Investments and Returns". OCDE-UNESCO. Año 2002.

En la región, existen algunos intentos serios de modificar la jornada escolar llevando las escuelas a jornada completa³¹, costosos financieramente ya que nuestra realidad es que los edificios escolares se usan como mínimo

31. El país que ha avanzado más en este tema es Chile, que inició hace ya más de un lustro su programa de jornada completa para todas las escuelas.

dos turnos para dos grupos distintos de niños. Por este motivo, incrementar masivamente las horas de la jornada escolar es una propuesta interesante, pero sumamente exigente desde el punto de vista financiero.

No existen, en cambio, estrategias que apunten a la modificación del ciclo lectivo que, por un lado, es corto en términos de meses y días de clase, y por el otro, se organiza con un único período de clase y otro de no-clase o vacaciones, que resulta de este modo excesivamente largo, interrumpiendo la secuencia del proceso de aprendizaje.

“Pero el calendario escolar expresa algo más que cantidades: muestra una forma cultural de combinar el estudio con el descanso... El calendario escolar es más que una norma burocrática. Es la expresión de la sociedad y el Estado de la decisión de educarse y de la relación entre el esfuerzo, el estudio y el trabajo, con el ocio y las vacaciones” (Narodowski, 2003).

Dice ese autor en su comentario que en América Latina está presente una forma de organización poco inteligente, en la que los estudiantes tienen un mínimo de 80 días corridos de vacaciones de verano (que pueden llegar a 105 o más), más los 14 días corridos de las vacaciones de invierno. Con este esquema, es imposible superar los 180 días de clases reales. La solución que se da en otros contextos y que permite llegar hasta 195 días de clases radica en tener un año escolar más extenso, pero separado en periodos de vacaciones semanales que pueden coincidir con la Pascua, con una conmemoración patria, o con la primavera. En este esquema, vigente en una cantidad de países del mundo, se suman más días de clases y, sobre todo, se achica el tiempo de corte del proceso de aprendizaje.

CUADRO 3.3. CANTIDAD ANUAL DE SEMANAS Y DÍAS DE CLASES. INSTITUCIONES DE NIVEL PRIMARIO DE GESTIÓN PÚBLICA. PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y LA OCDE. AÑO 2000.

País	Semanas de enseñanza	Días de enseñanza
Promedio países desarrollo medio	39	191
Países de América Latina	39	193
Argentina	38	180
Brasil	40	200
Chile	40	190
México	42	200
Perú	36	S/d
Uruguay	38	S/d
Promedio países desarrollo alto	38	187
Países tradicionales de Europa	37	185
Países Escandinavos	39	188
Países de la región Asia- Pacífico	38	195
Estados Unidos	36	180

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de “Education at a Glance”. Año 2002. OCDE y “Teachers for Tomorrow’s schools”. OCDE-UNESCO. Año 2002.

“La decisión política de aplicar un nuevo calendario escolar no resuelve la cuestión de fondo, que no pasa (solo) por la cantidad de días de clases sino por la cantidad de horas efectivas y su aprovechamiento real. Las investigaciones muestran que mientras las escuelas privadas aumentan su número de horas de clases efectivas, las escuelas públicas las reducen en virtud de utilizarlas para las necesarias tareas de asistencia social”. “Como complemento de este nuevo calendario escolar, América Latina debería tender a duplicar el número de horas efectivas de clases (que en las escuelas públicas no supera las 700 horas anuales en promedio), no solo porque esto genera condiciones necesarias (aunque no suficientes) para un aumento de la calidad educativa, sino también



porque frente a la violencia urbana, la inseguridad y la desocupación, la escuela aparece como un recurso importante ya que al final el lugar de los chicos y de los adolescentes debe ser la escuela". (Narodowski, 2003). Modificar el ciclo lectivo es una estrategia que puede tener dos versiones. Una de ellas es modificar la secuencia del periodo lectivo sin incrementar los días de clase³², lo cual puede generar resistencias, pero no incrementa la carga real de trabajo de los profesores. La otra es alargar el ciclo escolar, incrementando los días de clases, estrategia que puede despertar más resistencias, pero que puede ser negociada progresivamente con los profesores en ocasión de algún incremento salarial.

C. LOS COSTOS OPERATIVOS: MANTENIMIENTO Y SERVICIOS

Un tema adicional que hace a la eficiencia del gasto en educación tiene que ver con el costo de los servicios (agua, luz, gas, teléfono, conectividad a Internet, etc.) y del mantenimiento edilicio. Estos aspectos no están generalmente dentro de las prioridades para la asignación presupuestaria, ya que el porcentaje implicado no es importante si se mira la totalidad del presupuesto del sector. Por ello, este gasto se considera prácticamente residual.

Sin embargo, las estrecheces con que nuestras administraciones se enfrentan en este rubro no las han motivado a crear mecanismos de control que mejoren su eficiencia, ya que, en términos absolutos, no es despreciable la diferencia que puede producir a nivel de las escuelas un uso más efectivo de estos recursos.

Aunque la situación en América Latina es variada, pocos países han desarrollado estándares a partir de los cuales se pueda establecer la adecuación o no del gasto en un servicio de acuerdo con las características de tamaño y modalidad del establecimiento. Algunos indicios pueden dar cuenta de la importancia de este tema.

Un estudio realizado en las escuelas de la ciudad de Buenos Aires en 2002³³, analizando el gasto telefónico arrojó que en el período 2001/2002 escuelas del mismo tipo gastaban entre \$1,7 y \$ 18 por año por alumno, siendo el promedio de \$ 4. La metodología aplicada, desarrollada por la Universidad de La Plata de Argentina³⁴, tiene por objeto optimizar los consumos y gastos de servicios básicos urbano regionales de las escuelas, tales como agua, luz, gas, electricidad y teléfono, a partir del conocimiento del sistema consumidor clasificado por tipo de servicio y nivel de consumo y la identificación y construcción de índices estándar y teóricos de consumo. En cuanto al servicio telefónico, la metodología se aplicó sobre una muestra de 490 establecimientos (56,9% del total)³⁵.

A partir del registro de los consumos, se detectaron aquellos con valores excesivos (los que superaban la media), lo que permitió cuantificar una primera fuente de ahorros, que generaría una reducción del gasto por este concepto y por alumno de 3,6% en los niveles inicial y primario y de 17,3% en el nivel secundario. Luego de la determinación del consumo estándar máximo y mínimo, el método propuesto permite calcular el gasto por establecimiento, y el total de todos aquellos que sobrepasan el valor estándar establecido. El importe de ahorro así calculado equivale a un 7,7% del gasto total por este concepto de las escuelas de inicial y primario incluidas en el estudio y a un 14,2% de las de nivel secundario.

La existencia de estándares de consumo (y gasto) en servicios puede alentar una estrategia por la cual se incentive a las escuelas a mantenerse dentro del consumo promedio, y hasta puede revertírseles en algo positivo si se devuelve a aquellas escuelas que consumen por debajo de su estándar el dinero que no gastan, para que lo utilicen de acuerdo con las prioridades de su proyecto institucional.

32. Un ejemplo para esto puede ser Francia, que tiene 180 días de clases, pero además de las vacaciones de verano, el ciclo lectivo se corta en tres periodos, de aproximadamente seis semanas cada uno, con una semana de receso entre cada uno de ellos.

33. En este estudio se controló el tamaño del establecimiento, la modalidad, la cantidad de turnos y la existencia y uso de computadoras conectadas.

34. San Juan, Gustavo; Díscoli, Carlos y Martín, Irene (2000), *Metodología para la optimización de consumos y gastos en servicios básicos urbanos. El caso de una red de establecimientos escolares*. Unidad de Investigación N°2 del Instituto de Estudios del Hábitat, Universidad Nacional de La Plata, Argentina.

35. Se incluyeron todas las escuelas oficiales de nivel primario (con inicial) y secundario. Se realizó un análisis detallado que utilizó como variables la cantidad de niveles educativos que operan en un mismo edificio, la localización de las escuelas, las características de los edificios, de los servicios que brinda cada escuela y del consumo y gasto discriminado, por ejemplo, en concepto de abono, llamadas, servicios a terceros y mora; llamadas locales, interurbanas y a celulares.

BIBLIOGRAFÍA

AGUERRONDO, Inés (2002)a, Los desafíos de la política educativa relativos a las reformas de la formación docente, Seminario "El desempeño de maestros en América Latina: Nuevas Prioridades", Brasilia, Julio 10 – 12, 2002.

AGUERRONDO, Inés (2002)b, Ministerios de Educación. De la estructura jerárquica a la organización en red, IPE/UNESCO-Buenos Aires.

AGUERRONDO, Inés (1997), ¿Es posible lograr calidad en educación con menores costos?, en Revista Perspectivas, Vol. XXVII, N° 2, UNESCO-PARIS.

ALVAREZ, Benjamín, y MAJMUDAR, Juliet (2001), ¿Quién está preparando a nuestros hijos para el siglo del conocimiento?, The World Bank, Human Development Department.

ALVARIÑO, C.; ARZOLA S., BRUNNER, J.J.; RECARTE, M.O. y VIZCARRA, R. (2000), Gestión escolar: un estado del arte de la literatura, Revista Paideia.

AVALOS, Beatrice, y NORDENFLYCHT María Eugenia (1999), La formación de profesores. Perspectiva y experiencias, Aula XXI/Santillana, Santiago, Chile.

BONIFACIO, José Alberto y FALIVENE, Graciela (2002), Análisis comparado de las relaciones laborales en la Administración Pública latinoamericana. Argentina, Costa Rica, México y Perú, CLAD/BID, Segunda Reunión de la Red de Gestión y Transparencia del Diálogo Regional de Política del BID.

BRASLAVSKY, Cecilia (1999), Re-haciendo escuelas. Hacia un nuevo paradigma en la educación latinoamericana, Santillana/Convenio Andrés Bello, Buenos Aires.

CEPAL-ECLAC, Seminario Localización de Infraestructura Educativa, Santiago de Chile, noviembre de 2001.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE PERÚ (1996), Dictamen de la Ley Marco de Educación. Título V. Gestión del sistema educativo, Comisión de Educación, Ciencia y Tecnología. Lima, Perú.

DELANNOY, Françoise (1998), Reformas en gestión educacional en los 90s, LCSHD Paper Series N° 21, The World Bank.

DIRIE, Cristina, y OIBERMAN, Irene (2001), La profesión docente en el mercado de trabajo actual, mimeo.

FULLAN, Michael (1993), Las fuerzas del cambio. Explorando las profundidades de las reformas educativas, Akal Editores, Madrid.

GERTEL, Héctor; DE SANTIS, Mariana, y CRISTINA, Daniela (2002). Who chooses to become a teacher in Argentina?, Instituto de Economía y Finanzas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba.

HANUSHEK, Eric (1999), The Evidence on Class Size. Occasional Paper Number 98-1. W. Allen Wallis Institute of Political Economy, University of Rochester.

KEMMERER, Frances (1990), An integrated Approach to Primary Teacher's Incentives, en Chapman and Carrier Ed. Improving educational quality: a global perspective, Greenwood Press, NY, citado por Kennedy, 1998.

KENNEDY, Kerry (1998), Enhancing the status of teachers in the Asia-Pacific Region: an exploration of the issues, Asia-Pacific Journal of Teacher Education and Development.

LIANG, XIAOYAN LIAN (2003), Remuneración de los docentes en 12 países latinoamericanos: quiénes son los docentes, factores que determinan su remuneración y comparación con otras profesiones, Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL).

LÓPEZ, Néstor (2003), Educación y equidad. Algunos aportes desde la noción de educabilidad, documento presentado en el Taller de Trabajo, Fundación Ford, Santiago de Chile.



- MARSHALL, Adriana (1999), El empleo en el sector educativo, CONICET- IDES.
- MARTIN, Michaela (1999), The role of the university in initial teacher training: trends, current problems and strategies for improvement, IIEP/UNESCO Contributions, N°32.
- MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN DE LA NACIÓN (1999), Mejor educación para todos. Programas compensatorios 1993-1998, Argentina.
- MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN DE LA NACIÓN (1999), La política de capacitación docente en la Argentina. La Red Federal de Formación Docente Continua. (1994-1999), Argentina.
- MIZALA, Alejandra; RAMAGUERA, Pilar, y REINAGA, Teresa (2001), Factores que inciden en el rendimiento escolar en Bolivia, Centro de Economía Aplicada de la Universidad de Chile y Ministerio de Educación, Bolivia.
- MORDUCHOWICZ, Alejandro (2002), Carreras, Incentivos y Estructuras Salariales Docentes, PREAL, Documento N° 23, mayo 2002.
- NARODOWSKI, Mariano (2003), Es posible aumentar los días de clase sin afectar al turismo, Diario La Nación, 7/12/2003.
- OCDE- WEI (2001), Teachers for tomorrow's schools.
- OCDE (2002), Education at a Glance.
- OCDE-UNESCO (2002), Financing Education - Investments and Returns.
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS, Informe iberoamericano sobre formación continua de docentes, Observatorio de la Educación Iberoamericana.
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS, El personal docente: situación y formación, www.campus_oei.org/quipu.
- SAN JUAN, Gustavo; DÍSCOLI, Carlos y MARTÍN, Irene (2000), Metodología para la optimización de consumos y gastos en servicios básicos urbanos. El caso de una red de establecimientos escolares, Unidad de Investigación N°2 del Instituto de Estudios del Hábitat, Universidad Nacional de La Plata, Argentina.
- SINISCALCO, María Teresa (2002), A statistical profile of the teaching profession, International Labour Office, Geneva. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, París.
- UNESCO (2003), Compendio mundial de la Educación, París.
- UNESCO, National Reports on the Development of Education.
- UNESCO-OREALC (2001), Situación educativa de América Latina y el Caribe, 1980-2000, Santiago de Chile.
- URIBE, Claudia (1999), Políticas e incentivos que contribuyen al mejoramiento del desempeño y motivación de los maestros, Development Discussion Paper N° 724, Harvard Institute for International Development, Harvard University.
- WOESSMANN, Ludger (2001) Schooling resources, Educational Institutions, and Student Performance: The International Evidence, Kiel Institute of World Economics, 24100 Kiel, Germany.



Administración de la cooperación internacional en materia de educación en los países de América Latina y el Caribe

R. W. McMeekin
(Revisado el 20 de enero de 2004)

INTRODUCCIÓN

El cumplimiento de las metas de la Educación para Todos hará necesario el esfuerzo concertado de numerosos actores. Los países de América Latina y el Caribe, al igual que los organismos que proporcionan cooperación internacional en el campo de la educación, se han comprometido a esta tarea. Este documento, así como otros presentados en esta conferencia, se basa en el supuesto que los recursos que recibe el sector educativo, a través de los presupuestos nacionales, el sector privado y las organizaciones de cooperación internacional (OCIs), no podrán incrementarse en forma significativa. Los recursos financieros actualmente disponibles deben ser suficientes para enfrentar este desafío, hecho que implica que tanto los países que reciben asistencia y las OCIs que la proporcionan deberán administrar estos escasos recursos con el máximo de eficiencia.

¿Han sido los gastos en educación administrados de forma eficiente? Los numerosos esfuerzos realizados —las reformas, los programas de mejoramiento, los proyectos de inversión y las diversas actividades de fortalecimiento de la calidad— ¿han tenido el efecto positivo esperado habida cuenta de los recursos invertidos? Lamentablemente, la información que permitiría responder esta pregunta es muy escasa. (La necesidad de contar con información más confiable y la creación de un “observatorio” que adopte una visión objetiva de la educación en América Latina serán abordados más adelante.) La información disponible revela que la calidad y equidad de la educación no han mejorado en la medida que se había anticipado en la Conferencia de Educación para Todos realizada en Jomtien en 1990 o como resultado de las sustanciales inversiones de los países de la región y la contribución de la cooperación internacional.

El presente documento concluye que existen falencias tanto en la capacidad de los países para administrar la cooperación internacional como en la efectividad con que las OCIs proporcionan asistencia técnica y financiera. En la sección final se sugieren formas que permitirían a ambos mejorar sus capacidades.

BREVE TIPOLOGÍA DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN TÉRMINOS DE SU CAPACIDAD PARA ADMINISTRAR LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Es habitual afirmar que los países de la región exhiben grandes variaciones en términos de tamaño, niveles de riqueza y desarrollo, así como en la calidad y equidad de sus sistemas de educación. Asimismo, difieren en su capacidad administrativa para recibir y utilizar fondos provenientes de la cooperación internacional. El presente documento se centra principalmente en el examen de dicha capacidad.

“Capacidad” en el contexto que aquí se utiliza incluye: (a) las competencias de los administradores del sistema educativo, dentro de las cuales se cuentan sus propios niveles de educación, sus habilidades en el manejo de tareas de difícil implementación y su compromiso con ellas; (b) las instituciones —en el sentido de las leyes y organizaciones fundamentales del país (por ejemplo, las instituciones políticas, financieras, legales

y regulatorias)— que proporcionan un entorno estructurado que facilita la administración de proyectos y la realización de reformas educativas; (c) la capacidad financiera para proporcionar fondos de contrapartida a menudo requeridos en operaciones de préstamos; (d) información sobre qué debe hacerse para mejorar la educación —acceso a la mejor calidad de conocimiento derivado de estudios de investigación sobre qué produce resultados— y la presencia de líderes, elaboradores de políticas y experimentados administradores conscientes de la existencia de dicha información y capacitados para utilizarla. Esta lista podría ser más extensa, aunque estos componentes de la capacidad son suficientes para aclarar el significado del término según se utiliza en este documento. Los países de la región exhiben grandes diferencias en términos de su capacidad para administrar la cooperación internacional.

Si bien no hay límites claramente definidos, se podría decir que en un extremo del espectro se encuentra un grupo de países que presenta una capacidad muy limitada en tanto que hay otros muchos más favorecidos en diversos aspectos que disponen de una capacidad mucho mayor. Los primeros se caracterizan por ser pobres y de poca sofisticación; los países que saben administrar la ayuda suelen ser más grandes, más cosmopolitas, más ricos y ya cuentan con los mejores sistemas de educación de la región. Es una cruel ironía que en general los países más pobres —que suelen tener la mayor necesidad de ayuda externa— son los que tienen la menor capacidad para administrarla en forma eficiente. De continuar la tendencia actual, esta diferencia en la capacidad administrativa traerá como consecuencia que la brecha entre la capacidad para manejar fondos de cooperación internacional de los países menos afortunados y los demás países se haga aún mayor.

Examinemos brevemente el espectro de diversidad entre los países de la región en cuanto al nivel de desarrollo de sus sistemas de educación y la naturaleza de la “demanda” por servicios educativos que caracteriza a cada uno.¹ Si analizamos los países de América Latina y el Caribe en términos de población y extensión geográfica, encontraríamos en un extremo a Brasil y México, con 166 millones y 96 millones de población total en 1998, respectivamente, y en el extremo opuesto, a algunas repúblicas insulares del Caribe con menos de 100.000 habitantes.

En seis de los países para los cuales se dispone información, las tasas de crecimiento demográfico oscilan entre menos del uno por ciento anual (cifra aún menor en algunos casos por el efecto de las emigraciones) y tasas que se aproximan al máximo biológico en Bolivia (2.4%), Guatemala (2.6%), Honduras, (2.9%), Nicaragua (2.9%) y Costa Rica (3.1%). La tasa de crecimiento demográfico incide en la proporción de la población que se encuentra en edad escolar. En 22 países, de cerca de 30 países para los cuales hay información disponible, más del 30 por ciento de la población total forma parte del grupo en edad de asistir a la escuela primaria y secundaria. En algunos países —Guatemala, Haití, Nicaragua, Honduras y Belice— la proporción de la población en edad escolar se aproxima al 40 por ciento. Esta proporción de la población en edad escolar incide fuertemente en la demanda por educación y en el compromiso económico que implica proporcionarla.

En términos de la capacidad para suplir la demanda y sobrellevar el gasto, los países también exhiben grandes diferencias. El Producto Interno Bruto per cápita (en 1998, corregido por la paridad del poder adquisitivo, PPP) oscila entre los \$12.000 al año en países como Argentina y Barbados, a niveles intermedios de \$8.600 en Uruguay y \$8.800 en Chile, hasta los niveles más bajos de \$1.400 en Haití, \$2.300 en Bolivia, \$3.000 en Ecuador y \$3.500 en Guatemala. Lamentablemente, suele suceder que los países que sobrellevar las cargas más onerosas relativas a la proporción de sus poblaciones en edad escolar son precisamente los que disponen de la menor capacidad para hacer frente a la demanda.

Un indicador indirecto de la calidad es la tasa de repetición, especialmente la repetición en el primer grado. En esta área países como Chile, Ecuador, Guyana, Bolivia y Jamaica informan tasas de repetición menores al 5 por ciento para primer grado, en tanto que Uruguay, El Salvador, Paraguay, Costa Rica y Guatemala exhiben tasas

1. Salvo indicación en contrario, la información utilizada en esta sección se ha obtenido del Informe Regional: Panorama Educativo de las Américas. Santiago: Proyecto Regional de Indicadores Educativos, Ministerio de Educación de Chile y UNESCO, Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC), enero, 2002.



de repetición para este mismo grado iguales o superiores al 15 por ciento. (Sin embargo, esta información debe ser interpretada con precaución, ya que factores como la promoción automática y el método de recolección y procesamiento de los datos pueden afectar la comparabilidad de las cifras y la precisión con que éstas reflejan situaciones reales).

Las tasas de analfabetismo proporcionan un indicador general del grado de éxito logrado por los distintos países en términos de satisfacer las necesidades educacionales de su población joven. En países como Haití, Guatemala, Nicaragua y Honduras, más del 25 por ciento de la población es analfabeto. En Chile, Argentina, Bahamas, Uruguay, Trinidad y Tobago y Guyana la tasa de analfabetismo es igual o inferior al 5 por ciento.

RENDIMIENTO ACADÉMICO EN LOS PAÍSES DE LA REGIÓN

Se dispone de un número limitado de indicadores directos de la calidad de la educación. El Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) de la UNESCO-Santiago, realizó en 1997 evaluaciones por muestreos de destrezas en matemática y español entre alumnos de tercer y cuarto grado en 13 países latinoamericanos (LLECE, 1998, 2000). Los resultados reflejan grandes diferencias de puntaje entre los países tanto en matemática como español y marcadas diferencias entre las zonas urbanas y rurales de cada país. Si bien la situación es distinta de un país a otro, se puede afirmar que el efecto de los programas destinados al mejoramiento de la calidad de los sistemas educacionales ha sido decepcionante. Pocos países cuentan con sistemas de evaluación diseñados para medir resultados pedagógicos y en aquellos países donde los hay se ha comprobado un mejoramiento inferior al que los observadores y críticos de los sistemas nacionales de educación anticipaban. Hasta la fecha, se ha realizado una sola aplicación de los estudios del LLECE, de manera que no se dispone de información longitudinal. Sin embargo, las pruebas que han sido administradas permiten establecer comparaciones transversales entre los países de América Latina.

Para hacer una comparación con el nivel de educación de países más desarrollados existen datos de cinco países de América Latina y el Caribe que han participado en estudios internacionales comparativos, tales como el Estudio Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA) que evalúa las capacidades de lectura. De los cinco países que participaron en PISA, varios de ellos habían ocupado altos lugares entre los países latinoamericanos donde se administraron las pruebas del LLECE. Sin embargo, estos mismos países obtuvieron los puntajes más bajos entre todos los países que participaron en PISA. Si estos países registraron bajos rendimientos es lógico suponer que otros países de la región habrían obtenido resultados aún inferiores. La Tabla 1 muestra información derivada del PISA. Entre los 41 países que participaron en el estudio PISA, ningún país latinoamericano obtuvo una posición superior al lugar 33. El porcentaje de estudiantes que obtuvo puntajes superiores al promedio PISA osciló entre el 31 y el 6 por ciento. Quizás un hecho más preocupante es que el porcentaje de estudiantes de estos países con destrezas de lectura inferiores al límite establecido como “Nivel 1” osciló entre el 10 y el 54 por ciento. En tres países el porcentaje de estudiantes dentro de este inadecuado nivel fue igual o superior al 20 por ciento. Si una persona no alcanza al Nivel 1 significa que no tiene una destreza lectora que permita realizar las tareas más elementales como, por ejemplo, entender cómo preparar el biberón de un niño.

Los bajos resultados pedagógicos obtenidos por los sistemas de educación de los países de la región que participaron en el estudio PISA, tienen tres implicancias. Primero, pese a muchos años de esfuerzos y miles de millones de dólares en financiamiento proporcionados por iniciativas de cooperación internacional, la educación en América Latina y el Caribe no ha mejorado en forma significativa. (En el Apéndice A se presenta información sobre los flujos de cooperación internacional hacia América Latina y el Caribe). Segundo y como se señaló anteriormente, el nivel absoluto de destreza lectora —hipotéticamente la destreza más básica y fundamental de todas las destrezas que se imparten en la escuela— se encuentra muy por debajo de los estándares de otras partes del mundo y representa mucho menos de lo necesario para participar con éxito en el mundo globalizado de hoy. Tercero, si se considera que los países que participaron en PISA cuentan con los mejores sistemas de educación de la región, los demás países se encontrarían aún más rezagados con respecto al mundo desarrollado.

TABLA 1. RESULTADOS DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA EN EL ESTUDIO INTERNACIONAL DE EVALUACIÓN DE ESTUDIANTES (PISA) DE LA OCDE SOBRE RENDIMIENTO ACADÉMICO EN COMPRENSIÓN LECTORA.

País	Ubicación entre los 41 países participantes en la prueba	Porcentaje de estudiantes con puntaje superior al promedio PISA	Porcentaje de estudiantes bajo el nivel 1 de comprensión lectora
Argentina	33	31	10
México	35	26	16
Chile	36	23	20
Brasil	37	20	23
Perú	41	6	54

Fuente: OECD/PISA 2000, Resumen Ejecutivo

La información derivada de este estudio internacional comparativo sobre comprensión lectora enfatiza la necesidad de utilizar los recursos disponibles de manera más eficiente. Los países mismos ya han hecho grandes esfuerzos económicos. Los datos generados por el Proyecto Regional de Indicadores Educativos revelan que los 15 países de la región para los cuales se dispone información, destinan entre un 12 y un 22 por ciento del gasto público total a la educación (Proyecto regional de indicadores educativos [PRIE], Cumbre de las Américas, 2002, Fig. 3.6, p. 65). Los países de América Latina y el Caribe destinan en promedio aproximadamente el 4 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) a la educación. Once de los países invierten entre el 4 y más del 7 por ciento del PIB en educación (Fig. 3.2, p. 61). En términos de porcentaje, esto representa un esfuerzo financiero mayor que el de muchos países desarrollados.

LA ADMINISTRACIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA LA EDUCACIÓN

Este trabajo examina la eficiencia y eficacia de la administración de la cooperación internacional destinada a la educación. Como se verá más adelante, el concepto de “cooperación internacional” ha evolucionado a través de los años. En la década de los 60 y 70 se hablaba de “ayuda internacional” y “asistencia técnica” para la educación. A partir de los ochenta el término “cooperación internacional” para la educación —tanto en relación con préstamos reembolsables como donaciones no reembolsables— ha sido más frecuentemente usado. En la década de los 90, se ha privilegiado la modalidad de asistencia en la forma de préstamos, bajo los cuales los países asumen una deuda con el fin de financiar sus proyectos de reforma educativa. Dichos préstamos deben ser repagados aun si la capacidad del país beneficiario para administrar los recursos otorgados a través de mecanismos de cooperación internacional ha sido baja. El concepto de cooperación —de asociación entre donantes y beneficiarios en la administración de los recursos— se abordará en mayor detalle en las páginas siguientes.

¿Con qué grado de eficiencia se utilizan los considerables montos de recursos destinados a solucionar los problemas que afectan a la educación en los países de América Latina y el Caribe? Esta pregunta considera dos aspectos importantes. (1) ¿Cuán eficientemente administran los países beneficiarios los fondos otorgados? ¿Cuentan los países y, en particular sus sectores educativos, con la capacidad administrativa para hacer una utilización eficiente de la ayuda internacional? (2) ¿Cuán efectivas son las OCIs en términos de poner a disposición de los beneficiarios los fondos solicitados? ¿Se traducen sus operaciones en proyectos e iniciativas positivas que lleven al mejoramiento de los sectores educativos de los diversos países? (Una segunda pregunta queda implícita en ésta: ¿en qué medida fortalece la cooperación internacional la capacidad de los beneficiarios para hacer uso de la misma?). ¿Cuáles han sido los resultados en la región tras casi cuatro décadas de asistencia internacional en el campo de la educación? Como se señala en los otros documentos preparados para esta conferencia y en las secciones introductoras de este trabajo, dichos resultados no han sido todo lo positivo que se hubiese deseado, o que los montos invertidos hubiesen llevado a suponer. En las siguientes secciones



se examinan estos dos aspectos relacionados con la capacidad de administrar la cooperación internacional destinada a la educación.

A. CAPACIDAD DE LOS PAÍSES PARA ADMINISTRAR LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN EL CAMPO DE LA EDUCACIÓN

En este trabajo no se han considerado los problemas asociados con conflictos civiles, las crisis económicas, el tema de la corrupción o la inestabilidad política, factores que ejercen influencia en todos los aspectos del desarrollo nacional, ni la necesidad generalizada de los países de modernizar la administración del Estado, aunque todos estos factores afectan la capacidad para administrar la cooperación internacional. Nos hemos concentrado en aquellos problemas que existen al interior del sector educativo y que podrían ser objeto de cambio y mejoramiento. Examinemos algunos de los factores que influyen de manera más significativa en la capacidad de los países para administrar la ayuda externa.

Capacidad burocrática

La primera limitación que afecta la capacidad de administrar la cooperación internacional a nivel de país, y la más obvia, es el nivel de habilidad del personal de planta del sector educativo. Muchos —si no la mayoría— de estos empleados del sector público son personas de buena voluntad que incluso muestran un alto nivel de dedicación. Sin embargo, una combinación de factores produce una burocracia educativa lenta para actuar y resistente al cambio, transformándola en un obstáculo para la implementación de iniciativas de cooperación internacional en lugar de contribuir a su éxito. Quizás el bajo sueldo pagado a los empleados de planta en la mayoría de los Ministerios de Educación en la región, sea el factor más importante. Es imposible atraer a las personas más inteligentes, dinámicas y emprendedoras a carreras que ofrecen una baja remuneración o escasas oportunidades de superación. Por otra parte, es irónico constatar que el nivel educacional en los Ministerios de Educación suele ser más bajo que en las demás reparticiones gubernamentales. Los ministerios de economía (hacienda, tesorería y el banco central), obras públicas, agricultura, salud y otros, son dirigidos y conformados por economistas, ingenieros, doctores, abogados y otros profesionales egresados de las universidades y a menudo con estudios de postgrado. En comparación, una parte importante del personal del sector educativo ha egresado de escuelas normales que ofrecen poco más que una educación secundaria completa. Ni siquiera quienes han obtenido una educación universitaria provienen de facultades que atraen a los candidatos más sobresalientes o producen los egresados más capaces.

Los esfuerzos orientados a modernizar el Estado, o la “reingeniería” de la administración pública, rara vez han tenido efecto en los Ministerios de Educación. Lo anterior puede deberse a que éstos son percibidos como uno de los sectores gubernamentales más reacios al cambio y a que los reformistas seleccionan aquellas áreas donde sus probabilidades de éxito sean las mayores. Independiente de las razones, el hecho es que hoy la administración de los Ministerios de Educación es muy similar a la utilizada décadas atrás.

Para los burócratas del sector educativo, las oportunidades de avanzar en sus carreras y desarrollar la capacidad de dirigir proyectos de cooperación internacional, se ven limitadas por dos factores. Uno de ellos es la alta rotación de los líderes políticos, tema de la siguiente sección. Esto significa que los cargos de alta responsabilidad no son ocupados por personas capaces que han sido promovidas internamente, sino por personas que cuentan con la confianza del nuevo ministro. Un segundo factor es la tendencia evidenciada en las organizaciones de cooperación internacional (OCIs) de administrar sus proyectos por medio de unidades de ejecución, en lugar de hacerlo a través de estructuras de naturaleza permanente, tema que se analiza en la sección sobre la labor administrativa realizada por las OCIs.

Rotación de líderes del sector educativo

La alta rotación del liderazgo observada en el sector es un problema serio. En América Latina, la duración del mandato de un ministro de Educación es considerablemente menor que la de cualquier otro ministro; en algunos países, la administración de un ministro de Educación dura en promedio entre uno y dos años. Obviamente, los frecuentes cambios de liderazgo producen confusión y discontinuidad respecto de metas y prioridades. Cada vez que se produce un cambio de ministro, el equipo de asesores de confianza también cambia, hecho que provoca la pérdida de liderazgo en actividades consideradas críticas y la consiguiente pérdida de tiempo, ya que las personas contratadas por el nuevo ministro deben aprender las sutilezas del sector y la naturaleza de las tareas. Adicionalmente, todo nuevo ministro desea imponer su propio “sello” en la educación de un país, decisión que a menudo involucra la adopción de ideas e ideologías que el personal de planta, y quizás el mismo cuerpo docente, puede considerar ajenas o directamente objetables. Se aprecia una fuerte tendencia entre los nuevos líderes —ministros y asesores— a ignorar, e incluso menospreciar, las ideas y programas claves adoptados por las administraciones anteriores.

“Decretismo”

En toda América Latina se observa una fuerte tendencia a creer que una vez que una ley o norma ha sido aprobada al más alto nivel, ésta será claramente entendida por todos los demás niveles gubernamentales y automáticamente se tomarán las medidas para implementarla. En consecuencia, se presta poca atención a comunicar en forma clara y completa la razón de ser de las nuevas medidas y los beneficios que de ella deben esperarse. Se emplea muy poco “marketing social” para informar e intentar persuadir a los responsables por la ejecución de proyectos o incluso a los beneficiarios presuntos sobre las razones que hacen conveniente implementar el decreto o cómo hacerlo. Asimismo, dado que muchos de estos decretos son el resultado de resoluciones tomadas desde “arriba hacia abajo” y no el producto de consultas y toma de decisiones participativas, existe poco conocimiento sobre la medida. Asimismo, se advierte la ausencia de un genuino sentimiento de pertenencia entre quienes eventualmente serán responsables por su aplicación.

Desconocimiento sobre qué funciona y qué hay que hacer

A nivel de los países beneficiarios, el conocimiento de importantes resultados de investigación y de “mejores prácticas” se encuentra bastante limitado. Esto puede ser producto del idioma, la distancia, el nivel de preparación de las personas responsables o simplemente antipatía hacia las ideas “extranjeras”. También es cierto que los resultados de investigación rara vez se presentan en formas que faciliten su comprensión y aceptación por personas que no son especialistas en las áreas investigadas. Cualquiera sea la razón, en las palabras de una conocida autoridad en educación y desarrollo “no tienen la más mínima idea de qué hacer”. La Escuela Nueva de Colombia ejemplifica la dificultad de transferir conocimientos y experiencias. Este exitoso programa ha operado por más de 20 años y ha recibido el apoyo de diferentes organizaciones internacionales, habiendo sido adaptada y ampliada a escala nacional desde sus humildes comienzos como diseño para mejorar la educación en escuelas rurales unidocentes y multigrados. La Escuela Nueva estuvo entre el puñado de “experiencias exitosas” presentadas ante la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos celebrada en 1990 en Jomtien, Tailandia, que dio inicio a los esfuerzos encaminados a proporcionar educación para todos, tema central de dicha conferencia. Sin embargo, las lecciones derivadas de la Escuela Nueva (participación activa de los estudiantes en actividades grupales de aprendizaje; utilización de materiales de buen diseño y bajo costo como material de apoyo para docentes y de orientación para estudiantes) han tenido una limitada aplicación en otros países. (En la actualidad, se está realizando una adaptación en Guatemala).

Los esfuerzos tendientes a difundir la información generada por actividades de investigación, tales como la Red Latinoamericana de Información y Documentación en Educación (REDUC), representan pasos en la dirección deseada. A pesar de que la REDUC ha recibido el apoyo de las OCIs (particularmente del Banco Interamericano de Desarrollo) por varios años, en la mayoría de los países de la región todavía se aprecia un grave



desconocimiento de mejores prácticas y sobre “qué debe hacerse”. Tales actividades como la red INNOVEMOS de OREALC/UNESCO Santiago –que distribuye información sobre innovaciones exitosas en los campos de desarrollo profesional e institucional, procesos de enseñanza y aprendizaje y equidad y diversidad entre otros– representan un avance en la diseminación de información útil.² La reciente publicación del libro “Buenas Prácticas”, Programa para la Revitalización de la Educación en América Latina (PREAL, De Andraca, 2003)³ constituye otro ejemplo práctico de una iniciativa de difusión de información sobre “qué produce resultados”, basada en las experiencias de los países latinoamericanos. Esta es un área donde los avances en tecnología de información y comunicación (TIC o “Internet”) pueden ser extremadamente valiosos, si bien esto implica que los potenciales usuarios de la información en los países beneficiarios de la cooperación internacional deben saber usar la tecnología, dedicarle el tiempo necesario y sentirse motivados a utilizarla.

Algunas personas podrían argumentar que ya se dispone de vastos conocimientos sobre cómo mejorar la educación. Se pueden dar dos respuestas al respecto. Primero, el polémico debate que se está llevando a cabo en muchos países en desarrollo sobre cómo mejorar la labor educativa, constituye una indicación de que no hay consenso alguno sobre qué debe hacerse. Segundo, si bien se cuenta con ciertos conocimientos (por ejemplo, el programa Escuela Nueva de Colombia), éstos no se han traducido en políticas e iniciativas educativas o, más fundamentalmente, no han tenido una influencia real ni sobre los docentes ni sobre los métodos que emplean en las aulas de América Latina.

Falta de “accountability” o responsabilidad por los resultados

Existe preocupación mundial en el sentido de que ni las escuelas ni los maestros son responsables ante autoridad alguna por los resultados de su importante gestión. Este tema ha concitado el interés de los elaboradores de políticas y de otros actores del ámbito de la educación en América Latina. Por largos años, el tema de “accountability” o sea la responsabilidad por los resultados, ha sido una de las preocupaciones del PREAL (ver PREAL Informa #9, 2001), razón por la cual ha introducido una nueva serie de boletines específicamente abocados a este tema. La Fundación Tinker de los Estados Unidos se encuentra patrocinando un estudio que será implementado por el CIDE y el PREAL, con el fin de introducir el concepto de “accountability” entre los líderes y elaboradores de política educacional de la región.

Uno de los principales mecanismos utilizados para establecer “accountability” consiste en proporcionar información sobre el rendimiento de las escuelas medidos a través de pruebas estandarizadas. Particularmente en América Latina, aunque también es aplicable a algunos países del Caribe, no existen sistemas nacionales que incorporen pruebas estandarizadas que permitan identificar aquellas escuelas más exitosas en términos de resultados pedagógicos (donde factores como la formación del estudiante estén controlados). El LLECE realizará una segunda ronda de pruebas el 2004 con la participación de 16 países. Esta nueva fuente de información hará posible comparar los niveles de logro académico de los diversos países en el 2004 con los obtenidos en la primera ronda de pruebas en 1997 (ver LLECE, 1998), aunque tampoco permitirá la evaluación de las escuelas en forma individual.

Alto grado de centralización

En la mayor parte de los países de América Latina y el Caribe el sistema de educación se encuentra fuertemente centralizado. Incluso en países donde se han hecho grandes esfuerzos por “desconcentrar” la autoridad a través de la creación de unidades regionales o provinciales de asistencia administrativa, el control sobre decisiones fundamentales (incluyendo la distribución de recursos) sigue estando estrechamente controlado al nivel nacional. En teoría, la administración centralizada debiera facilitar la ejecución de programas y proyectos, pero en la práctica esto significa producir un mayor distanciamiento de los padres y de otros actores con derecho a voz, involucrados en la labor educativa. En otro documento preparado para esta conferencia por Donald Winkler, se trata el tema de la descentralización en mayor detalle.

2. Información sobre INNOVEMOS disponible en: <http://innovemos.unesco.cl>

3. De Andraca, A. M. (org.) (2003) *Buenas Prácticas*. Santiago y Washington: PREAL.

Alto grado de inercia

Los sistemas de educación de todo el mundo se caracterizan por su inercia y su resistencia al cambio. Los de América Latina y el Caribe no constituyen una excepción. Los burócratas, los docentes y sus sindicatos contemplan las ideas nuevas con escepticismo, o peor aún, rechazo. Aun cuando el cambio solamente consiste en agregar más horas al año escolar (considerando una remuneración adicional para el docente), como sucedió recientemente en Chile, existe poca evidencia de que los maestros hayan cambiado sus métodos de enseñanza. La resistencia al cambio y la desconfianza ante ideas innovadoras es una reacción humana normal, si bien parece estar extremadamente arraigada en el campo de la educación. Numerosos observadores han destacado que —por contraste a la situación de la agricultura, la medicina, la industria o la ingeniería— los métodos y tecnologías pedagógicas no han cambiado prácticamente nada desde que la enseñanza pública comenzara a difundirse en el siglo XIX.

B. EL ROL DE LAS ORGANIZACIONES DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Las organizaciones de cooperación internacional —OCIs— tienen problemas intrínsecos que afectan su eficacia al momento de administrar su parte del esfuerzo encaminado a mejorar la educación. Uno de ellos es que, en prácticamente todos los casos, sus funcionarios son extranjeros que intentan implementar cambios en los países beneficiarios. Bajo estas circunstancias, es inevitable que se produzcan problemas derivados del desconocimiento de la cultura local o del idioma. La decisión por parte de las OCIs y de sus funcionarios de escuchar lo que las personas con conocimientos íntimos de esta cultura local tienen que decir sobre la naturaleza de los problemas que los aquejan y la manera cómo resolverlos, sería de un valor incalculable. También sería aconsejable que las OCIs prestaran mayor atención al cronograma de sus operaciones supeditándolas a los ciclos de política nacional, dado que los proyectos iniciados al término de una administración política inevitablemente enfrentan problemas asociados con la discontinuidad de políticas y de liderazgo cuando la nueva administración asume el control. Las siguientes secciones abordan temas más específicos relacionados con la provisión eficiente de cooperación internacional.

Objetivos mixtos

Si bien es innegable que las OCIs están abocadas a promover el desarrollo y, en el sector educativo, mejorar la calidad y la equidad de la educación, éstos no son los únicos objetivos perseguidos. En el caso de organizaciones bilaterales, los objetivos guardan relación con promover los intereses nacionales de diversas maneras, entre las cuales se incluye el estímulo de la actividad comercial, fomentar el empleo de empresas y asesores nacionales en proyectos locales, promover intereses políticos o estratégicos, etc. Es preciso reconocer que perseguir estos intereses podría ser crítico si se desea generar apoyo político para actividades de cooperación internacional al nivel del país. Sin embargo, esto significa que las OCIs bilaterales persiguen objetivos múltiples que no siempre son totalmente compatibles. La ayuda “condicionada” que debe ser gastada en el país del donante es una manifestación de estos objetivos mixtos. Estudios de investigación revelan que la ayuda condicionada es significativamente menos eficiente y efectiva que la ayuda no condicionada (Jepma, 1991; Berg, 1993).

Obviamente, las OCIs multilaterales también buscan promover mejoras en el campo de la educación. Los grandes bancos multilaterales que operan en la región y representan una importante porción del total de flujos financieros, son organizaciones de desarrollo que a su vez son instituciones financieras. Como tales, su función es prestar dinero y dicha necesidad tiende a generar “presión para realizar préstamos”. Incluso metas (financieras) elogiadas, como mantener un flujo neto positivo de recursos desde los bancos hacia sus prestatarios, producen el efecto de privilegiar las grandes operaciones de préstamos, fáciles de montar y procesar. Con frecuencia, esta filosofía influye sobre el tamaño del proyecto y su modalidad de ejecución (el uso de unidades de ejecución del proyecto). También explica la renuencia por parte de los bancos para involucrarse en actividades participativas y de pequeña escala. Las multilaterales sin carácter financiero, como la UNESCO y el UNICEF, no constituyen instituciones financieras y, por consiguiente no experimentan la presión de verse obligadas a mover grandes sumas de dinero, si bien tienen



sus propios objetivos múltiples –no siendo el menor de ellos el deseo de cosechar prestigio para sus propias organizaciones– que pueden comprometer una efectiva administración de la cooperación internacional.

Fragmentación de la ayuda

Se encuentran en desarrollo interesantes trabajos inspirados en la Nueva Economía Institucional (NIE) que abordan el efecto producido cuando hay múltiples OCIs operando en un solo país. Debido a que cada OCI representa sólo una parte del esfuerzo total de cooperación internacional, ninguna recibe claro reconocimiento por el éxito de dichos esfuerzos o asume una clara responsabilidad por su fracaso (Brautigam, 2000; Knack & Rahman, 2003). Esto tiene por resultado lo que los economistas han llamado problemas de un bien común, ante los cuales nadie es plenamente responsable por el resultado de un conjunto de actividades. Si todos los donantes múltiples buscan optimizar el éxito de sus propios proyectos en lugar de privilegiar el bienestar del sistema de educación del país beneficiario, el impacto global que la cooperación internacional tenga en la labor educativa será inferior a lo que podría haber sido. Se requiere un mecanismo que, en cada país, asigne responsabilidad por el éxito total del programa de cooperación internacional.

La idea de coordinar la ayuda dirigida a la educación ha sido sugerida en diferentes ocasiones (este autor ha sido uno de los que han apoyado esta idea), si bien la literatura NIE de años recientes ha dejado claro que los costos de transacción asociados con la coordinación exceden el valor de los beneficios que ésta pueda traer a cualquier donante individual. Una solución al problema de la fragmentación sugiere nombrar un “Donante Principal” o un “Donante Principal del Sector” que asuma responsabilidad por los resultados de las actividades de cooperación internacional. El presente trabajo adopta la posición –analizada más adelante– que los propios países debieran hacerse responsables por la ayuda recibida y que sería necesario enfatizar la naturaleza mutua y “cooperativa” del proceso de asistencia. Otras vertientes de esta literatura enfocan problemas asociados como, por ejemplo, el hecho que las OCIs contratan directamente (poaching) a los profesionales locales más capaces y mejor capacitados para trabajar en unidades de ejecución de proyectos, fenómeno que no sólo despoja al país beneficiario de parte de sus mejores recursos humanos, sino también socava la estructura laboral pasando por alto a los funcionarios de planta (Knack & Rahman, 2003).

Proyectos, modalidad preferida para entregar cooperación internacional

Las OCIs prefieren operar bajo la modalidad de proyectos al momento de otorgar un préstamo o donación ya que éstos pueden ser “tasados” al igual que una inversión, fácilmente monitoreados durante su ejecución y evaluados una vez finalizados. Los proyectos permiten identificar claramente el destino que se les dará a los recursos proporcionados por la cooperación internacional y facilitan la identificación de quienes serán responsables por su ejecución. También permiten identificar fácilmente qué OCIs serán responsables por qué actividades, con el objeto de asignar el debido reconocimiento y garantizar una “estrategia de salida” de manera que las OCIs puedan dar término a una iniciativa específica. Adicionalmente, los proyectos facilitan la aplicación de estrictos controles sobre ciertas actividades como, por ejemplo, las adquisiciones, y permiten la creación de unidades especializadas de ejecución diseñadas para acelerar su ejecución. Sin embargo, como hemos visto, el financiamiento en base a proyectos no fortalece la capacidad de un país para administrar las iniciativas de mejoramiento de sus propios sectores, no permite entregar a funcionarios locales competencias y experiencia ni integrar las actividades asociadas con los proyectos a las operaciones regulares de los Ministerios de Educación. Adicionalmente, promueve la práctica de sustracción de personal local (poaching) para trabajar en enclaves de elite dedicadas a la ejecución de proyectos, hecho que eventualmente podría resultar en una transferencia permanente de funcionarios talentosos hacia las propias OCIs.

Las OCIs suelen buscar como “condición” de sus actividades de cooperación la adopción de mejoramientos de políticas y prácticas nacionales. Si bien en ocasiones esto puede ser considerado como una presión indebida, existen razones legítimas que justifican alejar a los países beneficiarios de políticas que en el pasado no hayan logrado el mejoramiento deseado y sacar provecho de políticas que sí han demostrado ser efectivas en otras

partes del mundo. El diálogo entre las OCl y los beneficiarios, en armonía con el concepto de cooperación internacional, es una manera importante de introducir reformas y mejoramientos en las políticas. El Banco Mundial ha implementado un nuevo instrumento financiero llamado Préstamos Adaptables para Programas (APLs) que representa una variación del concepto de préstamo propiamente tal ligado a sus factores condicionantes. Los APLs proporcionan financiamiento a programas de largo plazo (privilegiando de esta forma la continuidad de las políticas) y ofrecen reiteradas oportunidades de diálogo sobre materia de políticas y posibles ajustes entre el prestador y el beneficiario al momento de negociar un desembolso para la próxima etapa del programa.

Dependencia de la unidades de ejecución de proyectos y “poaching” de profesionales locales

Con frecuencia, las propias OCl crean unidades especializadas de ejecución de proyectos (project implementation units, PIUs) con la finalidad de acelerar su implementación y tratar temas complejos, como son las adquisiciones y los desembolsos de fondos. Esta situación contribuye a agudizar el problema asociado con el bajo nivel de capacidad burocrática. Al personal de planta no se le da la oportunidad de desarrollar destrezas especializadas relacionadas con la ejecución de proyectos o de percibir los salarios más altos que comúnmente reciben los funcionarios de las PIUs. Trabajos recientes sobre la efectividad de las iniciativas de asistencia al desarrollo revelan que frecuentemente las OCl contratan a los profesionales locales más destacados para trabajar en las unidades encargadas de ejecutar proyectos (Knack & Rahman, 2003). Con el propósito de atraer a funcionarios de primer nivel, las PIUs deben pagar sueldos más altos —a veces varios múltiplos mayor— que los percibidos por los empleados de planta del Ministerio de Educación. Esto, además de producir resentimiento, tampoco contribuye a desarrollar capacidades de ejecución que queden a disposición permanente del ministerio. Adicionalmente, la experiencia y los contactos adquiridos en el desempeño de estos cargos (además de acostumbrar a un nivel de vida más alto) con frecuencia llevan a estos funcionarios privilegiados a buscar empleo en las propias OCl para quienes trabajan en terreno. Las OCl están cada día más conscientes de que, para facilitar la ejecución de los proyectos, deben evitar la creación de enclaves de funcionarios altamente pagados. Es posible que el empleo de un intermediario “minorista” en el ámbito de la cooperación internacional, pueda ayudar a superar este problema.

Dificultad para desarrollar proyectos que utilizan métodos consultivos y participativos

En ocasiones, la propia envergadura y poder de algunas OCl puede representar características desventajosas. Para los bancos multilaterales, e incluso las grandes OCl bilaterales, es difícil desarrollar programas y proyectos predicados en la participación de organizaciones locales y en consultas con beneficiarios potenciales u otros actores. En las organizaciones más importantes, que mueven la mayor parte de los recursos otorgados por la cooperación internacional a la educación, la presión por movilizar fondos en gran escala y acelerar y racionalizar las operaciones de préstamos se contraponen al uso de métodos más lentos y a la evaluación de proyectos experimentales de menor escala. Esta es un área donde la colaboración entre las OCl de mayor y menor tamaño puede ser muy valiosa, como se ilustra en el caso del mayor proyecto de reforma educativa de Bolivia dirigido por el Banco Mundial con la colaboración de un número de OCl bilaterales de menor tamaño. Asimismo, la adopción de un sistema que permita realizar operaciones “mayoristas” de cooperación internacional con organizaciones flexibles y capaces de trabajar a escalas más reducidas, ejecutar proyectos pilotos y experimentales y utilizar métodos participativos, podría redundar en grandes beneficios tanto para las OCl como para los países beneficiarios.

Asumiendo un mejor conocimiento

Por definición, las OCl son instituciones de países ricos que proporcionan fondos a iniciativas de cooperación internacional, emplean profesionales altamente capacitados con acceso a los más avanzados conocimientos sobre educación y cómo mejorarla y que, en algunos casos, realizan sus propios estudios de investigación de última generación. Por lo tanto, prima el sentimiento de que el donante sabe “lo correcto” mejor que ninguna otra persona. Esto presiona a los países hacia la adopción de políticas y prácticas (en ocasiones extraídas



directamente de políticas y prácticas de países más desarrollados) que no están adecuadamente adaptadas a las condiciones locales del país beneficiario, reflejan la moda del momento o sencillamente están erradas. En diferentes momentos a lo largo de la extensa trayectoria de la cooperación internacional en el campo de la educación, las OCl han propiciado: la educación vocacional (en ocasiones, el modelo europeo de “educación dual”), la educación comprehensiva y la incorporación de componentes educativos a proyectos de “desarrollo rural integrado”. En una época se puso gran énfasis en la “educación básica (independientemente de su evidente valor), en detrimento de cualquier otra inversión en el sector educativo, pese a que los sistemas de educación deben considerarse un todo integrado donde un mayor flujo de estudiantes bien formados en los niveles básicos generará, en forma automática, demanda por una mayor y mejor provisión de educación en los niveles superiores. En cada uno de estos casos, la comunidad de OCl después de exhortar a los países beneficiarios a adoptar estas políticas, ha dado un giro de 180 grados. En la actualidad, se continúan promoviendo políticas que pueden ser difíciles de implementar, no adecuadas al contexto local o de dudosa utilidad, incluso en los países más desarrollados donde se originan. El sistema de “vouchers”, la remuneración de docentes basada en el mérito individual y las “pruebas de alto riesgo” (que todavía son objeto de polémicos debates en el mundo desarrollado) son ejemplos de algunas de estas políticas.

Una vez más: la falta de conocimiento sobre qué produce resultados y qué debe hacerse

Pese que las OCl cuentan con un personal experimentado y altamente preparado, un acceso insuperable a la información y la posibilidad de recurrir a sus propias experiencias y estudios de investigación, ellas —al igual que los países beneficiarios— no saben ni entienden cómo llevar a cabo importantes mejoras en la educación que se imparte en las escuelas de los países en desarrollo. O, en algunos casos donde sí se dispone de conocimientos, estos no han sido lo suficientemente difundidos o no han tenido mayor impacto en las políticas ni en el diseño de proyectos. Si lo anterior no fuera cierto, los 40 años de intervenciones y las grandes sumas de dinero invertidas ciertamente hubieran generado más cambios que los observados. Consideremos sólo dos ejemplos de extraordinaria importancia que involucran áreas carentes de conocimientos.⁴

- a. Capacitación Docente. ¿Cómo capacitar y dirigir a un maestro para lograr que involucre activamente al educando en el aprendizaje, en lugar de limitarse a exponer utilizando un método tradicional como el modelo “frontal” de instrucción? ¿Cómo dotar al maestro del conocimiento y las destrezas necesarias para hacer uso eficiente del tiempo del que dispone en el aula? Durante décadas, las OCl han financiado y proporcionado asistencia técnica a iniciativas encaminadas a mejorar la formación inicial y en servicio de maestros en los países en desarrollo, y sin embargo, la inmensa mayoría de los docentes de América Latina y el Caribe todavía enseñan con el método de exposición y memorización del siglo XIX con que a ellos mismos se les enseñara. A pesar de que el proceso de enseñanza representa el meollo de la educación, aún no se ha logrado materializar cambios significativos en las técnicas pedagógicas o en la capacitación docente de los maestros de América Latina y el Caribe. Como consecuencia de esto, muchos estudiantes próximos a finalizar el ciclo primario de enseñanza todavía son incapaces de leer con comprensión. Diversos proyectos han incorporado componentes diseñados para mejorar las destrezas de los docentes en servicio, aunque lamentablemente su aplicación ha tenido un éxito muy limitado. En la actualidad, muchas OCl evitan incluir la capacitación docente en sus proyectos de educación ya que las experiencias pasadas han sido en extremo decepcionantes.
- b. Gestión a Nivel Escolar. ¿Qué sabemos sobre lo que acontece en las escuelas y cómo lograr un mejor funcionamiento? ¿Qué mecanismo se podría utilizar para reclutar, capacitar y dirigir a los directores de escuelas; qué deberían saber y ser capaces de hacer? ¿Cómo crear un entorno

4. En forma reciente, el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) ha completado el documento “Estudio Cualitativo de Escuelas con Resultados Destacables en Siete Países de América Latina” (LLECE, 2002), donde se identifican dos conjuntos de factores que explican que estrategias utilizan estas escuelas destacables. Se llaman “Gestión a nivel escolar” y “Prácticas de enseñanza en el aula”. Este conocimiento aunque disponible, no se ha incorporado.

donde los maestros puedan utilizar su escaso tiempo en forma eficiente y todos los miembros de la comunidad escolar puedan trabajar unidos para mejorar los resultados pedagógicos? Los economistas aún perciben las escuelas como “cajas negras” y tienen poco que contribuir en relación con cómo mejorar el rendimiento. Por su parte, en términos generales, las ciencias administrativas no han encontrado respuesta a estas preguntas. Pese a una rica experiencia en terreno, las OCIs no han podido diseñar intervenciones que logren concretar mejoramientos en la gestión escolar.

Algo se sabe sobre estos temas, si bien dicho conocimiento ha tenido un débil impacto en las actividades de cooperación internacional (menor aún en las escuelas y en las aulas). A pesar de contar con una gran cantidad de recursos y acceso a la información, las OCIs no han sido plenamente exitosas al momento de aplicar este conocimiento al mejoramiento de la educación. Estos son ejemplos de áreas donde aún se percibe la necesidad de contar con conocimientos más sólidos y estrategias de aplicación más eficientes. En la actualidad, algunas OCIs están realizando grandes esfuerzos encaminados a difundir conocimientos acerca de prácticas efectivas. Es necesario hacer mucho más en este sentido.

Rotación entre el personal de proyectos de las OCIs

Algunos países beneficiarios se han lamentado acerca de la falta de continuidad del personal de las OCIs responsable por el desarrollo y seguimiento de sus proyectos. La frecuente rotación exagera la tendencia a considerar al personal de las OCIs como “extranjeros” dentro del país donde trabajan y dificulta una comunicación abierta y productiva. Este autor ha escuchado a funcionarios encargados de proyectos en países en desarrollo quejarse de tener que “educar” a nuevos miembros del personal de una OCI sobre los objetivos y antecedentes de su propio proyecto.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A. COMENTARIO GENERAL

El primer punto, y por cierto el más importante, es que la “cooperación internacional” debe ser una actividad mucho más cooperativa, donde tanto los beneficiarios como los proveedores participen en actividades diseñadas para mejorar la calidad y equidad de la educación. Esto hará necesario que se produzcan cambios en la actitud de las personas, así como al interior de las entidades, de manera que todos los programas de cooperación internacional de un país tengan como único objetivo producir en cada nivel de escolarización un tipo de egresado capaz de triunfar en el mundo globalizado de hoy. Esto implica cambiar la estructura mental de las OCIs: evitar suposiciones que impliquen una mayor sabiduría, intentar movilizar no solamente recursos y proyectos financieros, pero, más importantemente, contribuir a un conjunto de iniciativas (compartidas por la comunidad internacional de las OCIs y la comunidad de cada país beneficiario) que tengan un impacto mensurable, fuerte y positivo, en la eficacia de la educación y en el aprendizaje.

En relación con el punto anterior, se observa la necesidad de medir el impacto de la cooperación internacional, con el fin de elaborar informes sobre la medida en que estos programas han logrado los objetivos de mejorar la educación y establecer un grado de responsabilidad por el éxito de sus proyectos y actividades. Existe la necesidad de crear un “observatorio” objetivo para evaluar los resultados de la cooperación internacional. Un ejemplo del tipo de impacto que debiera ser evaluado es el grado de éxito que han tenido las OCIs en el diseño e implementación de iniciativas de “fortalecimiento institucional” promovidas con la finalidad de mejorar la capacidad del país para administrar la cooperación internacional. (Una gran cantidad de proyectos ha incorporado este tipo de componente pero su evaluación ha sido mínima). Se requieren mecanismos que garanticen que todos los participantes se hagan responsables por los resultados de la cooperación internacional. Este tema se volverá a tratar más adelante, esta vez en conexión con recomendaciones específicas.



B. EN RELACIÓN A LOS PAÍSES BENEFICIARIOS

La primera recomendación es que los países beneficiarios asuman la responsabilidad por sus propios programas de cooperación internacional con el fin de formular estrategias y establecer prioridades respecto a cómo optimizar la contribución de esta ayuda a sus propias necesidades y objetivos. Un estudio anterior sobre cooperación internacional en el campo de la educación (McMeekin, 1996), destacaba que sólo unos pocos países de América Latina y el Caribe tienen una idea clara sobre qué actividades de cooperación internacional operan en sus propios países, en qué consisten estos programas, quiénes son los donantes, etc. En otras palabras, los beneficiarios constituyen entes pasivos, sujetos a las prioridades de las OCl, y no mayormente interesados en saber cuánto reciben ni qué beneficios les confiere.

Unos pocos países en América Latina y en otras regiones del mundo en desarrollo, cuentan con sistemas para administrar la cooperación internacional que reciben. El Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile desempeña este rol; su función ha cambiado a través de los años y actualmente el Ministerio de Relaciones Exteriores también participa en esta capacidad. Considerando un modelo más generalizado, los Ministerios de Hacienda representan los principales interlocutores entre los países y las grandes OCl multilaterales. Debido a que las iniciativas de cooperación con organizaciones multilaterales suelen involucrar préstamos y deudas, así como compromisos de pago de costos de contrapartida, este rol se adapta naturalmente al sector ministerial responsable por las finanzas (posiblemente asociado con un Ministerio de planificación). Lo que realmente se necesita es que el Ministerio de Educación (y quizás otras entidades gubernamentales relevantes) forme parte de un comité que supervise la cooperación internacional en el sector educativo. Los representantes de la comunidad OCl también debieran ser parte de dicho comité, especialmente si se cuenta con un “donante de un sector principal” como se ha sugerido. Sería lógico incluir en este comité a un representante de la Comisión Nacional de la UNESCO de ese país.

Un comité de esta naturaleza estaría en condiciones de proporcionar una base para programas de cooperación internacional orientados a mejorar la educación del país. Con el propósito de garantizar su continuidad y objetividad, sería aconsejable incluir en él a miembros de la comunidad, tales como académicos de prestigio u otras personas con conocimientos de políticas educacionales y conscientes de las necesidades del país. Los representantes de cada organización (tanto nacionales como internacionales) deberían ser personas de alto nivel, responsables por programas y proyectos en el sector educativo. La creación de este organismo coordinador constituye una respuesta positiva a varios de los problemas identificados en la sección anterior. Este podría ser el punto desde donde monitorear la situación del sistema de educación del país y el impacto global de la totalidad de las actividades de cooperación internacional y se mantuviera al Ejecutivo y al público en general informado a través de informes periódicos. Adicionalmente, podría mantener un registro de todas las actividades de cooperación internacional en curso en el país y los montos de cooperación recibidos. Principalmente, debería formular una estrategia general que establezca el marco dentro del cual deberán operar las actividades de cooperación internacional.

Fortalecimiento de las burocracias del sector educativo. Esto requeriría un cuidadoso análisis de lo que el personal del ministerio debe hacer y cómo debe organizarse para hacerlo. En el mejor de los casos, podría ser factible reducir el número de funcionarios de los niveles inferiores que perciben bajas remuneraciones (a través de un mejor uso de la tecnología o la contratación de servicios) y utilizar el dinero ahorrado para mejorar salarios y atraer a personas capaces a cargos de responsabilidad. El sector educativo es rara vez seleccionado como candidato para iniciativas de reingeniería o “reforma del Estado”. Se requeriría voluntad política para llevar a cabo una reforma importante de la burocracia del sector educativo; sin embargo, de tener éxito, ésta podría redundar en mejores salarios para funcionarios capaces y productivos y mayor respeto para el sector. Sin duda, el resultado más importante sería una mayor eficiencia y eficacia en términos de la administración del sector educativo (y de las actividades de cooperación internacional).

Insistir que las actividades de cooperación internacional fortalezcan al personal de planta. Existe un creciente reconocimiento entre las organizaciones de cooperación internacional de que la creación de PIUs, unidades especializadas y aisladas responsables por dirigir la ejecución de proyectos, no es algo aconsejable. Los países deberían tomar la posición de que las actividades de cooperación internacional deben ser ejecutadas con la colaboración de entidades permanentes del ministerio y a través de ellas. Con esto se lograría que la atención, los recursos y la experiencia de las OCl, contribuyeran al mejoramiento de la capacidad administrativa del funcionario de planta.

Invertir en comunicaciones y marketing social en materia de programas de educación. La mayoría de los Ministerios de Educación busca establecer sólidas relaciones públicas como apoyo a los programas bajo su responsabilidad, aunque esto no siempre se hace en forma eficiente. En el caso particular de los programas nuevos, es necesario “vender” las ideas innovadoras a todos los actores que participarán en su ejecución, como también a los grupos que recibirán los beneficios de las reformas.

Desarrollar relaciones laborales constructivas con organizaciones de docentes. Una forma de lograrlo, sería invitar a representantes de organizaciones de docentes a formar parte de la planificación y administración de actividades de perfeccionamiento profesional. Se cuenta con una larga historia de programas orientados a fortalecer la capacidad profesional de los maestros cuyo diseño y administración dejan mucho que desear. Sería indispensable tomar en cuenta las conclusiones de recientes estudios de investigación sobre cómo mejorar dichos programas (por ejemplo, Elmore, 2003), si bien también sería aconsejable otorgar a los maestros y a sus representantes una voz en el diseño de programas y escuchar esas voces.

Transferir autoridad legítima a las escuelas. De los numerosos esfuerzos de “descentralización” realizados, muy pocos han logrado reducir el control centralizado de las finanzas y del personal. A menos que los establecimientos escolares dispongan de legítima autoridad para distribuir una porción importante de sus presupuestos y crear sus propios equipos docentes que compartan objetivos y trabajen en forma armónica, la calidad de la educación experimentará muy poco cambio y mejoramiento. El artículo de Donald Winkler sobre descentralización, ofrece un análisis más detallado sobre este tema.

C. CON RELACIÓN A LAS ORGANIZACIONES DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Clarificar los objetivos de la cooperación internacional. Las organizaciones bilaterales siempre se sentirán inclinadas a promover los intereses y contar con el apoyo de sus propios países. Sin embargo, estos objetivos no deben entrar en conflicto con el mejoramiento de la educación de los países beneficiarios. En particular, las políticas que condicionen la ayuda a adquisiciones en los países donantes deben ser o eliminadas o, de ser necesario, modificadas de modo que las empresas y asesores del país donante perciban un beneficio basado en las fuerzas del mercado (por ejemplo, un margen de preferencia para licitantes) en lugar de condicionar la ayuda inexorablemente a los proveedores nacionales.

Reducir la fragmentación de la ayuda. Las OCl exhiben la tendencia de querer apoyar al “mejor” proyecto o al de mayor importancia estratégica, todas a la misma vez, algo que es ciertamente imposible. Donde numerosas OCl operan simultáneamente en un país ninguna de ellas es claramente responsable por el mejoramiento global del sector educativo, medido a través de indicadores de cobertura, eficiencia, calidad y equidad educacional. Esta situación produce confusión, duplicación, ineficiencia y pérdida de recursos (que en muchos casos deben ser reembolsados por el país beneficiario). Las OCl pueden promover un proceso que permita a los países hacerse cargo de sus propios programas de cooperación internacional, ayudando a identificar al “donante principal de un sector” que opere tanto con otras entidades internacionales como con las autoridades nacionales en el desarrollo de programas coherentes y eficientes. Esto fijaría las responsabilidades en OCl específicas e incentivaría la preocupación por los resultados a largo plazo de la cooperación internacional en la labor educativa.



Dar prioridad al fortalecimiento de la capacidad administrativa del sector educativo. Dadas las grandes diferencias en capacidad destacadas en la sección 2, las OClS deberán hacer esfuerzos especiales para ayudar a los países más desaventajados a fortalecer su capacidad administrativa. Esto implicaría iniciar esfuerzos –en consulta con autoridades tanto del sector educativo como de los ministerios responsables por las finanzas y servicios públicos– tendientes a reestructurar la administración de los sistemas nacionales de educación. Para la totalidad de los países, esto conllevaría eliminar las Unidades de Ejecución de Proyectos, o por lo menos, limitar su participación a la de proveedores de selectos servicios especializados asociados con adquisiciones, desembolsos y el cumplimiento de requerimientos impuestos por las OClS. Segundo, se haría imprescindible incorporar en los proyectos componentes que fortalecieran eficazmente la capacidad administrativa de los países beneficiarios. Estos, deberían ser específicamente diseñados para crear las capacidades administrativas de largo plazo necesarias para la eficiente ejecución de programas de inversión, sean estos financiados a través de iniciativas de cooperación internacional o por medio de presupuestos nacionales.

Evitar atraer a los funcionarios más capaces hacia las pias y otras actividades que promuevan la fuga de cerebros. La decisión de abstenerse de crear equipos de funcionarios especializados con excelentes remuneraciones para administrar la ejecución de proyectos y de promover el desarrollo de personal calificado en los ministerios, evitará que las OClS alejen a jóvenes talentosos de los sectores educativos de sus propios países. En relación con este punto, si los proyectos incluyen la capacitación de gerentes, sería aconsejable que esta capacitación se impartiera en el lugar de trabajo o, de lo contrario, incluyera destrezas altamente especializadas que no otorgara credenciales que facilitaran la búsqueda de empleo fuera del país. La provisión de formación a nivel de títulos universitarios, como los MBAs, con frecuencia se ve acompañada de un efecto perverso que alienta al capacitado a abandonar el sector e inclusive el país.

Reducir la dependencia en la modalidad de proyectos y proporcionar financiamiento para objetivos de largo plazo a través de la cooperación internacional. Por razones de importancia para las propias OClS, los proyectos son la modalidad preferida para proporcionar cooperación internacional. Esta modalidad de asistencia tiene muchos méritos aunque también muchas falencias. Knack y Rahman (2003) recomiendan proporcionar cooperación internacional bajo la forma de apoyo al presupuesto sectorial en lugar de hacerlo a través de proyectos. Es muy probable que esto no suceda, hasta que las OClS hayan adquirido más confianza en la habilidad de los beneficiarios para asignar y administrar fondos en forma eficiente (algo que está relacionado con la capacidad de administrar la ayuda internacional). El nuevo instrumento del Banco Mundial, Préstamos Adaptables para Programas (APL), ofrece un medio de proporcionar una cooperación más estable de largo plazo conservando, a su vez, atribuciones que le permiten opinar sobre las políticas que los países adopten en materia de educación y le confieren cierto grado de supervisión sobre los mismos.

Considerar “operaciones mayoristas” de asistencia a través de organizaciones intermediarias capaces de desarrollar e implementar actividades en pequeña escala y a través de iniciativas de participación. Las presiones que se ejercen sobre las OClS para lograr que sean rápidas y eficientes en sus operaciones de préstamos y subsidios, tienden a obstaculizar tanto la participación a nivel local (que requiere tiempo y recursos) como la evaluación de proyectos pequeños o de escala moderada (que son tan costosos como los proyectos de gran envergadura). Se requieren organizaciones intermediarias, quizás ONGs, que puedan recibir y administrar fondos aportados por la cooperación internacional y colaborar estrecha y pacientemente con las organizaciones locales en el desarrollo de programas y proyectos. Esto posibilitaría un mayor diálogo y participación y permitiría la realización de proyectos pilotos o en pequeña escala, ajustándolos y ampliándolos en la medida que la demanda y las oportunidades así lo ameriten. Japón, a través de un proceso estructurado que parece satisfacer a todos los actores involucrados, ha delegado en el Banco Mundial la administración de gran parte de sus esfuerzos de cooperación internacional en el campo de la educación. Esto requiere contar con una fuerte organización intermediaria, como el Banco Mundial, y un alto grado de confianza por parte del donante, y por se no constituiría un modelo replicable de uso más generalizado. Sin embargo, quizás sería factible encontrar un arreglo similar que facilitara la movilización de fondos de cooperación y al mismo tiempo hiciera posible proporcionar asistencia en forma conducente al desarrollo local y promover la sustentabilidad de las iniciativas.

Promover el desarrollo de la “accountability” en el ámbito educacional. Si bien esta recomendación es de carácter general, sería muy aconsejable adoptar medidas diseñadas para familiarizar a los participantes con el concepto de “accountability” (que incluyan conciencia de algunos de los peligros ocultos que algunos países desarrollados han experimentado), establecer fuentes nacionales de información necesarias para asignar responsabilidad (incluyendo pruebas de logros académicos) y fortalecer la capacidad de evaluación a nivel nacional.

Financiar iniciativas de investigación y desarrollo que generen conocimientos sobre cómo mejorar la educación. A través de los años muchas OClS han acumulado enormes cantidad de información que asumen gran valor al momento de planificar y ejecutar los distintos proyectos. La Red de Desarrollo Humano para la Educación del Banco Mundial constituye un ejemplo de cómo organizar esta información y ponerla a disposición de los usuarios tanto dentro como fuera del Banco.⁵ Sin embargo, el lento progreso en el ámbito de la educación evidenciado en los países beneficiarios deja claro que no tenemos los conocimientos necesarios para realizar cambios sustanciales en la calidad, eficiencia y equidad de la educación. Si bien las OClS pueden tener acceso a información de incalculable valor (generada por comunidades de investigación de los países desarrollados o por las propias), obviamente no han monopolizado todo el conocimiento. En forma creciente, los mismos países beneficiarios (o las ONGs dentro de éstos) se encuentran desarrollando capacidades de gran nivel en esta área. Algunas de las sugerencias específicas incluyen:

- Invertir en componentes de proyectos que fortalecen la generación de conocimientos y la difusión de capacidades.
- Establecer sistemas que permitan la competitiva adjudicación de contratos de investigación que promuevan el desarrollo de iniciativas locales de investigación y desarrollo de capacidades de alta calidad.
- Apoyar el desarrollo y la utilización continuada de estadísticas e indicadores de educación, tales como el Proyecto Regional de Indicadores Educativos (PRIE) –programa desarrollado a través de la cooperación de la OREALC/UNESCO Santiago y el Instituto de Estadísticas de la UNESCO en Québec y en países latinoamericanos– con el fin de desarrollar un conjunto de indicadores educativos para América Latina y el Caribe.
- Invertir directa y estratégicamente en áreas prioritarias, donde se perciba la urgente necesidad de contar con conocimientos más avanzados. Prioridades sugeridas: estudios sobre cómo mejorar (a) el fortalecimiento de las competencias profesionales de los maestros, (b) los programas orientados a promover la “accountability” educativa, que incluyan el desarrollo de las capacidades nacionales para evaluar los resultados de la educación y (c) la gestión escolar.

Procurar mantener la continuidad del personal encargado de proyectos en un país. Los funcionarios de las OClS cambian de trabajo dentro de la organización, son ascendidos, o jubilan, con la resultante pérdida de información y de memoria institucional de los proyectos que han estado bajo su responsabilidad. En estos casos, el personal del país beneficiario se ve en la necesidad de adaptar –en ocasiones incluso “capacitar”– a los nuevos funcionarios que las OClS asignan al proceso de preparación y ejecución. A pesar de que algunos cambios son inevitables, las OClS deben intentar que éstos no sean excesivos y programar los cambios para que ocurran en etapas del proyecto donde la continuidad de su ejecución sufra un impacto mínimo.



BIBLIOGRAFÍA

- Berg, E. (1993), *Rethinking Technical Cooperation: Reforms for Capacity Building in Africa*. New York: UNDP.
- Brautigam, D. (2000), *Aid Dependence and Governance*. Stockholm: Almqvist & Wicksell International.
- De Andraca, A. M. (Org.) (2003) *Buenas prácticas para mejorar la educación en América Latina*. Santiago y Washington: PREAL.
- Elmore, R. (2000), *Building a New Structure for School Leadership*. Washington: The Albert Shanker Institute. Disponible: www.shankerinstitute.org/education.html
- Jepma, C. J. (1991) *The Tying of Aid*. Paris: OCDE.
- Knack, S. & Rahman, A. (2003), "Donor Fragmentation and Bureaucratic Quality in Aid Recipients". Paper presentado en la conferencia de 2003 de la International Society for New Institutional Economics. Disponible en: www.isnie.org/isnie2003.htm
- Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) (1998), *Primer Estudio Internacional Comparativo*. Santiago: UNESCO-Santiago. Disponible: www.unesco.cl/09.htm
- Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) (2000), *Primer Estudio Comparativo sobre lenguaje, matemática y factores asociados, para alumnos del Tercer y Cuarto Grado de la Educación Básica*. Santiago: OREALC/UNESCO Santiago; Disponible: www.unesco.cl/09.htm
- Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) (2002), *Qualitative Study of Schools with Outstanding Results in Seven Latin American Countries*. Santiago: OREALC/UNESCO Santiago; disponible en inglés y castellano: www.unesco.cl/09.htm
- McMeekin, R. (1996) *Coordination of external assistance to education in Latin America and the Caribbean*, Santiago: UNESCO-UNICEF.
- OECD/PISA, "Literacy Skills for the World of Tomorrow: Further Results from PISA 2000". Disponible: www.pisa.oecd.org/Docs/Download/ExecutiveSummaryPISAplus.pdf
- Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL) (2001) "Responsabilidad por los resultados educativos", PREAL Informa, #9, p. 1. Santiago: PREAL.
- Proyecto Regional de Indicadores Educativos (PRIE), *Cumbre de las Américas (2002) Panorama Educativo de las Américas*. Santiago: Gobierno de Chile y OREALC/UNESCO Santiago.



Mejoramiento de la equidad y provisión de educación primaria de calidad para los grupos vulnerables de América Latina y el Caribe

Errol Miller

INTRODUCCIÓN

La equidad es la piedra angular de la constitución de los estados-naciones. Se considera justo que todos los ciudadanos de un país tengan el mismo derecho a la justicia social, no importa su raza, género, nivel socioeconómico, ubicación geográfica, religión o de cualquier otro sesgo que caracterice a la organización comunitaria. Por consiguiente, la equidad es el principio rector de la democracia. La provisión equitativa de una educación de calidad es el sello de excelencia de la educación de un país. De manera que no es sorprendente constatar que prácticamente todas las grandes reformas educativas de los últimos 40 años o más, tanto en los países industrializados como en desarrollo, han incluido entre sus metas la provisión de una educación de calidad para todos los estudiantes del nivel de educación definido por los programas de reforma. Lo mismo rige para la ayuda al desarrollo que los donantes bilaterales y multilaterales destinan a la educación.

El hecho de que en todos los países del mundo aún existan grupos vulnerables en situación de riesgo en términos de recibir una educación de calidad, sugiere que hay preguntas fundamentales que siguen sin responder. Éstas se relacionan con la conceptualización de las políticas de reforma y de asistencia al desarrollo, o con la efectividad y eficacia de las estrategias de ejecución de dichas políticas, o con factores que siendo esenciales para la equidad se encuentran fuera de la esfera de elaboración de las políticas educativas, o con una combinación de estas tres. El resultado final es que la equidad, a la luz del persistente fracaso en el cumplimiento de sus metas reflejado por la enorme brecha en la provisión, participación y resultados pedagógicos que afecta a diferentes niveles sociales y a numerosos aspectos de la educación, continúa siendo un problema.

En 1997, Kelly desarrolló un marco estructural que vincula las reformas del Modelo de Organización Escolar con las metas de escolarización, los requisitos de formación docente y con el rol de los docentes y de los paquetes de compensación, en los Estados Unidos. En este artículo se adopta el enfoque de Kelly como una manera práctica de visualizar las tendencias internacionales relacionadas con las reformas escolares, tendencias claramente reflejadas por las reformas implementadas en los países de América Latina y el Caribe.

Kelly destaca que en la primera parte de este siglo y hasta la década de los sesenta, la organización escolar se ciñó al modelo de Gestión Científica que podría definirse como racional, mecanicista, burocrático y jerárquico. Se esperaba que los docentes implementaran lo que esencialmente venía a ser un currículo orientado al maestro, centrado en libros de texto y, posteriormente, en guías curriculares. También se esperaba que se acataran las normativas establecidas por las autoridades de educación. El modelo de Gestión Científica, diseñado para contribuir a la organización escolar, valoraba la autoridad y el individualismo.

En la década de los 70, surgió el modelo Escuela Efectiva como el nuevo paradigma de organización escolar. Dicho modelo privilegió la equidad, según era aplicable por las escuelas que atendían a poblaciones urbanas de escasos recursos, y representó un cambio hacia el desarrollo de metas basadas en los resultados, particularmente con relación al dominio de destrezas básicas de lecto-escritura y matemáticas, necesarias para insertarse en el mercado laboral. Asimismo, el modelo escuela efectiva enfatizaba las necesidades de desarrollo

humano y visualizaba la escuela en términos de comunidades. El rol de los docentes en las escuelas efectivas era proporcionar servicios, enseñar destrezas básicas, desarrollar un conjunto de destrezas genéricas de enseñanza e involucrarse en las iniciativas de mejoramiento y planificación de la escuela.

Durante la década de los 80, el modelo de organización escolar basado en el contenido hizo su aparición. Este modelo volvió a cambiar el énfasis transfiriéndolo esta vez desde las poblaciones en situación de riesgo y las destrezas básicas hacia un currículo enriquecido para todos los estudiantes. Este modelo incorporó estándares para contenidos curriculares que hacen posible la entrega de amplios conocimientos sobre las asignaturas académicas y destrezas de resolución de problemas de alto nivel, a todos los estudiantes. El modelo basado en el contenido busca preparar a los estudiantes para carreras múltiples y para el aprendizaje por toda la vida dentro de un contexto de economía global, altamente competitivo y en rápida evolución. En este modelo, las necesidades de formación docente cambian su énfasis desde destrezas pedagógicas generales hacia conocimientos detallados de contenido especializado. El rol del docente se amplía para incluir una participación activa en el desarrollo del currículo y en la gestión escolar. El director de escuela pasa a ser el principal impulsor de la gestión escolar con el apoyo de su personal docente.

En la década de los 90, el modelo de organización escolar denominado Altos Estándares y Activa Participación hizo su debut. Este modelo se inspira en el modelo basado en el contenido y se caracteriza por una fuerte orientación hacia las competencias profesionales, si bien cambia su énfasis desde la provisión de un currículo enriquecido para todos hacia la excelencia en los resultados de la enseñanza para todos. Dentro de este modelo, el liderazgo pasa a ser la responsabilidad de equipos de docentes y no de administradores como en los modelos anteriores. Adicionalmente, el docente asume responsabilidad por el desarrollo del currículo, su propio desarrollo profesional, la orientación de sus alumnos y la elaboración de presupuestos. Consecuentemente, el docente comparte la toma de decisiones relacionada con el currículo, la instrucción la gestión y la elaboración del presupuesto. Dentro de este modelo el rol del docente adquiere su mayor complejidad.

En el pasado, se esperaba que el docente eventualmente avanzara desde una labor netamente pedagógica hacia una función administrativa. En el modelo de Altos Estándares y Activa Participación la docencia representa un compromiso profesional. Si bien, el "profesor guía" asume responsabilidades adicionales, él conserva sus vínculos con el aula a lo largo de su carrera docente. El establecimiento escolar, junto con asumir sus responsabilidades de liderazgo, también se hace responsable por el desarrollo de su personal docente. El docente desarrolla conocimiento y destrezas como resultado de una formación formal y no formal permanentes, y de la participación en iniciativas de investigación y en actividades y asociaciones profesionales.

Pese a las numerosas reformas y a los diferentes objetivos perseguidos por éstas, en prácticamente todos los países del mundo la equidad continúa siendo un serio problema para la provisión de educación.

Por lo tanto, este trabajo comienza adoptando las siguientes conjeturas:

- En lo relativo a la definición de los elementos cruciales, el tema es problemático.
- Es necesario tener claridad conceptual respecto de los temas tratados.
- En la actualidad, la base de conocimientos a utilizar en la eficiente identificación e implementación de las metas que deberán cumplirse es un trabajo en curso y lo seguirá siendo por algún tiempo.
- No todas las cosas son iguales y existen varios factores críticos fuera de la esfera normal de elaboración de políticas educativas que desestabilizan e impiden alcanzar la equidad en el campo de la educación.

Los términos de referencia y el alcance de este documento requieren que se fijen fronteras y se establezcan límites. Por lo tanto, este trabajo se limitará al análisis de las medidas y los enfoques adoptados desde 1990 que han intentado abordar directamente los temas de calidad y equidad al nivel de educación primaria dentro de la Comunidad del Caribe, con particular énfasis en los grupos vulnerables y dentro del contexto de las metas de la Educación para Todos (EPT) según se estableciera en la Declaración Mundial de Jomtien, Tailandia, pronunciada durante la Conferencia Mundial.



VULNERABILIDAD EN LA EDUCACIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

En un intento por alcanzar la meta que garantiza que hacia el 2015 todos los niños en edad de asistir a la escuela primaria tendrán acceso, recibirán, completarán y alcanzarán los logros definidos para una educación primaria de calidad, todos los países deberán en conciencia identificar a aquellos niños que en la actualidad no están recibiendo respecto de estas dimensiones, los beneficios que se esperan de los sistemas de educación primaria existentes. A nivel global, los niños más vulnerables son aquellos que reúnen las siguientes características:

- Son refugiados de naciones en crisis,
- Proviene de países y de zonas que han experimentado desastres naturales de grandes proporciones,
- Pertenecen a grupos que continúan sumidos en la extrema pobreza,
- Sufren de alguna discapacidad,
- Proviene de hogares donde los padres sufren y/ o mueren de VIH / SIDA, de malaria y de otras enfermedades crónicas.

Desde la óptica de estas características extremas América Latina y el Caribe se podría catalogar en términos turísticos como una región "Sin Problemas" y, en consecuencia, no percíbirla como afecta a desafíos importantes con respecto a los grupos vulnerables. Ésta, sin embargo, sería una distorsión de la realidad. El pequeño país de Montserrat ha sido sacudido por erupciones volcánicas durante los últimos 10 años. Anualmente, los huracanes hacen estragos en varios países del Caribe. En algunos países de América Central, se vive con el constante temor que ocurran terremotos de gran magnitud. En varios países de la región los niños viven en comunidades propensas a la violencia, donde presencian numerosos horrores, y de los cuales ellos y sus padres a veces optan por huir. Las poblaciones indígenas suelen invariablemente encontrarse en la periferia de la sociedad y recibir a través de sus sistemas de educación una instrucción en gran medida inadecuada. En varias comunidades urbanas y rurales la riqueza coexiste con la indigencia, al paso que el VIH/SIDA rápidamente se convierte en una amenaza que no puede ser ignorada.

Sin embargo, en términos generales, los grupos vulnerables de América Latina y el Caribe hoy se definen esencialmente en términos de pobreza y en un grado mucho menor en términos de los desafíos provocados por las discapacidades. En esta región, la equidad se ha definido esencialmente en términos de factores relacionados con la pobreza.

LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

En las economías de mercado el ingreso constituye un indicador crítico de desigualdad e inequidad. En términos de ingreso per cápita, América Latina y el Caribe se encuentran entre las regiones del mundo que exhiben la mayor disparidad. Dicha disparidad es mayor entre las remuneraciones pagadas a quienes ocupan cargos gerenciales/administrativos y aquellos que desempeñan labores manuales. A pesar de reconocer el hecho que la globalización y la introducción de tecnologías que permiten reducir la mano de obra han aumentado la brecha en ingresos que existe entre los países industrializados y en desarrollo, en América Latina y el Caribe dichas brechas han crecido a un ritmo aún más acelerado (Lora y Márquez 1998). Por consiguiente, la desigualdad e inequidad es un importante desafío para la región y sus raíces parecen incluir factores que van más allá de los puramente económicos.

Si bien no existen estimaciones precisas, el consenso general es que durante la década de los '80 la pobreza y la inequidad se deterioraron aún más en América Latina y el Caribe. En 1980, el 35 por ciento de la población vivía en condiciones de pobreza y el 18 por ciento en la indigencia. Diez años más tarde, el 39 por ciento de la población vivía en condiciones de pobreza y el 18 por ciento en la indigencia (Korzeniewicz y Smith 2000) y (Helwege 1995). La crisis del endeudamiento externo y el estancamiento económico que la siguió, han sido

identificados como los principales factores de este aumento de la pobreza y de la inequidad y responden al hecho que los ricos estuvieron en mejores condiciones que los pobres de protegerse contra las consecuencias de estos devastadores acontecimientos.

A comienzos de la década de los '90, se evidenció un moderado resurgimiento económico que trajo cierto alivio a la pobreza y a la inequidad, pero no en la medida suficiente como para revertir el deterioro de la década anterior. Tras la desaceleración del crecimiento económico de mediados de los 90 y a partir de 1998, la pobreza y la inequidad nuevamente comienzan a aumentar (Korzeniewicz y Smith 2000). El Informe BID 2002, destaca que desde 1998 el ingreso per cápita en América Latina y el Caribe ha disminuido un 0,3 por ciento anualmente. Haití, Paraguay, Uruguay, Venezuela y Argentina han experimentado una disminución de su PIB. Si bien en algunos países del Caribe el crecimiento experimentado fue mayor que en América Latina, el año 2002 la región se encontraba sumida en un generalizado estancamiento económico.

Alrededor de 1996 y sobre la base de datos de alta confiabilidad generados por encuestas de hogares realizadas en 18 países de América Latina y el Caribe, Behrman, Duryea y otros (1999), elaboraron una serie cronológica sobre el nivel de escolaridad alcanzado por las cohortes en un período de 40 años a partir de su nacimiento y hasta 1970, relacionando estos datos con las fluctuaciones macroeconómicas y con las condiciones económicas agregadas. De este análisis los autores concluyen que las condiciones macroeconómicas adversas de la década de los 80 constituyen la razón principal de la desaceleración en el avance de la escolarización y sus resultados sugieren que dichas crisis, por el hecho de alterar la inversión en el capital humano, podrían provocar efectos negativos de largo plazo. Si el capital humano –como suele afirmarse– es efectivamente un factor determinante del crecimiento económico, la inestabilidad macroeconómica podría llevar a un grave círculo vicioso donde el lento crecimiento y la inestabilidad macroeconómica pueden afectar adversamente el logro escolar, hecho que, a su vez, podría perjudicar el futuro crecimiento económico. Considerando el hecho que desde la segunda mitad de los años 90, el estancamiento económico ha regresado a la región prolongándose hasta comienzos de la nueva década, la región ha debido tomar difíciles decisiones en términos de invertir sumas importantes en educación y, al mismo tiempo, enfrentar las consecuencias de un crecimiento económico lento o no existente. Asimismo, es importante destacar que la pobreza no se encuentra igualmente distribuida entre los países de la región ni al interior de los países. Haití, Guyana, Bolivia y Ecuador son países más pobres que México, Brasil, Bahamas y Costa Rica. Sin embargo, independiente de los distintos niveles de riqueza entre los países de la región, en todos ellos la pobreza tiende a seguir un patrón común de distribución. Las variables asociadas con la pobreza en América Latina y el Caribe son las siguientes:

- Ancestros no europeos
- Poblaciones indígenas
- Residentes de zonas rurales
- Mujeres jefes de hogar
- Discapacidad
- Niños

Ciertamente, estas variables no son mutuamente excluyentes y pueden tener efectos devastadores cuando se combinan.

Belice, pese a ser parte de América Central, ha desarrollado fuertes lazos culturales con el Caribe. Si bien su índice general de pobreza es inferior al promedio de la región, la distribución de la pobreza ilustra la descripción. En los años 1995 y 1996, el 25 por ciento de los hogares, o el 33 por ciento de la población, vivía bajo la línea de pobreza y el 13 por ciento bajo condiciones de indigencia. Sin embargo, la pobreza es más severa en las zonas rurales donde alcanza el 42 por ciento comparado con el 22 por ciento en los centros urbanos. La pobreza entre los Maya es el doble del promedio nacional. En Belice, los grupos más vulnerables son los niños, los jóvenes, las personas de la tercera edad, los discapacitados, las mujeres jefes de hogar y los grupos indígenas. Informe del BID, 2002.



Desde la perspectiva de políticas, Helwege (1995) clasificó a los países pobres de América Latina en tres grupos:

1. Los pobres nuevos o marginales, principales víctimas de la recesión económica, de los ajustes estructurales y de los programas empresariales de reingeniería.
2. Los que han sido pobres por largos años y continúan siéndolo.
3. Los pobres, cuya pobreza impone demandas morales específicas.

El alcance y tema central de este trabajo hacen necesario limitar nuestro análisis a los hijos de quienes han vivido en la pobreza por largo tiempo, ya que es precisamente esta pobreza crónica y extrema la que exige acciones morales encaminadas a lograr la equidad en las diversas dimensiones de la Educación para Todos hacia el 2015. El informe BID 2001, afirma que en América Latina y el Caribe prácticamente la mitad de los niños menores de 9 años de edad vive en condiciones de pobreza. Muchos de estos niños son en sus primeros años de vida víctimas de la malnutrición, enfermedades, abuso y abandono, circunstancias que inhiben su capacidad de aprendizaje condenándolos a sombríos futuros caracterizados por el analfabetismo, bajos ingresos y escasa – o ninguna– oportunidad de éxito.

PROGRESOS EN MATERIA DE EDUCACIÓN PRIMARIA EN LA REGIÓN DESDE 1990

En América Latina y el Caribe, prácticamente todos los niños en edad de asistir a la escuela primaria tienen acceso a este nivel de educación. El único país de la región que no ha alcanzado la meta de una educación primaria universal es Haití. Sin embargo, en la década de los 90 hubo una significativa expansión de la educación primaria en este país. En su estudio sobre la educación básica de América Latina, Carnoy (2002) destaca que en las economías más fuertes de esta región la educación básica universal incluye nueve años de escolarización. Con la excepción de Haití, este también es el caso del Caribe. Adicionalmente, se han invertido importantes sumas de dinero en la expansión de la educación secundaria. Nueve países del Caribe han alcanzado la educación secundaria universal y todas ellas han incrementado sus tasas de matrícula en las cohortes de 12 a 17 años a niveles superiores al 50 por ciento.

Behrman, Duryea y Szekely concluyen que de los 18 países representados en su estudio, Jamaica, Chile y Perú exhiben las mayores tasa de graduación en educación secundaria. Jamaica es el único país caribeño no hispano parlante incluido en el estudio y, puesto que Jamaica no se encuentra entre los nueve países que han universalizado su educación secundaria, esto parecería indicar que en el año 2000 el Caribe como subregión podría haber superado al resto de la región en términos de proporcionar educación secundaria.

Wolf, Schiefelbein y otros (2002), basados en datos empíricos sobre el avance materializado por América Latina en materia de educación primaria en la década de los 90, concluyeron que a finales de la década:

- La mayoría de los niños comienza su educación primaria a la edad apropiada
- Un menor número de niños repite grados, en comparación con la década de los '80
- Un mayor número de niños completa seis años de educación primaria
- Las intervenciones de naturaleza integral enfocadas a estudiantes desfavorecidos han dado por resultado mayores logros educacionales para estos grupos
- A finales de la década, aún no se evidencian mejoras marcadas en la calidad global de la educación primaria.

Sin embargo, los autores señalan la existencia de una agenda incompleta en el sentido que, si bien hay un mayor número de estudiantes que finalizan los seis años de educación primaria, un 18 por ciento de las cohortes no logra esta meta y, pese a que las tasas de repetición son menores, un 16 por ciento aún repite grados. Asimismo, si bien se ha evidenciado un mejoramiento de la eficiencia, no hay evidencias sólidas que apunten a un

mejoramiento de la calidad. Carnoy (2002) argumenta que, aún en la ausencia de un mejoramiento sustancial en logros académicos, una vez que estos logros se hayan estabilizado y atendido el hecho que existe un creciente número de estudiantes que ingresan y completan la educación primaria, se habrá dado un importante paso hacia la reducción de la inequidad. De esta forma los estudiantes que nunca ingresaron a la escuela o desertaron a poco andar, actualmente cumplen satisfactoriamente los estándares establecidos para la educación primaria. En otras palabras, si bien no es posible afirmar que los estándares de educación primaria han mejorado, lo cierto es que actualmente un mayor número de estudiantes puede alcanzarlos. Por consiguiente, las brechas de inequidad debieran verse reducidas, particularmente entre los estudiantes desfavorecidos.

La Evaluación de Educación para Todos 2000 realizada en el Caribe revela un patrón similar al descrito por Wolf y Schiefelbein, particularmente si se considera que el sistema caribeño de escuelas primarias ha exhibido altos índices de eficacia interna desde la década de los 80. Más del 90 por ciento de los niños que ingresan a la educación primaria completan el ciclo primario. Sin embargo, el verdadero desafío consiste en alcanzar las metas de la educación primaria con respecto a los objetivos declarados que incluyen la lecto-escritura, la aritmética, conocimientos básicos sobre el entorno físico y social y las competencias prácticas esenciales. En general, los padres caribeños que envían regularmente a sus niños a la escuela primaria, los mantienen en buen estado de salud y razonablemente bien alimentados, les proporcionan los implementos necesarios para aprender y se encuentran en condiciones de apoyar a las escuelas con los recursos necesarios para impartir una buena instrucción, pueden esperar que sus niños alcancen los resultados que se esperan de la educación primaria. La única excepción se observa cuando niños como éstos presentan deficiencias físicas, fisiológicas o psicológicas.

Los niños que se encuentran en riesgo de no cumplir las metas de educación primaria son aquellos cuyos padres no pueden enviarlos a la escuela en forma regular, no pueden mantenerlos siempre en buen estado de salud o bien alimentados, no pueden proporcionarles los insumos de aprendizaje necesarios y tampoco pueden proporcionar a las escuelas de sus niños los recursos necesarios para garantizar un buen funcionamiento. Con frecuencia, estos niños asisten a escuelas en comunidades urbanas desfavorecidas y en zonas rurales remotas, donde las escuelas se encuentran pobremente equipadas y supervisadas, los maestros no cuentan con una capacitación adecuada y el entorno de aprendizaje deja mucho que desear. Por consiguiente, se podría esperar que en la Comunidad del Caribe la vulnerabilidad se defina principalmente en términos de los ejes de desventaja social y de marginalidad que exhibe la sociedad caribeña y, por ende, en términos de raza, etnicidad, género, residencia y situación socioeconómica.

LOS NIÑOS DE LA CALLE DE JAMAICA

Las observaciones anteriores se ven claramente ilustradas en un estudio sobre niños de la calle realizado en Jamaica por Gregory (1991). Estos son, sin duda, los niños vulnerables más visibles de la región. Sus principales conclusiones son las siguientes:

- 1.- Muchos niños de la calle son enviados a ella por sus padres con el propósito de generar ingresos en actividades callejeras.
- 2.- La mayor parte proviene de familias uniparentales o sin progenitor alguno. Todos son moradores de viviendas muy pobres, que viven en condiciones de hacinamiento donde seis o más personas comparten una cabaña de una o dos habitaciones.
- 3.- Casi todos son hijos de mujeres de baja condición socioeconómica, entre las edades de 15 a 29 años, que iniciaron relaciones sentimentales con hombres con la esperanza de recibir apoyo financiero que nunca se materializó.
- 4.- Sobre el 85 por ciento de los niños la calle habría desertado, en su mayoría después de completar el sexto grado y tras haber fracasado en el Examen Común de Admisión. Muchos de ellos son analfabetos funcionales.



- 5.- Un muchacho de la calle llamado Billy prestaba servicios sexuales a su amante de clase media, quien, a su vez, le proporcionaba comidas calientes y ropa de moda. Billy era el muchacho de la calle mejor vestido de la localidad.

Sharpe-Powell (1992) realizó un estudio cualitativo de niños de la calle y descubrió que un importante componente de la población urbana de estos niños estaba formado por niños trabajadores provenientes de zonas rurales que en compañía de sus padres o parientes viajaban a los centros urbanos para ayudar con la venta de productos agrícolas. Posteriormente, estos niños eran abandonados. Asimismo, en la medida que los niños rurales desatendidos se hacen económicamente más independientes, se trasladan a los centros urbanos en búsqueda de trabajo y de un mejor estándar de vida. En términos generales, entre sus actividades no suele incluirse la asistencia a la escuela ni el cuidado de la salud.

Los resultados de un estudio por Gregory y de Sharpe-Powell fueron consistentes con un estudio anterior conducido por Ennew y Young (1980), quien concluyó que:

1. El trabajo casual que los niños desempeñan en centros urbanos no favorece la asistencia a la escuela. Los ingresos generados por niños que roban o se prostituyen, es importante para sus familias.
2. En zonas rurales el trabajo realizado por la familia en labores agrícolas y domésticas tiene un efecto similar.
3. Muchos padres no atribuyen valor alguno a continuar la educación de niños que no demuestran aptitudes académicas y, por lo tanto, los marginan de la escuela. En esta muestra, varios niños se lamentaron de esta actitud de sus padres, ya que hubiesen preferido asistir a la escuela.
4. De la muestra estudiada, 11,6 niños por cada mil desempeñan un trabajo regular remunerado en la calle mientras asisten a la escuela. Se excluyeron de este cálculo los niños que trabajan a tiempo parcial, en días festivos o en labores causales.
5. Tanto niños como niñas realizan tareas domésticas incluso para miembros de la familia ampliada.
6. Se alienta a las muchachas adolescentes de bajo rendimiento escolar a tener hijos, dado el alto valor asignado en sus hogares a la maternidad y a los niños. En general, los padres no son adolescentes, sino adultos en condiciones de proporcionar sustento a estos niños.
7. Muchos niños tienen empleos regulares en la calle. Ellos reciben dinero en efectivo por el trabajo que realizan en la calle o en los mercados. Entre estos trabajos se incluye la venta de productos, el transporte de mercancías, la recolección de botellas para reciclar y la limpieza de parabrisas.
8. La mayoría de los niños que desempeñan trabajos en la calle se había marginado de la escuela o nunca había asistido a ella. La mayor parte de ellos tiene entre 10 y 15 años de edad y proviene de familias uniparentales.

UNICEF comisionó a Crawford-Brown (1994) para analizar y evaluar críticamente toda la documentación relacionada con niños de la calle y niños explotados contenida en estudios realizados en Jamaica en los últimos 10 años, hacer una evaluación crítica de ella con el propósito de definir los términos "calle" y "trabajo de niños" en forma más exacta y hacer recomendaciones para realizar un censo de niños de la calle y de menores explotados y formular propuestas políticas relacionadas con los servicios prestados por estos niños. Crawford-Brown lamentó la escasez de datos confiables sobre la condición social de estos niños y sobre los problemas que enfrentan, así como la baja eficiencia y eficacia de los programas diseñados para atenderlos.

Ella también expresó preocupación acerca de la falta de definiciones claras y la aparente confusión observada al intentar conceptualizar los fenómenos sociales estudiados. La autora concluye que ante la ausencia de datos confiables y a la luz de definiciones ambiguas sobre la calle y sobre los niños explotados, los sistemas de entrega de servicios sociales se encuentran sumidos en una oscuridad total y tanteando el camino alrededor de obstáculos. Particularmente preocupante, es cómo tratar a los niños que trabajan en zonas rurales que, con frecuencia, son excluidos de la definición de "niños de la calle" y "niños trabajadores", a pesar de encontrarse también en situación de riesgo.

LOS NIÑOS DE LA CALLE DE BRASIL

El análisis que Morán y Castro (1997) hicieron de los proyectos innovadores destinados a aliviar las circunstancias de los niños de la calle de Brasil, también apunta a la falta de un concepto o definición común que mencionara Crawford-Brown en su estudio de Jamaica. Los autores también destacan los complejos factores socioeconómicos donde se combinan la pobreza, el descuido y el abuso de los padres, los entornos precarios y la mala calidad de las escuelas, asociados con este fenómeno. Morán y Castro señalan el hecho que este fenómeno lejos de ser nuevo tiene una larga data. Sin embargo, en los últimos años los niños de la calle parecen haber proliferado en todas las ciudades de la región.

Morán y Castro reseñaron los enfoques que históricamente han sido adoptados en Brasil. Esto es de gran interés ya que la experiencia de Brasil refleja una evolución similar en toda la región. Resumiendo, el enfoque adoptado en Brasil, según lo describen Morán y Castro, puede sintetizarse de la siguiente manera:

- Hasta 1920, prevaleció el Modelo Caridad, consistente en instituciones cerradas operadas principalmente por la Iglesia Católica.
- Con posterioridad a 1940, se adoptó el Modelo SAM, a través de instituciones carcelarias operadas por el Ministerio de Justicia encargadas de hacer cumplir los fallos emitidos por la Corte de Menores.
- Con posterioridad a 1964, el modelo FUNABEM introdujo modificaciones al modelo SAM restándole énfasis al aspecto carcelario y privilegiando la formación y capacitación profesional.
- A comienzos de la década de los 80, iniciativas impulsadas por organizaciones no gubernamentales introdujeron distintos enfoques entre los que se incluyen (i) albergues que proporcionan a los niños un entorno básico y seguro; (ii) educadores que prestan servicios a los niños de la calle, en las propias calles; y (iii) la inserción de esta modalidad de educación en la corriente principal (mainstreaming) a través de acciones con instituciones –particularmente las familias y las escuelas que en algún momento habrían alienado a estos niños– con el propósito de reintegrarlos a la sociedad.
- En la década de los 90, se adoptaron programas de prevención, como por ejemplo, el proyecto CURUMIN en Minas Gerais. Este programa, orientado a niños entre 6 y 12 años provenientes de los hogares urbanos más pobres, proporciona espacio y estructuras y ofrece orientación profesional en el desarrollo de los niños a los padres y a otros proveedores de cuidado. Entre las actividades del programa se destaca la práctica de deportes; diversos juegos; ayuda con el trabajo escolar; y muchas otras.

Tras un análisis de las iniciativas implementadas en Brasil a partir de la década de los 80, Morán y Castro concluyeron que tanto las acciones de "mainstreaming" como los enfoques preventivos eran los más prometedores en términos de abordar las necesidades de estos niños y garantizar su reintegración a la sociedad una vez alcanzada la adultez.

VULNERABILIDAD Y GÉNERO EN LA COMUNIDAD DEL CARIBE

A diferencia de otras partes del mundo en desarrollo, en la Comunidad del Caribe y en el ámbito de la educación, son los varones quienes representan el segundo sexo. (Bailey 2000) realizó un análisis de las diversas teorías que intentan explicar el bajo rendimiento académico de algunos estudiantes varones y las clasificó como sigue:

- a) Enfoques centrados en nociones que culpan a la escuela por el fracaso de los estudiantes varones debido al énfasis que algunos sistemas escolares dan a la continua evaluación, la falta de metodologías más enfocadas hacia los niños, los maestros que relajan los estándares académicos y la mala calidad de la literatura orientada a los niños (Skelton 1998).



- b) Enfoques centrados en prácticas de socialización en el hogar que provocan disonancia con las expectativas de éxito académico de las escuelas. En el hogar los niños varones son expuestos a las tareas que fortalecen la autodisciplina, la administración de tiempo y el concepto de “procesos”, en un grado mucho menor (Figueroa 1998).
- c) Enfoques centrados en cambios sociales más globales y su impacto en el género como eje principal. La evolución de las identidades y relaciones del género, la evolución de los procesos y de los mercados de trabajo y la evolución de la familia, se encuentran entre los factores interrelacionados que impulsan los cambios sociales que afectan a los escolares varones (Kenway, Watkins et al. 1997).

Bailey apeló a la adopción de un enfoque mucho más sutil que contribuya a comprender la tesis que explica el bajo rendimiento observado entre los estudiantes varones. La autora sugirió que el análisis del problema debería cambiar su enfoque y en lugar de adoptar un mecanismo inter-grupal que involucre a los dos sexos, privilegiara un mecanismo intra-grupal más amplio, que incluya los factores que contribuyen al bajo rendimiento académico de algunos varones.

Argumentando sobre la base de los postulados contenidos en la obra *Theory of Place* (Miller 1996), el autor explicó el bajo logro académico de algunos estudiantes varones en términos que no consideraban los tres enfoques identificados por Bailey mutuamente excluyentes y que anticipaban el llamado de esta última a adoptar un análisis intra-grupal más amplio de los factores que contribuyen a estos bajos rendimientos. La esencia de la explicación de Miller puede ser detallada como sigue:

1. Impulsada por factores demográficos, ecológicos y tecnológicos, la sociedad humana está cambiando radicalmente sus raíces patriarcales genealógicas, el género, la generación y el colectivo de parentescos como la unidad de organización social, en favor de una sociedad nacional que confiere derechos constitucionales a todos sus ciudadanos y cuya unidad de organización social es el individuo.
2. La imperiosa necesidad de democratizar la oportunidad en la sociedad nacional basada en la igualdad de derechos de todos los ciudadanos hace obligatorio que las oportunidades de movilidad social sean concedidas fuera de los grupos sociales que en el pasado las monopolizaran, vale decir, a grupos tradicionalmente considerados desfavorecidos.
3. Los grupos que anteriormente tuvieron la ventaja, en virtud de su poder, privilegio y posición en la sociedad nacional, intentan conservar toda la ventaja que sea posible para ellos mismos y conceder la menos posible a los grupos previamente subordinados, satisfaciendo de esta forma el precepto de democratizar la oportunidad.
4. Las estrategias que facilitan la retención de la ventaja por parte de los grupos dominantes incluyen el sesgo en la estructura de la oportunidad que favorece a los varones del grupo dominante, la relajación del enclaustramiento patriarcal dentro de los grupos dominantes, el sesgo en favor de las mujeres de los grupos subordinados y la inclusión parcial de varones provenientes de los grupos subordinados.
5. Un resultado de estos sesgos en la estructura de la oportunidad es el aumento de la polarización entre los hombres y una mayor igualdad en la posición de las mujeres de la sociedad. Los peldaños superiores de la escala social de la oportunidad legítima siguen estando fuertemente sesgados a favor del hombre y el patriarcado, los peldaños medios favorecen principalmente a las mujeres y los peldaños inferiores están siendo ocupados por una creciente subclase de varones. Las diferencias entre hombres y niños en los segmentos sociales más altos y más bajos reflejarán en gran medida los criterios sociales sobre los cuales se organizó la sociedad antes de la introducción de la misión democratizadora.
6. Un impacto de esta estructura de oportunidad en la enseñanza, la mano de obra, los ingresos y la posesión de bienes es que dentro de los grupos subordinados, algunas familias que buscan oportunidades a través de canales legítimos según han sido definidos por la sociedad, optarán por

invertir en sus hijas en lugar de hacerlo en sus hijos, puesto que las probabilidades de éxito de las primeras son mucho mayores. Por su parte, los maestros que invierten en aquellos estudiantes con más probabilidades de triunfar también invertirán en las niñas. Por ende, el proceso de socialización en algunos hogares y en las escuelas que enseñan a grupos subordinados desarrollará patrones que dan a las niñas la disciplina necesaria, destrezas en el manejo del tiempo y una noción de lo que entendemos por “procesos”, dejando a sus hermanos bastante menos desarrollados en estas áreas.

7. Muchos niños en las circunstancias descritas internalizarán las influencias socializantes condicionadas por la estructura de la oportunidad, dando por resultado la aparición del comportamiento autocumplido.
8. Otros niños pueden oponerse a los evidentes sesgos de los patrones socializantes observados en el hogar y en la escuela, integrándose tempranamente a la cultura de la calle, uniéndose a pandillas y realizando actividades que buscan oportunidades a través de medios definidos por la sociedad como ilegítimos.
9. Como puede suceder bajo cualquiera circunstancia, habrá hogares y escuelas donde los padres y maestros no aceptarán someterse a los patrones percibidos y adoptarán procesos socializantes que resisten las supuestas normas o expectativas asociadas con sus niños.

Desde esta perspectiva, la tendencia que explica el bajo rendimiento académico entre estudiantes varones debe ser entendida dentro de un contexto de complejos cambios sociales relacionados con la competencia y el conflicto generados por los grupos durante la búsqueda de la oportunidad, en circunstancias que los grupos implicados en la competencia y el conflicto ejercen distintos grados de poder e influencia en la determinación del resultado.

El impacto principal de este conflicto se traduce en sesgos en la estructura de la oportunidad que operan de una manera tal que dan mayor acceso a los hombres y mujeres de los grupos dominantes y a las mujeres de los grupos subordinados a escuelas vinculadas con las principales avenidas de movilidad social. Limitan a la mayoría de los hombres de los grupos subordinados a lo social a su participación en las avenidas de movilidad social.

Adicionalmente, estos sesgos operan no sólo entre las escuelas que ofrecen diversas oportunidades de vida a sus estudiantes, pero también al interior de las escuelas.

EL TEMA DE LA CALIDAD

Habiendo reconocido que el acceso equitativo y universal a la educación primaria se habría parcialmente logrado, desde la década de los '90 los gobiernos de América Latina y el Caribe, con la ayuda de las organizaciones donantes internacionales, se encuentran abocados al mejoramiento de la calidad de la educación primaria.

MEDIDAS DESTINADAS A MEJORAR LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN EN EL CARIBE

La Tabla 1 muestra los programas de ayuda al desarrollo implementados en el Caribe durante los años 1990 a 1998, con la ayuda del Banco Mundial. Durante este período el Banco Mundial aprobó ocho proyectos de educación primaria para la región del Caribe (Barbados, Belice, Dominica, República Dominicana, Granada, Guyana, Haití, Santa Lucía y Trinidad Tobago).



TABLA 1. BANCO MUNDIAL/DATOS DEL PROYECTO AIF

PAÍS/PROYECTO / TIPO	Ln/Cr. MONTO	APROBADO	FIRMADO	VIGENTE	CIERRE	ESTADO
Barbados - Recursos Humanos - Ln.3634 - SIL						
	\$7.8m	07/93	08/93	06/94	12/00	Desembolso en curso
Belice - Educación Primaria - Ln.3422 - SIL						
	\$7.1m	12/91	01/92	07/92	06/99	ICR en elaboración
Dominica - Educación Básica - Ln.3969/Cr.2803 - SIL						
	\$6.1m	12/95	03/96	10/96	06/01	Desembolso en curso
República Dominicana - Educación Básica - Ln.3951 - SIL						
	\$37.0m	11/95	10/96	10/97	06/01	Desembolso en curso
	\$17.3m	06/96	06/96	12/96	12/03	Desembolso en curso
Haití - Educación Básica - Cr. 1305 - SIM						
	\$9.0m	11/82	01/83	03/83	12/87	ICR elaborado
Santa Lucía - Educación Básica - Ln.3837/Cr.2676 SIL						
	\$6.73m	01/95	03/95	05/95	06/00	Desembolso en curso
Trinidad y Tobago - Educación Básica Ln.3956 - SIL						
	\$51.0m	11/95	03/96	11 /96	06/03	Desembolso en curso

FUENTE: Banco Mundial - Documento Técnico de Factibilidad del Proyecto (SAR).

SIL = Préstamos para Inversiones Específicas.

SIM = Préstamos para Inversión y Mantenimiento Sectoriales (Haití: Proyecto de Educación Básica).

La Tabla 2 muestra que en los países cuyas operaciones se encontraban bajo análisis, los temas cruciales de la educación se relacionan principalmente con el mejoramiento de la calidad y el acceso.

TABLA 2. TEMAS SECTORIALES INCORPORADOS A LOS PROYECTOS DEL BANCO MUNDIAL

Tema Sectorial Específico	REFLEJADO EN EL DISEÑO DEL PROYECTO							
	Barbados	Belice	Dominica	Rep. Dominicana.	Guyana	Haití	Santa Lucía	Trinidad y Tobago
Acceso limitado		X	X	X	X	X		
Materiales inadecuados	X	X	X	X	X	X	X	X
Mala condición de la infraestructura	X	X	X	X	X	X	X	X
Bajos logros académicos		X	X	X	X	X	X	X
Necesidades de capacitación docente		X	X	X	X	X	X	X
Planeamiento inadecuado para inscripción escolar	X	X	X		X	X	X	X
Malas evaluaciones de rendimiento		X	X		X	X	X	X
Gestión demasiado centralizada		X		X		X		X
Habilidades gerenciales inadecuadas		X		X	X	X		
Distribución no equitativa de fondos		X		X	X	X		
Incentivos pobres		X		X		X		
Planes de estudio inadecuados		X						
Ineficiencia	X							

FUENTE: Banco Mundial - Documento Técnico de Factibilidad del Proyecto (SAR).

NOTA: Aunque se ha identificado la mayoría de los temas sectoriales para todos los países enumerados, sólo los temas específicamente destacados en los respectivos SARs, han sido marcados.

Durante la década de los años '90, el Banco Inter-Americano de Desarrollo, BID, también financió varios proyectos destinados a mejorar la educación primaria en la subregión. Estos incluyeron importantes proyectos en Bahamas, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tobago. Invariablemente, estos proyectos incluyen componentes relacionados con las siguientes áreas:

- Obras civiles, construcción o mejoramiento de las instalaciones físicas de las escuelas.
- Implementación de planes nacionales de evaluación que facilitaron el desarrollo de pruebas estandarizadas para aplicación en los diversos niveles del sistema escolar primario.
- Mejoramiento de la capacidad de los Ministerios de Educación para la formulación y ejecución de programas.
- Iniciativas de análisis y desarrollo curricular a través de las cuales se crearon nuevos planes de estudios nacionales.
- Provisión de materiales para el apoyo de la enseñanza y el aprendizaje, especialmente libros de texto.
- Capacitación en servicio de docentes con el fin de hacer posible la implementación de un nuevo currículo y el uso de técnicas e instrumentos de evaluación.

A pesar de todos estos esfuerzos, en la evaluación de la EPT que se realizara en la región del Caribe el año 2000, no fue posible concluir que la calidad de la educación primaria hubiese mejorado en la década de los '90. Esto



se debe principalmente al hecho de que los esfuerzos sistemáticos de seguimiento y de medición del impacto de las intervenciones que se han llevado a cabo en el Caribe son esencialmente trabajos en ejecución. En la década de los '90, varios países comenzaron a poner en práctica estrategias nacionales de evaluación. Sin embargo, desde el punto de vista operacional dichas estrategias todavía están en su infancia y aún no se vinculan con iniciativas de investigación sobre el impacto de las intervenciones u objetivos de reforma específicos.

Uno de los temas más críticos asociados con la calidad de la educación es la identificación y definición de resultados deseables y aceptables a partir de la información disponible y los procesos utilizados en el sistema de educación. En la década de los '90, los países del Caribe abordaron este tema a través de la elaboración y desarrollo de estándares nacionales de educación primaria. A nivel subregional, y a través de CARICOM, los gobiernos de la Comunidad del Caribe adoptaron la III Versión Revisada de la Clasificación Internacional Estándar de Educación (ISCED) de la UNESCO para educación primaria, versión consistente con las definiciones de educación primaria definidas para la subregión. Por consiguiente, la educación primaria en la Comunidad del Caribe se define como un proceso de escolarización a tiempo completo de cinco a siete años de duración, comenzando a la edad oficial u obligatoria de no menos de cinco y no más de siete años de edad. La educación primaria incorpora programas normalmente estructurados en base a proyectos o a unidades diseñadas para dar al estudiante una educación básica sólida en las áreas de lecto-escritura y aritmética, además de entregar una comprensión elemental de otras disciplinas, tales como historia, geografía (estudios sociales), ciencias naturales, arte, música, educación física y educación religiosa, esta última especialmente cuando el programa es impartido por entidades religiosas.

Inspirado en la evaluación de la EPT 2000 realizada en el Caribe, CARICOM encargó a Miller (2002) la tarea de proponer un marco para desarrollar estándares comunes de educación primaria en la subregión. Después de examinar el trabajo realizado por los Ministerios de Educación de la Comunidad del Caribe en el desarrollo de estándares nacionales para la educación primaria, Miller señaló que:

- Los países del Caribe han realizado una cantidad sorprendente de trabajo relacionado con estándares nacionales para la educación primaria. Adicionalmente, el trabajo de la Comunidad del Caribe ha sido vasto, cubriendo prácticamente todo el espectro de temas relacionados con los estándares de educación primaria. Casi todos los países han adoptado un enfoque basado en los resultados, llevado a cabo reformas curriculares y creado sistemas nacionales de evaluación para medir el progreso del estudiante. Sin embargo, ningún país ha emprendido la gama total de reformas relacionadas con los estándares.
- Cada uno de los países realizó extensos procesos de consulta con grupos y actores relevantes dentro de sus sistemas educativos con el fin de definir los estándares nacionales que serían desarrollados. Por consiguiente, estos estándares nacionales cuentan con una amplia aceptación dentro de los países.
- Pese a los elementos en común ya destacados, los países de la Comunidad del Caribe han enfocado los estándares desde distintas direcciones, utilizando diversos énfasis, terminologías y sistemas de clasificación. Por ejemplo, en el área de estándares curriculares donde se ha concentrado la mayor parte del trabajo, Bahamas ha establecido estándares para fines de la instrucción primaria y organizado en forma secuencial puntos de referencia por grados, que van desde el jardín infantil hasta el sexto grado. Barbados ha establecido objetivos de logro para cada una de las divisiones que forman parte de la enseñanza primaria e indicadores de rendimiento organizados en secuencia para cada grado. Belice se encuentra trabajando en estándares para cada división dentro de su enseñanza primaria y en los indicadores de rendimiento de esos estándares organizados en secuencia. Guyana ha definido resultados de aprendizaje relacionados con los temas secuencialmente organizados dentro del programa de estudios de disciplinas específicas. Al mismo tiempo, cuando estos estándares, los objetivos de logro o los resultados de aprendizaje y los

indicadores de rendimiento o puntos de referencia relacionados se examinan cuidadosamente, se puede constatar una relación muy estrecha.

- Se ha observado poca –o ninguna– evidencia de cooperación o colaboración entre los países en el trabajo realizado en los estándares. El único caso de la colaboración, en un área indirectamente relacionada, es el ejercicio Educación para Todos, EPT/UNESCO, orientado al desarrollo de macro indicadores estadísticos de logro de los objetivos de la EPT. Por consiguiente, los países que comenzaron el trabajo sobre estándares, más tarde no se beneficiaron en absoluto del trabajo realizado por quienes los antecedieron. Tampoco ellos se han beneficiado de los avances materializados por los que comenzaron después. Cada país ha estado literalmente inventando sus propias políticas y programas en completo aislamiento. Esto confirma que el 2000 los ministros de Educación estaban en lo cierto, al concluir que en el desarrollo educativo del Caribe había mucha duplicación de esfuerzos y energías inútilmente invertidas en "reinventar la rueda".
- Una cantidad sustancial de trabajo relacionado con los estándares ha sido financiado por el Banco Inter-Americano de Desarrollo y el Banco Mundial, a través de programas internacionales de cooperación para el desarrollo. En este sentido, ambas instituciones son merecedoras de reconocimiento por el apoyo brindado al enfoque basado en los resultados que ha estado emergiendo en la región. Sin embargo, en términos de la ejecución de estas iniciativas, ambos bancos también deben compartir la responsabilidad por la duplicación de esfuerzos y la falta de crecimiento y desarrollo evidenciado en los países de la subregión a través del tiempo. Algunos afirman que dichos bancos han estado "comercializando" las mismas ideas y proyectos a los gobiernos a través de la región, hecho que explicaría tanto la duplicación como la reinención de la rueda. Los bancos ciertamente refutan tales acusaciones, señalando que responden a las solicitudes de financiamiento hechas por gobiernos que comparten las mismas perspectivas y metas de desarrollo. Más allá de estas denuncias y contra denuncias, es necesario hacer un examen prolijo de los proyectos y su mecanismo de préstamo dentro del contexto de préstamos bilaterales de las instituciones multinacionales, para determinar la factibilidad de incorporar sistemáticamente al diseño de nuevas iniciativas, las lecciones aprendidas de inversiones anteriores en la subregión.
- La decisión de recopilar, compartir y sintetizar el trabajo que se ha realizado hasta la fecha en la subregión en materia de estándares para la educación primaria, podría reportar grandes beneficios. Si se tomara el marco integral de Jamaica, que incluye estándares de insumos, contexto, procesos y resultados; el extenso trabajo realizado por Barbados sobre estándares curriculares y el sistema de clasificación de Bahamas, se contaría con los elementos de una matriz prácticamente completa de estándares de educación primaria comunes para la Comunidad del Caribe. Asimismo, dada la similitud de las políticas de evaluación diseñadas para medir el progreso de estudiantes en tres puntos durante el ciclo de educación primaria y el instrumento desarrollado por Jamaica para la evaluación de estándares, la subregión no solamente habría desarrollado una matriz casi completa de estándares comunes, sino, además, medios comunes de medir sistemáticamente dichos estándares.

El Centro de Excelencia para la Capacitación de Maestros (CETT) operando dentro del marco propuesto por Miller y en cooperación con los Ministerios de Educación de países independientes, las secretarías de la Organización de Estados Caribeños Orientales (OECS), CARICOM y las Facultades de Educación de la Universidad de West Indies, ha elaborado estándares comunes de instrucción para el Caribe, que cubren de primer a tercer grado. Estos estándares han sido presentados a los ministros de educación para su adopción formal con la recomendación de que se le solicite al CETT colaborar en un proceso similar, esta vez en el desarrollo de estándares para el nivel jardín infantil y Cuarto a Sexto Grado, estableciendo de esta forma estándares comunes de instrucción para la educación primaria y la educación para la primera infancia en la subregión del Caribe.



En la Comunidad del Caribe la cooperación subregional es de vital importancia, dado el hecho que la subregión comprende micro y mini-estados que varían en tamaño desde Anguilla, con una población levemente superior a 10.000 habitantes, hasta Jamaica, con una población de aproximadamente 2.600.000. Los estándares comunes del Caribe para la educación primaria hacen posible las siguientes iniciativas:

- El desarrollo de instrumentos, indicadores y mediciones comunes para las áreas de diagnóstico y rendimiento académico.
- El diseño y desarrollo de iniciativas apropiadas para resolver los problemas identificados a través de los procesos de evaluación, permitiendo de esta forma contar con medios más estructurados e integrales para abordar las necesidades de aprendizaje de los niños.
- Economías de escala en el desarrollo y en la producción de materiales didácticos.
- Proporcionar a los maestros información más fundamentada en materia de instrucción que les permita adoptar estrategias más orientadas a las necesidades de aprendizaje de sus estudiantes.
- Mejor orientación al contenido de la capacitación docente inicial y en servicio.
- Proporcionar una base más sólida sobre la cual generalizar resultados de investigación originados en contextos específicos.

El CETT del Caribe ha desarrollado –a un costo relativamente modesto–, un modelo que le permitirá poner en operación la tarea de crear estándares caribeños comunes para todas las áreas de la educación primaria según lo propuesto por Miller (2002). La creación de estándares de instrucción para el Caribe constituye el primer paso en el proceso total de desarrollo de estándares para la educación primaria, que facilitará la entrega de una educación de calidad a los estudiantes caribeños.

Si en los próximos dos a tres años se adoptara el modelo caribeño del CETT para el desarrollo de estándares integrales de educación primaria en la Comunidad del Caribe, la subregión estaría en condiciones de asociar los esfuerzos organizativos, pedagógicos y otros para mejorar la calidad de la educación primaria, con un proceso sistemático de medición de insumos, contextos, procesos y resultados educativos y, por lo tanto, podría determinar la eficacia de estos esfuerzos en términos de alcanzar los resultados deseados. En este caso, la subregión podría mejorar su capacidad para alcanzar las metas de calidad para el 2015 según se establecen en el Marco de Acción de Dakar.

MEDIDAS DESTINADAS A MEJORAR LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN EN AMÉRICA LATINA

Tanto América Latina como el Caribe han identificado el mejoramiento de la calidad como una de las principales metas de los esfuerzos que se hicieran en la década de los 90, hacia lograr la EPT. Como sucediera en el caso del Caribe, para América Latina se han identificado los mismos elementos considerados cruciales para mejorar la educación primaria. Wolf, Schiefelbein y otros (1994), han detallado las medidas que han sido –y debieran ser– adoptadas para el mejoramiento de la calidad de la educación en la región. Éstas incluyen:

- Capacitación y desarrollo docente.
- Reformas curriculares.
- Provisión de materiales de enseñanza y aprendizaje.
- El uso de las Tecnología de Información y Comunicación.
- La creación de sistemas de "accountability" a través de pruebas estandarizadas diseñadas para evaluar los logros de aprendizaje en las etapas críticas del ciclo de educación primaria.
- Fortalecimiento de la capacidad de los Ministerios de Educación.
- Descentralización de la gestión educativa con la finalidad de permitir una mayor participación a nivel de provincia, municipalidad y distrito.

Mientras que en el Caribe se ha evidenciado una tendencia hacia el desarrollo de estándares comunes para la subregión, en América Latina la tendencia ha sido participar en estudios internacionales con el objeto de comparar los logros educacionales en diferentes áreas y determinar cómo se compara la educación de América Latina con la de otras regiones, particularmente con la de los países altamente industrializados. Entre los estudios internacionales, que han contado con la participación de América Latina, se incluyen: el estudio de alfabetismo IEAs en 1992; TIMSS en 1997; los estudios de logros para Tercer y Cuarto Grado de la OREALC/UNESCO en 1992 y 1997; el estudio para Octavo Grado sobre logros de Lectura y Matemáticas del ETS en 1992; y PISA en el año 2000, patrocinado por la OCDE.

En este sentido, una importante iniciativa la constituye el Primer Estudio Internacional Comparativo realizado por un consorcio de trece países y la UNESCO, con financiamiento del BID. Este es el primer estudio internacional en América Latina que hiciera uso de pruebas y cuestionarios comunes para ser administrados a estudiantes, docentes y administradores escolares en varios países. Uno de los principales resultados del estudio dice relación con el éxito de Cuba. En Lenguaje y Matemáticas, los estudiantes cubanos alcanzaron niveles de dos desviaciones estándar –aproximadamente dos grados– sobre la media de la región. Con el propósito de ilustrar los niveles de logro alcanzados en la década de los '90 por los países de América Latina, Schiefelbein y Schiefelbein (2003) compararon la distancia relativa entre puntajes estandarizados de un país desarrollado, los Estados Unidos, y los países latinoamericanos que participaron en los diversos estudios internacionales. En la estimación de Schiefelbein y Schiefelbein, entre los últimos, sólo Cuba exhibe niveles de logro comparables a los de los Estados Unidos. En relación con los demás países, solamente los estudiantes de Tercer y Cuarto Grado de Argentina, Chile y Brasil mostraron niveles que se aproximan al 80 por ciento de sus contrapartes norteamericanas.

Utilizando datos del Primer Estudio Internacional Comparativo (PEIC), Willms y Someres (2001), realizaron un análisis más detallado de la familia, el aula y los efectos escolares que podrían estar relacionados con los resultados obtenidos por estos niños en Lenguaje y Matemáticas. Se recopilaron datos de 100 escuelas en cada uno de los 13 países participantes y, dentro de cada escuela, de 20 estudiantes de Tercer Grado y otros 20 de Cuarto Grado y de sus padres, docentes y administradores escolares. De este análisis Willms y Someres concluyen lo siguiente:

- Se constató un alto nivel de recursos escolares, incluyendo una baja razón estudiante/ maestro, una mayor cantidad de material didáctico, bibliotecas bien dotadas y docentes altamente capacitados.
- Aulas que no eran multigrado y donde los estudiantes no se agrupaban en base a sus habilidades.
- Aulas donde los estudiantes eran evaluados con frecuencia.
- Aulas y escuelas con altos niveles de participación de los padres.
- Aulas caracterizadas por un ambiente positivo, particularmente en materia de disciplina.

MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN PRIMARIA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Tras un análisis de las medidas tomadas y los resultados obtenidos en el mejoramiento de la calidad de la educación primaria en América Latina y el Caribe, parece justo afirmar que los desafíos involucrados no son de naturaleza técnica, si bien se requerirán refinamientos adicionales para determinar qué funciona mejor y dónde. En términos generales, se ha aprendido mucho de las diversas reformas, hecho que debería permitir la entrega de una educación primaria de alta calidad.

Schiefelbein y Schiefelbein (2003) son de la opinión que el mejoramiento de la calidad no depende tanto de disponer de mayores recursos sino, más bien, de la decisión sobre dónde asignar los recursos disponibles. Por ejemplo, ¿a qué grados se deben asignar los docentes más competentes? ¿Debería haber una rotación



de docentes de aula entre secciones, durante el año escolar? ¿Qué duración debería tener el año escolar? Las decisiones que se tomen respecto de estas preguntas podrían generar intervenciones costo eficientes que contribuirían importantemente a mejorar la calidad de la educación impartida, medida a través del desempeño de estudiantes en programas nacionales de evaluación. El éxito demostrado por Cuba, parece respaldar la opinión que el desafío consiste en saber cómo movilizar y asignar los recursos que darán apoyo a la educación y a sus formas de entrega.

Al mismo tiempo, es necesario reconocer que, si bien Cuba se compara favorablemente con los Estados Unidos en términos de logros escolares, en este último país se evidencia una gran decepción con los actuales estándares de educación. Adicionalmente, en varios estudios internacionales comparativos Estados Unidos no ha tenido una buena actuación frente a otros países altamente industrializados. En consecuencia, en este país se están haciendo grandes esfuerzos por mejorar los estándares educacionales. Asumiendo que Estados Unidos lograra este cometido, Cuba se vería desafiado a realizar nuevas inversiones en educación para conservar el presente nivel de comparabilidad. Por lo tanto, en la región ni siquiera Cuba puede ser demasiado optimista sobre la calidad de su educación, de cara a las exigencias planteadas por la actual situación global.

Durante la década de los '90, prácticamente todos los países hicieron grandes esfuerzos por movilizar los nuevos recursos proporcionados por los padres, maestros y el Estado. destinados a la implementación de reformas al sistema educacional. El mejoramiento de la calidad de la educación primaria ha sido uno de los principales objetivos de estas reformas. Dado el breve tiempo transcurrido desde la implementación de estas reformas, es posible que aún no haya transcurrido suficiente tiempo como para ver el resultado de las diferentes intervenciones e iniciativas en los diversos sistemas escolares. Esto se verá en la medida que los docentes, directores y administradores de los diferentes niveles de educación, aprendan las nuevas metodologías, técnicas de gestión y estrategias de relaciones públicas. También dependerá de la rapidez con que los estudiantes, maestros y padres, internalicen los nuevos estándares impuestos. Es posible entonces que la conclusión del PREAL (2001) –basada en el análisis de medidas implementadas en la segunda mitad de la década de los '90– que América Latina se está quedando rezagada, sea algo prematura.

EL TEMA DE LA EQUIDAD

La equidad, entendida y practicada como igualdad de logros escolares, representa la idea más revolucionaria y estimulante durante la evolución de la escolaridad. Que todos debieran tener acceso a la escuela y que, en el hecho, se matriculen y asistan a ella, es un ideal que aún no se ha concretado a nivel mundial, pese a que ha sido planteado por siglos. Que todos debieran alcanzar los mismos altos estándares esperados y deseables en cualquier nivel escolar, es una montaña que todo país, tanto los países industrializados como en desarrollo, aún se encuentran escalando y en distintos niveles de avance. Por lo demás, ninguno de los países que ha logrado la universalización de la educación primaria ha sido capaz de lograr la igualdad de los resultados escolares, particularmente en lugares donde se han implementado estándares de alto nivel.

Los ataques directos al tema de la equidad han sido dirigidos a escuelas de bajo rendimiento que atienden principalmente a poblaciones desfavorecidas. El limitado alcance de este trabajo sólo permite dar una breve descripción de dichos proyectos en América Latina y el Caribe.

LA EQUIDAD EN AMÉRICA LATINA

En América Latina, los programas dirigidos a las escuelas que atienden a niños desfavorecidos han tomado distintas formas y han variado en cuanto a contenidos y al enfoque utilizado. El limitado alcance de este trabajo sólo permite una breve descripción de dichas iniciativas.

Quizás el programa más conocido sea la Escuela Nueva, que se iniciara en Colombia habiéndose diseminado posteriormente a otros países de la región. Este programa está orientado a estudiantes de escuelas rurales, provenientes de familias de bajos ingresos. El programa proporciona ayuda a una red que vincula a los docentes de estas escuelas entre sí y busca comprometerlos con la escuela. Hasta la fecha, las evaluaciones realizadas han demostrado que el programa ha mejorado el desempeño de los estudiantes en pruebas nacionales McEwan (2001). Colombia es el único país de América Latina donde, actualmente, los puntajes obtenidos por alumnos de escuelas públicas rurales han superado los resultados de sus pares de escuelas urbanas (Cassasus, Froemel y otros, 1998).

Otra iniciativa de origen colombiano ha sido la de proporcionar vouchers a los estudiantes de escasos recursos con el fin de permitirles asistir a escuelas secundarias privadas operadas por grupos religiosos. Este programa comenzó en la década de los 90 y la evaluación de los resultados muestra que han logrado una mayor tasa de graduación que las escuelas públicas (Angrist, Bettinger y otros, 2000). Los programas de vouchers también han sido implementados en otros países de América Latina. Somers, McEwan y otros (2001), en un análisis de la eficiencia de las escuelas privadas en 10 países de América Latina, citan evidencia que señala que las escuelas privadas son relativamente eficientes ya que su rendimiento se ubica aproximadamente 0,5 desviaciones estándar sobre la media de las escuelas públicas. Sin embargo, el alto rendimiento parece deberse más a efectos de pares que a efectos de la escuela. En las escuelas privadas, el efecto de pares parece mejorar el desempeño de los alumnos. En la opinión de los autores, estas conclusiones sugerirían una aplicación muy limitada de los programas de vouchers que permiten que estudiantes provenientes de familias de bajos ingresos asistan a escuelas privadas.

El proyecto P-900 desarrollado en Chile en 1990, contó con la participación del Ministerio de Educación. Por medio de pruebas, se identificó al 10 por ciento de las escuelas de menor rendimiento en Lectura y Matemáticas, si bien las escuelas rurales más pobres, no fueron incluidas en estas pruebas. El programa compensatorio que fue diseñado para estas escuelas incluía la provisión de libros de texto, bibliotecas de aula, auxiliares docentes y capacitación docente. El experimento comenzó en 1990 con 900 escuelas y diez años más tarde contaba con prácticamente 2.500 escuelas. Los resultados de las pruebas muestran un sustancial mejoramiento en el nivel de logros de los estudiantes de esta escuela (Schiefelbein y Schiefelbein 2003 y Carnoy 2002). Sin embargo, Wolf, Schiefelbein y otros, 2002, han destacado varios puntos que sería importante mencionar.

- Un tercio de las escuelas no mejoró los puntajes obtenidos
- Al parecer, el mejoramiento de las escuelas tiene un límite más allá del cual no se evidencia progreso.
- Desde 1996, estas escuelas no han mostrado mejoramientos.

En Chile, una nueva iniciativa basada en el éxito del experimento P-900 se dio comienzo el 2002. Se trata de siete Centros de Investigación y Desarrollo que concursan para diseñar e implementar medidas encaminadas a mejorar el desempeño de estudiantes de escuelas desfavorecidas ubicadas en las áreas metropolitanas marginales del país. Los resultados de esta iniciativa serán comparados por el sistema nacional de evaluación, SIMCE, durante un período de cuatro años. Los resultados más prometedores serán aplicados a nivel nacional.

Schiefelbein y Schiefelbein (2003) y Carnoy (2002), han identificado otros experimentos exitosos destinados a abordar directamente el problema del bajo rendimiento de las escuelas o el magro desempeño de los estudiantes provenientes de familias de escasos recursos:

- El Programa Noreste de Educación en Brasil (Harbison y Hanusek 1992).
- El Plan Social de Argentina orientado a escuelas rurales y a estudiantes secundarios de bajos recursos, parece haber tenido un impacto positivo en el resultado escolar (Carnoy 2002). El Programa de Aprendizaje Acelerado de Brasil, parece ser costo eficiente en términos del mejoramiento de la enseñanza (Schiefelbein, Swope y otros, 1999 y Oliveira 1998).



- El Proyecto Educo de El Salvador. Ministerio de Educación (1996).
- El programa integral de mejoramiento de la educación primaria de Uruguay diseñado para mejorar el desempeño de alumnos de Tercer y Sexto Grado y dirigido a estudiantes en situación de riesgo, ha mostrado importantes avances (ANEP 1998 y Filgueira y Martínez 2001).
- El Programa Noreste de Educación en Brasil (Harbison y Hanusek 1992).
- El Plan Social de Argentina orientado a escuelas rurales y a estudiantes secundarios de bajos recursos, parece haber tenido un impacto positivo en el resultado escolar (Carnoy 2002).
- El Programa de Aprendizaje Acelerado de Brasil, parece ser costo eficiente en términos del mejoramiento de la enseñanza (Schiefelbein, Swope y otros, 1999 y Oliveira 1998).
- El Proyecto Educo de El Salvador. Ministerio de Educación (1996).
- El programa integral de mejoramiento de la educación primaria de Uruguay diseñado para mejorar el desempeño de alumnos de Tercer y Sexto Grado y dirigido a estudiantes en situación de riesgo, ha mostrado importantes avances (ANEP 1998 y Filgueira y Martínez 2001).

LA EQUIDAD EN EL CARIBE

En comparación con América Latina, en el Caribe se ha desarrollado un número bastante más modesto de proyectos dirigidos a escuelas de bajo rendimiento que atienden a sectores desfavorecidos. Adicionalmente, estos proyectos aún se consideran "trabajos en curso" y no están tan bien documentados como los proyectos latinoamericanos. Por consiguiente, demandan descripciones algo más completas.

El proyecto Nuevos Horizontes de Jamaica

El proyecto Nuevos Horizontes es patrocinado por la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El proyecto ha caracterizado el problema que intenta abordar como la presencia de grandes disparidades y desigualdades en la calidad de la educación primaria y en los niveles de logro de los estudiantes de escuelas primarias, respecto de la misión central de la instrucción primaria, es decir, la lecto-escritura y la aritmética. Los promedios nacionales suelen enmascarar las grandes variaciones en calidad y rendimiento. El buen rendimiento observado en algunas escuelas dentro del sistema es, en el mejor de los casos, neutralizado por el bajo rendimiento de muchas otras.

Adicionalmente, las grandes desigualdades evidenciadas por el sistema escolar jamaicano tienden a reflejar las disparidades socioeconómicas del país. Esto es producto de un sistema escolar que, dentro de un contexto de financiamiento centralizado, opera a través de un régimen de administración basado en la escuela y en la participación de la comunidad. En un intento por reducir el gasto público, los gobiernos han mostrado una creciente tendencia a transferir el gasto público a los padres y a las comunidades. El régimen de administración basado en la escuela y la participación de la comunidad ha facilitado este proceso de transferencia de costos. Las escuelas primarias y las que atienden a niños de todas las edades situadas en comunidades más acomodadas, o en zonas políticamente importantes, especialmente en los centros urbanos, han estado en mejores condiciones de movilizar recursos para compensar la jibarización del aporte público. Por otra parte, las escuelas primarias y las escuelas que atienden a niños de todas las edades, emplazadas en comunidades pequeñas, pobres y políticamente triviales, especialmente en zonas rurales remotas, han tenido bastante menos éxito al momento de enfrentar los restringidos recursos fiscales destinados a la educación.

La consecuencia de esta prolongada restricción de recursos públicos destinados a la educación ha sido poner en incluso mayor riesgo a las comunidades y a los niños que habían sido marginados antes de la adopción de estas medidas. En muchas comunidades como éstas no solamente hay pobreza sino también un creciente sentimiento de desesperanza, baja moral y una desesperación cada vez mayor. Al interior del sistema escolar esto se traduce en bajas tasas de asistencia de naturaleza crónica, bajos rendimientos y después de seis años de enseñanza, deprimentes niveles de lecto-escritura y aritmética.

A partir de 1997, se seleccionaron 72 escuelas que atendían a poblaciones desfavorecidas en zonas urbanas y rurales cuyos puntajes en la Prueba Nacional de Evaluación –implementada por el Ministerio de Educación– las situaban dentro del 25 por ciento de más bajo rendimiento entre las 794 escuelas primarias y escuelas para todas las edades de Jamaica, y muy por debajo del promedio nacional del sistema escolar. Las principales estrategias de esta iniciativa pueden resumirse como sigue:

- Proporcionar a las escuelas asistencia técnica en el diseño de programas de lecto-escritura y aritmética adaptados a sus circunstancias.
- Proporcionar capacitación sobre gobernabilidad y liderazgo a la comunidad escolar.
- Proporcionar capacitación en servicio a los docentes.
- Mejoramiento de la salud y del estado nutricional de los estudiantes.
- El uso de tecnología educativa para mejorar la instrucción y la gestión escolar.
- Proporcionar educación y capacitación a través programas de sensibilidad orientado a los padres (parenting).
- Proporcionar material suplementario de lectura y matemática.

Se espera que el hecho de elevar el nivel académico de estas escuelas de bajo rendimiento, por lo menos al nivel promedio nacional, reduzca la brecha y desigualdades observadas en la educación primaria de Jamaica y al mismo tiempo contribuya a mejorar en forma global los estándares del sistema primario.

En la actualidad, la evaluación formativa del proyecto Nuevos Horizontes no se encuentra centrada en el objetivo original del proyecto sino, más bien, en el desempeño que año tras año exhiben los estudiantes de las escuelas participantes en la Prueba Nacional de Evaluación. La evaluación formativa ha revelado que antes del comienzo del Proyecto solamente el cinco por ciento de los estudiantes exhibía un nivel de desempeño en las Pruebas Nacionales igual o superior al grado. Después de aproximadamente tres años de operación del proyecto, aproximadamente el 25 por ciento de los estudiantes ha mostrado niveles de desempeño iguales o superiores al grado. Sin embargo, en los últimos tres años el rendimiento de las escuelas parece haberse nivelado en este punto.

EL PROYECTO DE ESCUELAS PARA TODAS LAS EDADES DE JAMAICA

Al igual que Nuevos Horizontes, el Proyecto de Escuelas para Todas las Edades de Jamaica (JAASP), aborda directamente el tema de la equidad a través de la selección de 48 escuelas rurales para todas las edades que atiendan a las poblaciones pobres, busquen entregar educación de alta calidad a sus estudiantes y al mismo tiempo mejorar los niveles de instrucción de las familias en las comunidades donde dichas escuelas se encuentran insertas. La justificación básica de este Proyecto es que la instrucción en lecto-escritura y aritmética será fundamental para mejorar la calidad de la educación. Lo anterior implica mejorar los niveles de instrucción de los padres y de la comunidad en general si se busca concretar mejoramientos en las escuelas que sean sustentables en el tiempo.

El proyecto, que fuera financiado por el Departamento Británico para el Desarrollo Internacional, comenzó en 1999 e incluye componentes de capacitación en servicio para docentes, planificación para el desarrollo de las escuelas, la provisión de enseñanza y materiales didácticos de alta calidad, asistencia a iniciativas de educación para la primera infancia que alimente a las escuelas para todas las edades y ayude a niños con necesidades especiales. También incluye la construcción de centros de alfabetización en dos universidades dedicadas a la capacitación de docentes de educación primaria. El impacto de este proyecto aún no ha sido evaluado.



EL CENTRO DE EXCELENCIA PARA LA CAPACITACIÓN DE MAESTROS DEL CARIBE

El Centro de Excelencia para la Capacitación de Maestros (CETT) es uno de tres centros similares creados gracias a una Iniciativa de la Cumbre de las Américas anunciada por el Presidente George W. Bush, en abril de 2001. La iniciativa ha establecido Centros de Excelencia en el Caribe, América Central y en la Región Andina de América del Sur, con la meta de mejorar la instrucción de lectura en las regiones a través de una capacitación docente perfeccionada. El objetivo es tratar los altos índices de analfabetismo y el bajo rendimiento académico observado en las escuelas de estas regiones mediante una mejor instrucción de lectura en los primeros grados (Primero a Tercero). Su principal objetivo es el docente que trabaja en escuelas que atienden a poblaciones desfavorecidas, donde los resultados pedagógicos son muy bajos. Los centros están abordando el tema de la equidad a través de medidas preventivas diseñadas para garantizar calidad en las áreas críticas de lecto-escritura y aritmética en los grados iniciales de educación primaria.

El CETT del Caribe comenzó a funcionar en octubre de 2002. Los tres mecanismos principales empleados por el CETT para cumplir su mandato y concretar su misión son los siguientes:

1. Trabajar con instituciones de educación superior y universidades que ofrecen programas de formación inicial para docentes de escuelas primarias, con el propósito de mejorar la enseñanza de la lectura y garantizar que todos los maestros de escuelas primarias que egresen de tales programas de formación docente sean competentes maestros de lectura. Con este fin, todos los programas de capacitación docente para maestros de educación primaria debieran incluir por lo menos seis créditos específicamente en la enseñanza de lectura. El CETT del Caribe trabajará a través de los directorios para garantizar que todas las instituciones de educación superior y universidades formadoras de maestros de educación primaria en la región, alcancen esta meta hacia el 2005.
2. Proporcionar desarrollo profesional permanente en la enseñanza de lectura a docentes de escuelas primarias seleccionadas, de manera de mantenerlos al corriente de los últimos progresos y las más eficaces estrategias de enseñanza y ayudarlos a desarrollar y a implementar ideas innovadoras donde se detecten brechas de conocimiento asociadas con dificultades particulares de los niños caribeños. Tanto el conocimiento obtenido como las mejores prácticas desarrolladas a través de esta relación en servicio, serán incorporados a los programas de formación inicial de docentes en instituciones superiores y universidades.
3. Operar dentro de las pautas de las políticas nacionales de los Ministerios de Educación y trabajar en forma estrecha, colaboradora y constructiva con los ministerios respecto de proyectos y programas encaminados a mejorar la instrucción básica y la lectura. Esta iniciativa recibe el apoyo de diversos asociados en el desarrollo, entre los que se cuentan la Agencia Internacional Canadiense del Desarrollo, el Departamento Británico para el Desarrollo Internacional, el Banco Inter-Americano de Desarrollo, la UNESCO, UNICEF, el Banco Mundial y la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. Tal interacción y las relaciones que de allí emerjan serán críticas para acelerar y optimizar el esfuerzo de todos los actores caribeños, orientado a materializar las metas de la Educación para Todos hacia el año 2015.

Entre los principales componentes de la estrategia de implementación adoptada por el Centro del Caribe se incluyen los siguientes:

- La utilización del más avanzado conocimiento sobre cómo enseñar y aprender a leer derivado de los estudios de investigación.
- El desarrollo de herramientas de diagnóstico que ayuden a los maestros a adaptar la instrucción a las necesidades específicas de sus estudiantes y de instrumentos que permitan medir en la sala de clases avances en la lectura.

- La capacitación de maestros es la más reciente y mejor estrategia pedagógica empleada en la enseñanza de lectura basada en la evidencia, como también lo es la utilización de mejores prácticas en la promoción del desarrollo profesional permanente de los maestros.
- Producir o adquirir y proporcionar a las escuelas participantes en el proyecto materiales didácticos culturalmente sensibles.
- Diseñar, desarrollar, implementar y evaluar iniciativas creativas basadas en la escuela, para mejorar la lectura en las escuelas que participan en el proyecto y difundir las estrategias de éxito comprobado, en el resto del sistema escolar.
- Utilizar las tecnologías de información y comunicación para mejorar y apoyar todos los aspectos operacionales del CETT caribeño.

La estrategia principal del CETT caribeño es la creación de una red de conglomerados de desarrollo profesional, que involucre a asociaciones locales dinámicas entre las escuelas primarias seleccionadas, las instituciones de formación docente locales y la oficina regional o del distrito del Ministerio de Educación correspondiente a esa zona. La idea es que todos ellos cuenten con el apoyo de expertos de la Universidad de West Indies en la enseñanza de lectura. Dentro de cada conglomerado de desarrollo profesional, la institución formadora de maestros de educación primaria, la oficina regional o del distrito del Ministerio de Educación y las Facultades de Educación de la Universidad de West Indies trabajarán en colaboración con las escuelas primarias seleccionadas en esa área para mejorar la enseñanza de la lectura y para tratar las dificultades de lectura que puedan tener los estudiantes, de modo que dominen las destrezas lectoras, desarrollen el hábito de leer y comiencen a utilizar la lectura como un medio de aprendizaje.

La red de conglomerados de desarrollo profesional será coordinada por las Juntas Directivas Mixtas de Pedagogía de la Universidad de West Indies. Se espera que esta red de conglomerados de desarrollo profesional se convierta en una comunidad del aprendizaje, orientada a la enseñanza de la lectura y al mejoramiento de la calidad de la educación primaria a través de una mejorada comprensión lectora de los estudiantes que la integran.

PRÁCTICA EJEMPLAR EN LAS BAHAMAS

En la década de los noventa, una de las iniciativas más audaces encaminadas a abordar el tema de la equidad y la calidad de la educación primaria que tuviera implicancias positivas para los grupos vulnerables fue llevada a cabo en las Bahamas, con asistencia financiera del BID. Los puntos principales de la iniciativa de Bahamas pueden ser resumidos como sigue:

1. Construcción de varias escuelas nuevas, empleando conceptos avanzados y la modernización de un número sustancial de instalaciones de educación primaria ya existentes.
2. Reorganización del sistema de supervisión escolar en base a distritos escolares dirigida por superintendentes con responsabilidad global por sus distritos.
3. Creación de un sistema de responsabilidad por los resultados (*accountability*), conforme al cual cada distrito escolar, cada escuela dentro del distrito y cada docente dentro de la escuela debe elaborar un informe anual basado en el logro de objetivos establecidos por el distrito, la escuela o clase dentro del marco de objetivos nacionales y de las circunstancias particulares del distrito, escuela o clase.
4. Establecer estándares nacionales en las disciplinas lingüísticas y en la aritmética que deben ser cumplidos luego de completar seis años de educación primaria y que incorporen pruebas de referencia para cada grado.
5. Establecer un régimen nacional de evaluación que mida anualmente el rendimiento académico de los estudiantes de escuela primaria en relación con el currículo nacional de educación primaria.



6. Mejorar el nivel de los nuevos aspirantes a docentes de educación primaria y el programa de formación docente ofrecido por el College of Bahamas al de Bachiller en Pedagogía. Desde 1999, todos los futuros maestros de educación primaria en las Bahamas deben cumplir este requerimiento.
7. Establecer el cargo de Profesor Guía como una categoría y una condición de prestigio dentro del establecimiento escolar. El cargo de Profesor Guía le otorga a la persona designada una remuneración del mismo nivel que los administradores escolares aunque manteniendo su posición como docentes de aula.

El impacto colectivo que estas medidas han tenido ha producido un mejoramiento en la calidad de la educación primaria de todos los estudiantes dentro del sistema público. La prueba de este mejoramiento se refleja en la reducción de la brecha de rendimiento académico entre estudiantes matriculados en escuelas privadas y públicas.

A pesar de este avance aún quedan muchos desafíos pendientes relacionados con inequidades dentro del sistema de educación de las Bahamas, a saber:

- a) Las diferencias entre la calidad de la educación impartida en algunas de las islas principales de New Providence y Grand Bahamas y las otras islas pobladas, llamadas "islas de familias" .
- b) Las necesidades de los estudiantes haitianos o de padres haitianos que viven en las Bahamas y particularmente en algunas de las islas de familias, deben ser atendidas.

Estas inequidades, al parecer, deberían ser abordadas directa y específicamente y no como parte de una reforma general que abarque la totalidad del sistema de educación.

Un aspecto interesante e importante del caso de Bahamas es que involucró el uso de tecnología de comprobados resultados, proporcionó recursos adicionales a la totalidad del sistema de educación y obtuvo los resultados que han caracterizado a estos experimentos dirigidos. Se deben tomar en consideración dos circunstancias. Primero, el sistema público de escuelas primarias de Bahamas atiende principalmente a estudiantes desfavorecidos.

Bahamas cuenta con un sistema privado de escuelas bastante bien desarrollado y con amplio apoyo de la comunidad. Segundo, es un país relativamente pequeño con una población que escasamente sobrepasa los 250.000 habitantes que está caracterizado por un alto ingreso por cápita. Estas circunstancias le permitieron al Ministerio de Educación implementar cambios que abarcaran la totalidad del sistema. La trascendencia del experimento de Bahamas es que proporcionó importantes directrices para otros países pequeños que busquen mejorar la calidad y equidad de sus sistemas de educación.

MEJORAMIENTO DE LA EQUIDAD EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

El análisis que Carnoy hiciera el 2002 sobre los experimentos diseñados para alcanzar la equidad educativa en América Latina revela que, en términos de mejorar el desempeño de los alumnos, éstos han tenido más éxito que las reformas que abarcan todo el sistema. Esto se debe, principalmente, al hecho que están orientados a grupos que, hasta el momento de recibir la atención especial proporcionada por el experimento o proyecto, han recibido menos recursos educacionales o de menor calidad. En otras palabras, desde esta perspectiva, resultaría más efectivo mejorar la productividad y el desempeño utilizando tecnología y recursos que ya han demostrado su eficacia entre estudiantes provenientes de familias con mayores recursos. La adaptación de éstos a situaciones de pobreza, sería más aconsejable que desarrollar nuevos métodos para mejorar la productividad y el desempeño del sistema en su conjunto.

Sin embargo, se deben tener en cuenta las observaciones que Wolf, Schiefelbein y Schiefelbein hicieron en relación con el proyecto P-900 de Chile y la evaluación formativa del proyecto Nuevos Horizontes de Jamaica. Éstas

sugieren la posibilidad que las medidas dirigidas a poblaciones objetivo específicas no serán necesariamente exitosas en todas las escuelas que atienden a poblaciones de escasos recursos y, donde sí lo sean, su impacto alcanzará un límite superior más allá del cual parecen no progresar. En otras palabras, las tecnologías, materiales y metodologías utilizadas exitosamente con estudiantes de familias acomodadas funcionarán satisfactoriamente con algunos estudiantes desfavorecidos aunque no lograrán mejores resultados que los obtenidos con los primeros. Si bien lo anterior significa avanzar hacia una mayor equidad, los desafíos pendientes consisten en determinar en que áreas dichas medidas no son adecuadas para trabajar con niños desfavorecidos y, segundo, en desarrollar nuevas tecnologías, materiales y metodologías que mejoren los resultados escolares de estudiantes de altos y de bajos ingresos indistintamente.

Parece razonable concluir que el verdadero costo beneficio de las intervenciones dirigidas a poblaciones objetivo específicas, es el hecho de hacer innecesaria su aplicación a todo el sistema. Sin embargo, las escuelas de bajo rendimiento o los estudiantes de bajo desempeño o los estudiantes desfavorecidos que asisten a escuelas de bajo rendimiento, no son los únicos grupos que se benefician de dichas intervenciones. No debemos dejar de lado a las escuelas que atienden a tanto a poblaciones acomodadas como de escasos recursos que exhiben un buen rendimiento en términos de promedios nacionales pero cuyos resultados aún no alcanzan los estándares establecidos para una educación de alta calidad.

La experiencia de Bahamas parece sugerir que las nuevas tecnologías y metodologías aplicadas a la totalidad del sistema de escuelas públicas podrían tener un impacto positivo sobre las escuelas de bajo rendimiento y sobre los estudiantes de bajo desempeño. El hecho que en New Providence, Bahamas, las escuelas públicas y privadas exhiban un rendimiento muy similar es un logro que merece destacarse. Esto parece indicar que no es posible adoptar un enfoque sin primero tomar en consideración elementos esenciales como el contexto y la cultura.

CONCLUSIONES

Del análisis y de las descripciones precedentes se desprende que a partir del comienzo de la década de los '90 y, en respuesta a la Declaración Mundial de Educación para Todos y a sus propias exigencias internas, los países de América Latina y el Caribe han realizado grandes esfuerzos orientados a abordar el tema de la calidad y la equidad de su educación básica. Por consiguiente, la región cuenta con una considerable base de conocimientos de prácticas y experiencias exitosas relacionadas con estos dos temas. De modo que el desafío que enfrenta la región no es precisamente una falta de conocimientos especializados. Se dispone de un vasto conocimiento, lo suficiente como para lograr avances sustanciales en ambas áreas.

Adicionalmente, en todos los niveles de la sociedad y entre las entidades que proporcionan asistencia al desarrollo, la noción que la educación representa un factor crítico en la reducción de las desigualdades sociales, en el estímulo a la creación de riquezas, en el desarrollo de una competitividad global, y en la promoción de la adhesión social, gana cada día más adeptos. Si se dispone de la base de conocimientos necesaria y existe un consenso de opiniones sobre la eficiencia de la educación en este sentido, ¿qué factores podrían inhibir o distraer la continuación de los esfuerzos hacia el cumplimiento de las metas, una educación de alta calidad y buenos resultados para todos los estudiantes de América Latina y el Caribe?

Existen, por lo menos, cuatro importantes advertencias que deben ser atendidas y obstáculos que deben ser superados:

- 1.- Queda por verse si los gobiernos y las organizaciones transformarán las políticas que promueven las virtudes de la educación en programas debidamente financiados. La región enfrenta condiciones económicas difíciles y un clima financiero adverso donde todos los sectores de la sociedad compiten furiosamente por los recursos disponibles. Que dentro de este contexto las inversiones en educación lleguen a materializarse es algo que se verá con el tiempo. Por ejemplo, desde los inicios del BID en 1962, la educación –en términos de inversión– ocupó el noveno lugar en su listado de egresos totales. En 2002, la educación ocupó el décimo lugar, pese a



la postura política del Banco que la educación debería ser el catalizador del desarrollo en la región. Coben y Llorente (2003) comparten esta misma opinión con respecto a los gobiernos de la región.

2.- Será necesario convencer a los padres y a los docentes –utilizando los medios que sean necesarios– que una mejor educación trae aparejada una mejor probabilidad de vida para sus hijos. Los padres de medios modestos hacen su propio análisis de la tasa de rentabilidad con respecto a la capacidad de sus niños, su desempeño académico y su estructura de oportunidad dentro del grupo social al que pertenecen. Invariablemente, los padres invertirán en aquellos niños que, a su juicio, tendrán la mayor probabilidad de tener éxito y, por lo tanto, les otorgarán la mayor rentabilidad por su inversión. Los niños con menores probabilidades de éxito serán literalmente sacrificados en aras de sus hermanos. Son precisamente estos los estudiantes que asisten a la escuela en forma esporádica, cuentan en el mejor de los casos con escasos implementos escolares o con nada en absoluto, se les asignan tareas que están en conflicto con la escuela y con el trabajo escolar y son retirados de la escuela prematuramente. Dado el alto valor que en forma creciente se está asignando a los logros académicos y a la evaluación de las escuelas, los maestros también invierten en los estudiantes que, en su opinión, tienen mayores probabilidades de éxito. Los niños en más alto riesgo son aquellos cuyos padres y maestros comparten opiniones negativas respecto de sus probabilidades de tener éxito. La convergencia de las influencias socializantes del hogar y de la escuela plantearía graves obstáculos a iniciativas globales que intenten mejorar el destino de los estudiantes integrantes de los grupos vulnerables de esta sociedad. En otras palabras, si bien los estudiantes y los padres pueden responder positivamente a las medidas que proporcionan una educación de mayor calidad, si la estructura de la oportunidad no les abre posibilidades reales, en el sentido de mejorar sus probabilidades de obtener más educación, empleos e ingresos que hagan posible un estilo de vida razonable, dichos estudiantes y padres evaluarán la eficacia de la educación para cumplir sus aspiraciones y expectativas.

3.- La modificación de las relaciones fundamentales entre los grupos sociales y la concreción de cambios estructurales sustantivos constituye una intervención de alto riesgo que requiere disponer de grandes destrezas políticas y sociales. Los niños son capaces de percibir –y con frecuencia lo hacen– la naturaleza adversa de los sistemas que no están funcionando a su favor. Si bien algunos logran internalizar las predicciones negativas del hogar y de la escuela y son protagonistas de profecías autocumplidas consistentes con estas expectativas negativas, hay otros que desarrollan diferentes mecanismos de resistencia. A menudo las estrategias e intervenciones diseñadas para promover los intereses de los niños de grupos vulnerables no toman en cuenta aspectos de la dinámica personal y adoptan posiciones consistentes con lo que se requiere para ganar la confianza de los beneficiarios. En otro plano, las estrategias de resistencia constructiva que podrían ser consistentes con las necesidades de los estudiantes pueden ser juzgadas como política o socialmente subversivas, o ambas cosas. Al mismo tiempo, enfocar desde una perspectiva consensual las circunstancias que son manifiestamente contrarias a los intereses de los beneficiarios es claramente inadecuado y lo más probable es que lleve al fracaso. En otras palabras, los esfuerzos realizados al interior del sistema escolar para abordar las circunstancias de los grupos vulnerables que se encuentran fuera de la convergencia de movimientos sociales y políticos, pueden emplear enfoques eficaces, aunque de alto riesgo político o social o, de lo contrario, emplear métodos ineficaces para mantenerse dentro de los límites de la corrección social y política.

4.- Las apremiantes circunstancias económicas por las que atraviesan trabajadores en pleno vigor y empleados altamente educados, que están perdiendo sus empleos por motivos no directamente atribuibles a ellos, crean un entorno de desesperanza que no ayuda a promover inversiones de largo plazo en el campo de la educación. Las ventajas materiales que conspicuamente obtiene un número cada día mayor de personas que toman caminos ilegales de avance social totalmente reñidos con el camino tradicional de movilidad social predicado en el éxito escolar y educativo, exacerban esta situación.

A pesar de estos obstáculos limitaciones y advertencias, no puede haber duda alguna de que durante los últimos 15 años, los gobiernos de América Latina y el Caribe y las personas y organizaciones que les han dado apoyo, han abordado con estrategias innovadoras y creativas los desafíos que plantea una educación primaria de calidad y las inequidades en la provisión de la educación y en el rendimiento académico. Los resultados de muchas de

estas intervenciones aún deben ser consolidados y documentados. Sin embargo, no parece demasiado prematuro afirmar que varias de estas iniciativas se perfilan como muy prometedoras y eventualmente podrían llevar a los resultados educacionales buscados en materia de calidad y equidad. Asimismo, podrían contribuir a promover buenos resultados económicos, sociales y políticos relativos a la creación de riqueza –particularmente entre los grupos históricamente marginados– la cohesión social y la ciudadanía responsable. Sin embargo, la senda que conduce a estos resultados podría no ser tan tranquila como los actuales escenarios parecen visualizar.



BIBLIOGRAFÍA

- ANEP (1998). Evaluación de aprendizajes en tercer año de educación primaria. Montevideo, Administración Nacional de Educación Pública.
- Angrist, J. D., E. Bettinger, et al. (2000). Vouchers for Private Schooling in Colombia: Evidence from a Randomized Natural Experiment. Washington D. C., World Bank.
- Bailey, B. (2000). Issues of Gender and Education in Jamaica: What About the Boys? Kingston, UNESCO.
- Bank, I.-A. D. (2002). Informe. Washington D.C., Banco Inter-Americano de Desarrollo.
- Behrman, J. R., S. Duryea, et al. (1999). Schooling Investments and Aggregate Conditions: A Household Survey-Based Approach for Latin America and the Caribbean. Washington D. C., Banco Inter-Americano de Desarrollo: 69.
- Carnoy, M. (2002). Are Education Reforms Working in Latin America? A New Look At Understanding Whether Education is Getting Better. Washington D. C., Banco Inter-Americano de Desarrollo: 23.
- Casassus, J., J. E. Froemel, et al. (1998). Primer Estudio Internacional Comparativo, Laboratorio de Evaluación de la Calidad de la Educación. Santiago, Chile, UNESCO-OREALC.
- Coben, D. y J. C. Llorente (2003). "Conceptualising Education for All in Latin America." *Compare* 33 (1): 101-113.
- Crawford-Brown, C. (1994). Working Children in Jamaica 1994: Toward Problem Definition and Effective Social Service Delivery. Kingston, Jamaica, UNICEF.
- Ennew, J. y P. Young (1980). Child Labour in Jamaica: Its incidence and nature. Kingston, Institute of Social and Economic Research, University of the West Indies, Mona.
- Figuerola, M. (1998). Gender Privileging and Socio-economic outcomes: The case of health and education in Jamaica. *Gender and the Family in the Caribbean*. W. Bailey. Kingston, Institute of Social and Economic Research, University of the West Indies, Mona: 112-127.
- Figueira, C. y E. L. Martinez (2001). La Reforma Educativa en Uruguay: Desafíos y tendencias, Capítulo de síntesis: Uruguay. Montevideo, Ministerio de Educación. Proyecto Alcance y Resultados de las Reformas Educativas en Argentina, Chile y Uruguay.
- Gregory, C. (1991). Street Children in Jamaica. Third NGO Sector Meeting, Kingston, Jamaica, Canadian Cooperative Office.
- Harbison, R. y E. Hanushek (1992). Educational Performance of the Poor: lessons from rural Northeast Brazil. New York, World Bank, Oxford University Press.
- Helwege, A. (1995). "Poverty in Latin America: Back to the abyss?" *Journal of Inter-American Studies and World Affairs* 37 (3): 1-23.
- Kelley, C. (1997). "Teacher Compensation and Organization." *Educational Evaluation and Policy Analysis* 19 N° 1(Spring): 15-28.
- Kenway, J., P. Watkins, et al. (1997). "New Vocational Agendas in Schooling: Boys at Risk?" *Curriculum Perspectives* 17 (1): 73-78.
- Korzeniewicz, R. P. y W. C. Smith (2000). "Poverty, Inequality and Growth in Latin America: Searching for the High Road to Globalization." *Latin American Research Review* 35 (3): 7-48.
- Lora, E. y G. Marquez (1998). The Employment Problem in Latin America: Perceptions and Stylized Facts. Washington D. C., Inter-American Development Bank.

- McEwan, P. J. (2001). *Peer Effects on Student Achievement: Evidence from Chile*. School of Education. Urbana-Champaign, University of Illinois.
- Miller, E. (1996). "Gender and the Democratization of Caribbean Education." *Caribbean Journal of Education* 18(1): 11-44.
- Miller, E. (2002). *Towards Standards for Primary Education in the Commonwealth Caribbean*. Georgetown, Guyana, CARICOM Secretariat.
- Morán, R. y C. d. M. Castro (1997). *Street-children and the Inter-American Development Bank: Lessons from Brazil*. Washington D. C., Banco Inter-Americano de Desarrollo, División Desarrollo Social.
- Oliveira, J. B. A. (1998). *A Pedagogia do Sucesso [Successful Pedagogy]*. Saraiva, Brazil, Belo Horizonte.
- PREAL (2001). *Lagging Behind: A Report Card on Education in Latin America*. Washington D. C., Inter-American Dialogue and Corporation for Development Research.
- Schiefelbein, E. y P. Schiefelbein (2003). "From Screening to Improving Quality: the case of Latin America." *Assessment in Education* 10 (2 July): 141-159.
- Schiefelbein, E., J. Swope, et al. (1999). *Cost-Effectiveness of Education Programmes to reduce Child Labor*. Washington D.C., Banco Mundial/ UNICEF.
- Sharpe-Powell, J. (1992). *Street Children in Jamaica: A Qualitative Study*. Kingston, Department of Sociology and Social Work, University of the West Indies.
- Skelton, C. (1998). "Feminism and research into masculinities and schooling." *Gender and Education* 10 (2): 217-227.
- Somers, M.-A., P. McEwan, et al. (2001). *How Effective are Private Schools in Latin America?* New York, Columbia University: National Center for the Study of Privatization in Education.
- Willms, D. J. and M.-A. Somers (2001). "Family, Classroom and School Effects on Children's Educational Outcomes in Latin America." *School Effectiveness and School Improvement* 12 (4): 409-445.
- Wolff, L., E. Schiefelbein, et al. (1994). *Improving Quality of the Primary Education in Latin America and the Caribbean: Towards the 21st Century*. Washington D. C., Banco Mundial.
- Wolff, L., E. Shiefelbein, et al. (2002). *Primary Education in Latin America: The Unfinished Agenda*. Washington D. C., Banco Inter-Americano de Desarrollo: 1-22.



Roles públicos y privados en la provisión y el financiamiento de la educación en América Latina y el Caribe

Albert Motivans
Instituto de Estadísticas de la UNESCO
Montreal, Canadá

El presente documento se inspira en trabajos realizados por el Instituto de Estadísticas de la UNESCO en América Latina y el Caribe, especialmente en los países que participan en el Programa Mundial de Indicadores Educativos (WEI): Argentina, Brasil, Chile, Jamaica, Paraguay, Perú y Uruguay.

1. CONTEXTOS Y DESAFÍOS

Los gobiernos y las sociedades de los países de América Latina y el Caribe enfrentan grandes desafíos que guardan relación con su desarrollo económico y social. Existe la imperiosa necesidad de realinear los sistemas para satisfacer las cambiantes demandas en momentos de inestabilidad macroeconómica, altas tasas de endeudamiento público y una ubicua desigualdad social. El rápido avance tecnológico y la transición hacia la sociedad del conocimiento hacen necesario reevaluar el rol que el sistema de educación deberá desempeñar ante los futuros desafíos. En este sentido, la educación puede tener un papel protagónico, particularmente cuando los elaboradores de política buscan adoptar una agenda más amplia: expandir el acceso a la educación, mejorar la eficiencia del sistema de educación y garantizar una educación de calidad y buenos resultados de aprendizaje para todos los niños.

El sostenido aumento de la participación en programas de educación secundaria y de educación superior en la década de los noventa, constituye una importante señal de progreso. Sin embargo, este logro ha sido amenazado por sistemas de educación que no operan con la necesaria eficiencia. El riesgo asociado con el rezago escolar y el abandono antes de completar el ciclo básico de educación ha aumentado en muchos países de América Latina y el Caribe, situación que también conduce al uso ineficiente de los recursos. Al mismo tiempo, el acceso a las oportunidades educacionales, particularmente más allá de la educación obligatoria, se encuentra estratificado por la condición socioeconómica. En consecuencia, la educación reproduce las desigualdades de la población en lugar de aliviarla. Si bien en algunos países existe clara evidencia de iniciativas orientadas a promover una educación de calidad y una distribución más equitativa de las oportunidades educacionales, aún persisten importantes desafíos que amenazan el avance de las reformas.

La meta de ampliar las oportunidades educacionales en los niveles más altos garantizando al mismo tiempo su calidad y equitativa distribución en todo el sistema de educación, va implícitamente vinculado a los diversos mecanismos que los gobiernos y sus ciudadanos han adoptado para invertir en la educación. Este trabajo examina el aporte de las asociaciones públicas y privadas a la provisión y financiamiento de la educación y la evolución de estos roles.

A) AMPLIAR EL ACCESO A LA EDUCACIÓN

Las actuales tasas de graduación de los establecimientos educacionales demuestran el importante avance que los países de América Latina y el Caribe han logrado en términos de mejorar sus tasas de participación en la educación, en sólo una generación. En Argentina o en Brasil, se espera que un niño de 5 años de edad hoy complete en promedio dieciséis años de educación, en tanto que el promedio histórico de escolaridad para adultos en estos países es de aproximadamente ocho años.

Desde 1990, las tasas netas de matrícula para la educación primaria han aumentado de un 85 a un 96 por ciento, hecho que sugiere que la cobertura de niños en edad de asistir a la escuela primaria ha mejorado y se aproxima a la universalización de la educación primaria. En la mayoría de los países, la tasa neta de matrícula en primaria correspondiente al año escolar 2001 se eleva al 90 por ciento, a pesar de que las tasas en Grenada, Guatemala y Nicaragua no superan el 80 por ciento.

Si bien la mayoría de los países de América Latina y el Caribe se encuentran próximos a lograr la universalización de la educación primaria, las tasas de participación y graduación de educación secundaria –nivel donde se desarrollan las destrezas más necesarias– son mucho más bajas. A nivel de educación secundaria, las tasas netas de matrícula en el período 2000/2001 oscilan entre el 26 por ciento en Guatemala y el 36 por ciento en Nicaragua (porcentajes que representan los valores más bajos de la región) alcanzando tasas cercanas o superiores al 70 u 80 por ciento (la meta de matrícula para el año 2010 es un 75 por ciento) en Barbados, Cuba y Jamaica. A nivel de educación superior, Argentina y Chile exhiben las tasas brutas más altas (48 y 38 por ciento), aunque en Brasil, Paraguay y Jamaica son inferiores al 20 por ciento.



El crecimiento demográfico aumentará el tamaño de las cohortes elevando la demanda potencial en Nicaragua, Paraguay y en otros países, precisamente en aquellos con menos capacidad para satisfacerla, países que, por ejemplo, exhiben las tasas más bajas de participación en la región. Al mismo tiempo, la disminución en el número de cohortes en edad escolar, fenómeno presente en la mayoría de los demás países de América Latina y el Caribe, proporcionará un dividendo demográfico que facilitará el fortalecimiento de la calidad de la educación, pero solamente si los actuales niveles de gasto se mantienen inalterados.

B) MEJORAR LA EFICIENCIA DE LOS SISTEMAS DE EDUCACIÓN

No se trata solamente de ampliar las oportunidades educacionales sino, además, de mejorar su calidad. En la mayoría de los países la inversión en educación ha aumentado, si bien esto no se ha traducido, en el grado que podría haberlo hecho, en escuelas y aulas mejor equipadas, en más altos niveles de avance escolar, un mayor número de graduados y mejores logros de aprendizaje.

Las diferencias en términos de avance y transición escolar son significativas. El año 2000, la mayor proporción de repitentes en educación primaria correspondió a Brasil (25 por ciento), seguida por un 14 por ciento en Guatemala y un 11 por ciento en Perú. Brasil y Uruguay también exhiben altas tasas de repetición en educación secundaria (18 y 13 por ciento, respectivamente). A pesar de una leve disminución en las tasas de repetición, muchos países aún enfrentan serios problemas relacionados con el avance escolar y las tasas de graduación.

Los recursos financieros que tienen como beneficiarios a niños en edad 'oficial' de ingresar a la escuela, suelen diluirse en el camino y nunca llegan a ellos. Adicionalmente, los estudiantes rezagados que permanecen en el sistema más allá de la edad prevista reducen la cantidad de recursos disponible para aquellos estudiantes que avanzan normalmente y de acuerdo con su edad. Para el sistema de educación la repetición tiene un costo considerable. Entre 15 países de América Latina y el Caribe, que representan más del 90 por ciento de la incidencia de la repetición en la región, el costo anual se ha estimado en cerca de 11 mil millones de dólares norteamericanos (Bruneforth, Motivans y Zhang, 2003). Brasil es el país que paga el costo más alto por este concepto, más de 8.000 millones de dólares por año. El costo atribuible a los años adicionales provocados por estudiantes repitentes también es alto en México y Argentina.

C) GARANTIZAR UNA EDUCACIÓN DE CALIDAD Y BUENOS RESULTADOS DE APRENDIZAJE

Los gobiernos de América Latina y el Caribe se han comprometido a mejorar la calidad y los resultados de la educación, pese al hecho de que con frecuencia lo hacen dentro de un contexto de graves desigualdades sociales. Las mediciones de desigualdad de ingresos correspondientes a Brasil, Paraguay y Chile representan más del doble que la mayoría de los países de la OCDE (UNESCO-UIS/OCDE, 2001). El adulto latinoamericano medio ubicado entre el 10 por ciento más rico de la distribución de ingresos cuenta con siete años más de educación que un adulto situado entre el 30 por ciento más pobre (Hausmann y Szekely, 1999).

Los altos niveles de desigualdad y el grado de pobreza que exhiben los países de América Latina y el Caribe constituyen contextos particularmente importantes para la educación, especialmente si se considera que la desigualdad en el acceso a las oportunidades educacionales podría fortalecer las diferencias sociales y la inequidad en la distribución de los ingresos. Adicionalmente, en términos del rol potencial del sector privado (individuos y hogares) como fuente de recursos suplementarios para la educación, se han detectado marcadas diferencias en la capacidad de aporte de individuos, hogares, vecindarios, distritos escolares y regiones.

A pesar de los esfuerzos de algunos gobiernos de la región encaminados a mitigar los efectos de la pobreza y la exclusión social a través del sistema de educación, en este ámbito aún quedan muchos desafíos pendientes. Estos desafíos incluyen tanto garantizar que las oportunidades educacionales sean distribuidas en forma equitativa en todos los niveles escolares y evitar que la expansión de los niveles más altos de educación se lleve a cabo a costa de una educación primaria universal de buena calidad. Estudios de investigación revelan que

los esfuerzos orientados a lograr una distribución más equitativa de las oportunidades educativas suelen verse recompensados por un crecimiento económico sustentado (Bruno et al., 1995) así como por muchos otros beneficios para la sociedad.

2. ¿QUIÉN PROPORCIONA LA EDUCACIÓN?

¿Cómo pueden los elaboradores de políticas de América Latina y el Caribe responder de manera que logren estimular el avance de la agenda en estas tres áreas? Si bien esta área suele ser considerada polémica dada la presencia de intereses competitivos, hay mucho que aprender de los numerosos enfoques innovadores adoptados por los países de América Latina y el Caribe. Estos enfoques intentan mejorar la efectividad de la educación y en forma creciente buscan integrar los roles públicos y privados relacionados con la provisión y el financiamiento de la educación. Este trabajo intenta describir los roles públicos y privados que operan en el financiamiento de la educación.

Con frecuencia, el término 'educación privada' se utiliza para diferenciar el financiamiento privado del financiamiento público. Sin embargo, en los establecimientos educativos las fuentes de financiamiento de la educación pública y privada se encuentran cada día más mezcladas. En la mayoría de los países de América Latina y el Caribe una proporción del financiamiento fiscal se destina a las escuelas privadas y, al mismo tiempo, las escuelas públicas reciben importantes aportes del sector privado. Es posible, sin embargo, que haya otras distinciones entre lo privado y lo público como, por ejemplo, la propiedad del terreno y las edificaciones, el control sobre el currículo, los requerimientos de admisión, el nombramiento y la remuneración de docentes y autonomía sobre las adquisiciones, que sean más válidas que las fuentes de financiamiento.

En este trabajo, los términos 'público' y 'privado' se emplean para distinguir entre tipos de gobernabilidad escolar. Un establecimiento puede ser clasificado como privado si es controlado y administrado por una organización no gubernamental (por ejemplo, un grupo religioso, una asociación o una empresa) o si su junta directiva está constituida principalmente por integrantes que no han sido seleccionados por una repartición pública, independiente de sus fuentes de financiamiento. Incluso en el caso de escuelas administradas en forma privada, los gobiernos a menudo requieren que el establecimiento solicite los permisos que le permitirán proporcionar servicios educativos que cumplan con el currículo nacional, las regulaciones y los estándares que les son exigidos a las escuelas públicas.

A) ROLES PÚBLICOS Y PRIVADOS EN LA PROVISIÓN DE EDUCACIÓN

En relación con la gobernabilidad, es importante distinguir entre la fuente de financiamiento y el proveedor del servicio (por ejemplo, público o privado). Existen tres categorías de establecimientos educativos: los públicos, los privados de dependencia estatal y los privados independientes. Los establecimientos educativos estatales se definen como aquellos administrados por el Estado y financiados con fondos públicos. Entre los establecimientos de dependencia estatal se encuentran las escuelas que son administradas en forma independiente, aunque reciben un sustancial aporte fiscal, más del 50 por ciento de los fondos de operación. Los establecimientos educativos privados independientes son administrados en forma autónoma y reciben menos del 50 por ciento de su gasto total a través de aportes fiscales.

La provisión privada de educación, independiente de cómo se financia (a través de aportes públicos o privados o a través de una combinación de ambos), ha surgido como respuesta a diferentes factores (James, 1991). Uno de los escenarios más comunes es el que se origina ante una demanda excesiva que, dada la escasez de la oferta pública, el sector privado se ocupa de satisfacer. Las escuelas privadas también han emergido en respuesta a una demanda diferenciada, es decir, la oferta de oportunidades educativas especiales que no son proporcionadas por el Estado. Estas fluctúan desde academias de elite hasta escuelas que incorporan contenidos religiosos y aquellas que atienden a estudiantes que abandonan las escuelas públicas. En consecuencia, en los países de América Latina y el Caribe, el término 'escuela privada' puede ser interpretado de diversas maneras.



¿Qué tipos de provisión educacional se pueden encontrar en la región de América Latina y el Caribe? La mayoría de los países cuenta con alguna forma de escolarización privada e independiente, si bien los países que financian directamente a los establecimientos privados son bastante menos numerosos. La gama de programas puede ilustrarse a través de dos países con altas tasa de matrícula en escuelas privadas primarias y secundarias. El primero de ellos es Guatemala, uno de los países menos desarrollados de la región y el segundo es Chile, un país con uno de los más altos índices de participación educacional.

En el caso de Guatemala, el gobierno subvenciona las escuelas privadas primarias y secundarias, muchas de las cuales se encuentran vinculadas al modelo de la Nueva Escuela Unitaria que, a su vez, se ha inspirado en la experiencia de la Escuela Nueva de Colombia. Estas últimas son escuelas multigrado muy flexibles que sirven a las comunidades rurales indígenas y donde la comunidad participa activamente dando apoyo financiero a la escuela y participando en la gestión escolar. Si bien algunos consideran que la regulación estatal tiene aspectos positivos se ha criticado el hecho de que no es lo suficientemente rigurosa y que la disponibilidad de información sobre los resultados pedagógicos es insuficiente.

En Chile, las escuelas privadas reciben subvenciones del gobierno a través del uso de “vouchers” condicionados a la asistencia de los estudiantes. Los resultados académicos de los estudiantes se monitorean rigurosamente por medio de evaluaciones, mecanismo que también se utiliza para incentivar a los maestros. Los resultados de estas evaluaciones son ampliamente difundidos y ayudan a los padres a seleccionar la escuela a que enviarán a sus hijos.

En la mayor parte de los demás países de América Latina y el Caribe existe un sector privado relativamente modesto que incluye un número pequeño de escuelas privadas independientes. En Perú, las escuelas privadas independientes incluyen a las escuelas autofinanciadas, instituciones que están representadas en la mayor proporción. Sus principales fuentes de financiamiento son el pago de matrículas, complementado por donaciones y aportes de asociaciones de padres y de otras entidades privadas. Al mismo tiempo, el Estado contrata a grupos religiosos para que proporcionen educación. Las escuelas religiosas constituyen una alternativa a las escuelas públicas o las escuelas privadas y son comunes en muchos países de América Latina y el Caribe. Otra alternativa también común en otros países es el programa Fe y Alegría.

El programa Fe y Alegría creado por la orden Jesuita de Perú con financiamiento público es de carácter privado. Su propósito es administrar escuelas que operan en áreas pobres donde no se cuenta con escuelas públicas o si las hay no operan en forma eficiente. Estas escuelas cuentan con una considerable autonomía administrativa que incluye el reclutamiento del personal docente. La red Fe y Alegría se ha extendido a 14 países de América Latina y el Caribe y atiende a más de 820.000 niños en regiones remotas y desfavorecidas.

B) PROPORCIÓN DE MATRÍCULAS PRIVADAS POR NIVEL DE EDUCACIÓN

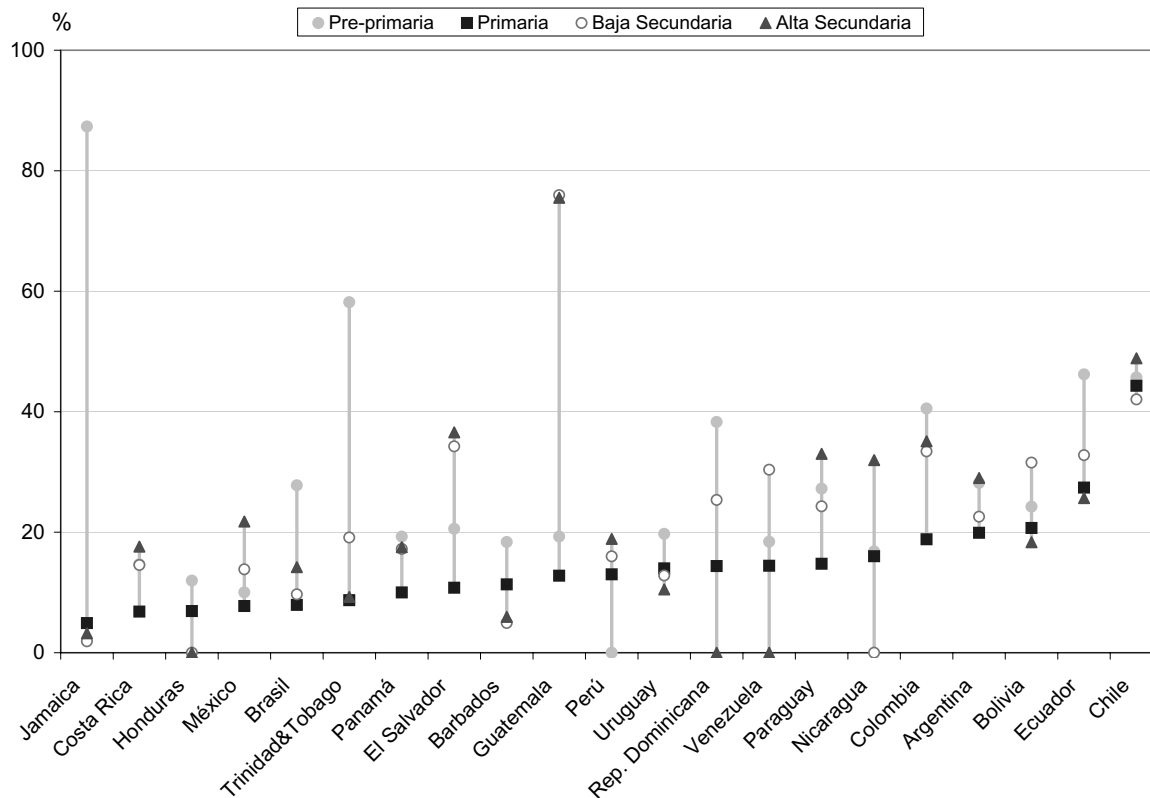
La proporción de matrículas privadas, considerando la media regional global de América Latina y el Caribe para el año escolar 2000/2001, basada en medias no ponderadas de los países, es más alta al nivel preprimario (30 por ciento) seguidas por los niveles secundarios (24 por ciento) y primarios (15 por ciento). No fue posible calcular una media regional asociada con la proporción de educación privada superior, aunque la información disponible para un grupo más reducido de países sugiere que con toda probabilidad ésta excedería la proporción de educación preprimaria. Éstas, son muy similares a las proporciones que han sido reportadas para el año escolar 1996 (Wolff y de Moura Castro, 2001). Asimismo, revela que la proporción de educación privada ha disminuido desde 1990.

La Figura 1 muestra la proporción de matrículas privada¹ por nivel de educación para el año escolar 2000/2001. Los porcentajes más altos se encuentran a nivel preprimario (Jamaica, Trinidad y Tobago, Guatemala,

1. Pese a la distinción en materia de financiamiento, se suele clasificar a estas últimas dos categorías como el ‘sector privado’, designación bajo la cual aparecen, por ejemplo, en la actual base de datos internacionales de la UNESCO. En todo caso, en la mayor parte de los países, muchos aspectos de las operaciones de los distintos tipos de establecimientos son regulados por el Estado (el currículo, las directrices, la calificación de maestros y los estándares).

Ecuador), aunque en algunos países sólo un pequeño número de niños recibe atención. La proporción de oferta privada para el segundo ciclo de educación secundaria tiende a ser más alta que a otros niveles (El Salvador, Guatemala y Nicaragua), aunque en algunos países (Jamaica, Honduras, República Dominicana y Venezuela) prácticamente no existe. La proporción a nivel primario, segmento que reúne el mayor número absoluto de niños del sector educacional corresponde a cerca del 15 por ciento, un valor que, en promedio, supera el nivel de los países de la OCDE.

FIGURA 1. PROPORCIÓN DE MATRÍCULAS PRIVADAS POR NIVEL DE EDUCACIÓN, 2000/2001



Fuente: Instituto de Estadísticas de la UNESCO.

En términos de la oferta educacional a nivel secundario, la distribución de matrículas entre los diversos tipos de establecimientos de educación refleja la importancia relativa del sector privado. En 11 de 20 países, la proporción de matrículas privadas correspondiente a la enseñanza secundaria excede el 20 por ciento. Chile, país donde las tasas de participación de la educación secundaria son altas, exhibe una alta proporción de matrículas privadas con prácticamente la mitad de la población infantil matriculada en escuelas con dependencia estatal. En cierta medida, los altos niveles de provisión del sector privado pueden ser indicativos de un sistema de educación pública menos desarrollado. Por ejemplo, Guatemala tiene la mayor proporción de matrículas privadas en el segundo ciclo de educación secundaria aunque también tiene la menor tasa de participación de la región en este nivel de educación.

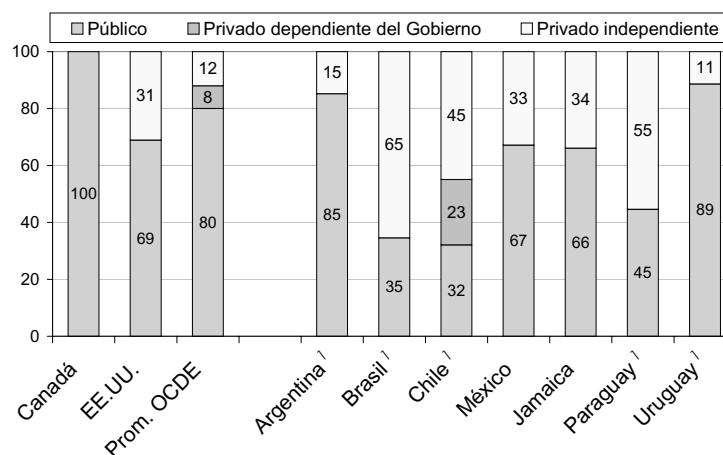
Sin embargo, los altos niveles de participación en la educación privada también pueden ser atribuibles al sistema de educación. Debido a que el primer ciclo de educación secundaria suele corresponder al fin de la educación obligatoria, su perfil se asemeja más bien al perfil de las escuelas primarias. Comparados con los programas del primer ciclo de secundaria, los del segundo ciclo de secundaria se caracterizan por ser más variados e incluyen un tipo de instrucción más especializada que a menudo incorpora un componente de instrucción práctica en empresas. Dados los distintos tipos de escuelas comprendidas en este nivel, los patrones de matrícula privada aquí se vuelven más complejos.



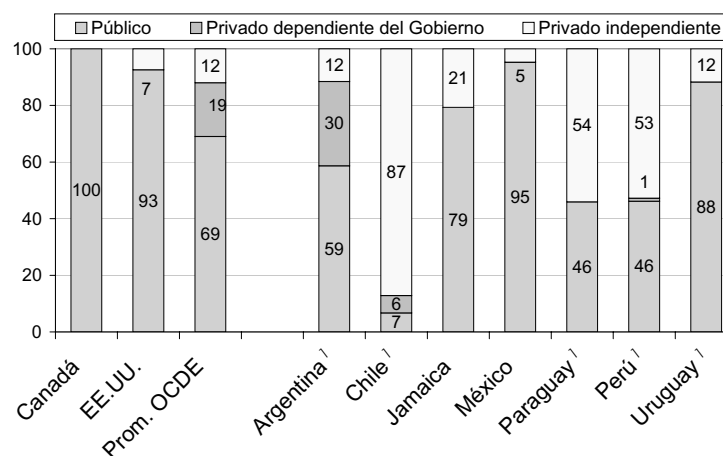
En lo relativo a programas de educación superior, no se cuenta con información suficiente para proporcionar una visión panorámica de la región. No obstante, se dispone de información detallada para siete países. Según esta información, las instituciones de educación superior típicamente no reciben financiamiento directo del Estado (ver figura 2). La única excepción es Chile, donde la proporción de matrículas en instituciones de educación superior –de dependencia estatal– que ofrecen programas equivalentes a la ISCED 5A es muy alta, siendo algo más baja para programas ISCED 5B.² En la mayoría de los países, las instituciones privadas de educación superior operan en forma independiente a través de aportes generados por hogares u otras entidades. Estos establecimientos pueden llegar a representar la mayor parte del total de matrículas en la educación superior. La proporción de matrículas privadas en programas ISCED 5A es más alta en países como Chile, Brasil y Paraguay. En gran parte de los países de la región, una importante proporción de sus estudiantes se ha matriculado en programas privados. En la mayoría de los países, con la sola excepción de países como Uruguay y Argentina, donde el Estado juega un rol central en la provisión de educación superior, el nivel observado excede con creces el promedio de los países de la OCDE (12 por ciento).

FIGURA 2. DISTRIBUCIÓN DE MATRÍCULAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR POR TIPO DE INSTITUCIÓN, 2001

A) ISCED 5A



B) ISCED 5B



Fuente: Instituto de Estadísticas de la UNESCO.

Nota: 1) Los datos corresponden a 1999.

2. Los programas ISCED 5A son esencialmente teóricos y tienen como propósito proporcionar calificaciones suficientes para optar a programas de investigación avanzados y a profesiones que exigen altas destrezas. Por regla general, los programas ISCED 5B son más prácticos, técnicos y orientados a ocupaciones que los programas ISCED 5A.

Este no es el caso de los programas ISCED 5B, donde se observa una mayor variación en cuanto a la proporción que corresponde a la provisión privada que va desde el 5 por ciento en México al 87 por ciento en Chile (ver Figura 2). En Argentina, Chile y Perú también se ha detectado un porcentaje de matrículas en escuelas privadas que reciben apoyo del Estado. Una vez más, los niveles de provisión de educación privada exceden los encontrados en los países de la OCDE, si bien cabe destacar que –como en el caso de los programas ISCED 5A– su provisión relativa a la cobertura de la población es mucho más baja que en la mayoría de los países de la OCDE.

C) COMPARACIÓN DE LOS RESULTADOS DE APRENDIZAJE EN ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS Y PRIVADOS

La relación que existe entre la gestión de los establecimientos educacionales y la calidad de los resultados de aprendizaje es de gran interés. ¿Están las escuelas privadas en mejores condiciones de suplir la demanda por una educación de calidad? ¿Son más eficientes? ¿Contribuyen a fortalecer las metas de equidad? Las evaluaciones internacionales han permitido detectar algunas diferencias entre las escuelas públicas y privadas en términos de logros académicos, aunque un análisis mucho más detallado de las evaluaciones nacionales debería ocupar un lugar prioritario en la agenda de investigación.

En 1999, el Primer Estudio Internacional Comparativo (PEIC) evaluó las destrezas en matemáticas y lingüística entre estudiantes primarios de 4º y 5º grado, en 12 países. Un análisis de los resultados del PEIC muestra diferencias sustanciales entre los puntajes obtenidos por estudiantes de escuelas públicas y privadas, aunque no tan significativas como las detectadas entre escuelas urbanas y rurales. Según el estudio, las disparidades en los puntajes obtenidos por estudiantes de escuelas públicas y privadas se relacionan más estrechamente con los recursos con que cuentan las escuelas que con los antecedentes familiares de los estudiantes. Mientras que las políticas y prácticas de las escuelas contribuyen a la eficiencia de las mismas, en este aspecto se ha constatado muy pequeña diferencia entre escuelas públicas y privadas. Los análisis de los resultados no comprueban la presencia de efectos significativos asociados con escuelas públicas y privadas, en tanto que los análisis descriptivos señalan que la educación privada contribuye a la segregación de los estudiantes de diferente estratos socioeconómicos (Willms y Somers, 2001).

Dentro de los países, las escuelas que disponen de mayores recursos tienden a exhibir los mejores resultados. Análisis de información obtenida del PEIC revela que las escuelas más eficientes –medidas sobre la base de resultados pedagógicos después de controlar los antecedentes familiares de los estudiantes– son aquellas que cuentan con altos niveles de recursos, incluyendo un bajo número de estudiantes por maestro, mayor cantidad de materiales pedagógicos, una biblioteca de buen tamaño, y docentes bien capacitados y satisfechos con sus sueldos (Willms, 2000). Sin embargo, la disponibilidad de recursos en las escuelas no es el único factor que contribuye a obtener altos logros académicos. La información también muestra que los estudiantes que asisten a escuelas donde la participación de los padres es alta y el entorno del aula es conducente al estudio, tienden a exhibir mejores resultados académicos. Esto indica que el apoyo de los padres en actividades académicas y la aplicación de políticas pedagógicas efectivas también contribuyen a obtener mejores resultados de aprendizaje (ibid).

Otra evaluación internacional, esta vez diseñada para estudiantes de educación secundaria, el Programa Internacional de Evaluación del Estudiante (PISA), fue administrada en cinco países de América Latina y el Caribe en 2000/2001. Este estudio midió destrezas de lectura, ciencias y matemáticas entre estudiantes de 15 años de edad de Argentina, Brasil, Chile, México, Perú y Uruguay. Como en el caso del PEIC, PISA muestra que en general los estudiantes que asistían a escuelas privadas al momento de la evaluación, obtuvieron mejores resultados que sus compañeros de escuelas públicas (OCDE, 2001). En Brasil, donde el 11 por ciento de los alumnos de 15 años de edad de la misma muestra asistieron a escuelas privadas independientes, los puntajes favorecieron a los estudiantes de escuelas privadas en la misma proporción que lo hicieron en México. Sin embargo, esta ventaja está asociada con la composición del estudiantado en cada tipo de escuela. Al igual que los estudiantes de escuelas primarias, en todos los países participantes los alumnos de escuelas secundarias privadas provienen de



hogares de condición socioeconómica más alta que los estudiantes de escuelas públicas (OCDE, 2001). Estudios comparativos muestran que en estos cinco países latinoamericanos, la brecha en los resultados de aprendizaje observada entre estudiantes de familias acomodadas y aquellos provenientes de familias de escasos recursos, es apreciable (OCDE/ UNESCO-UIS, 2003).

3. ¿QUIÉN FINANCIA LA EDUCACIÓN?

Con frecuencia se hace difícil delinear los roles públicos y privados activos en el financiamiento de la educación, si se considera que en realidad sólo hay recursos ‘privados’ y muchas formas diferentes de canalizarlos hacia los establecimientos educacionales.

La gama de modelos escolares se ha extendido y las diferencias entre ellos, en términos de financiamiento, se han vuelto difusas (Buckland, 1999; Bray, 2002). Por ejemplo, en la región de América Latina y el Caribe se otorga financiamiento público directo a las escuelas de dependencia estatal y a las escuelas privadas independientes, si bien no con la frecuencia con que se hace en otras regiones. Las subvenciones públicas indirectas, canalizadas a los establecimientos educacionales a través de los estudiantes o de los hogares, constituyen un mecanismo bastante más común. Adicionalmente, los estudiantes y los hogares hacen aportes importantes a las escuelas públicas. Incluso en los países donde las leyes constitucionales los obligan a proporcionar educación ‘gratuita’, existen modalidades de financiamiento compartido y financiamiento comunitario. En conclusión, se puede argumentar que la distinción entre lo privado y lo público es menos importante que la implementación de estrategias e incentivos tendientes a promover la más equitativa y eficiente provisión de educación posible (Wolff y de Moura Castro, 2001; Bloom et al., 2000).

A) LO QUE LA SOCIEDAD INVIERTE EN EDUCACIÓN

Si bien es evidente que el Estado desempeña un rol clave en el financiamiento de la educación, las medidas de inversión pública sólo ofrecen un escenario parcial de la inversión nacional en educación, especialmente en países donde el nivel de inversión privada es alto. El hecho de medir el rol del gasto privado³ ayuda a completar este escenario y permite comparar no solamente los respectivos roles de financiamiento de los sectores público y privado, sino también proporcionar un punto de partida para examinar temas como los costos, el acceso y la participación.

Sin embargo, el gasto privado sigue siendo una actividad difícil de medir y de comparar entre los diversos países. Muy pocos países recopilan datos sobre los aportes del sector privado hacia la educación en forma sistemática que permita la comparación entre los países. La mayoría de las estimaciones se obtiene desde la perspectiva de los hogares y/o establecimientos educacionales. A pesar de que la información sobre el financiamiento de la educación en la región de América Latina y el Caribe ha sido criticada por sus falencias en cuanto a comparabilidad (Barro, 1998), se han logrado grandes avances en términos de esta última, así como en la cobertura.⁴

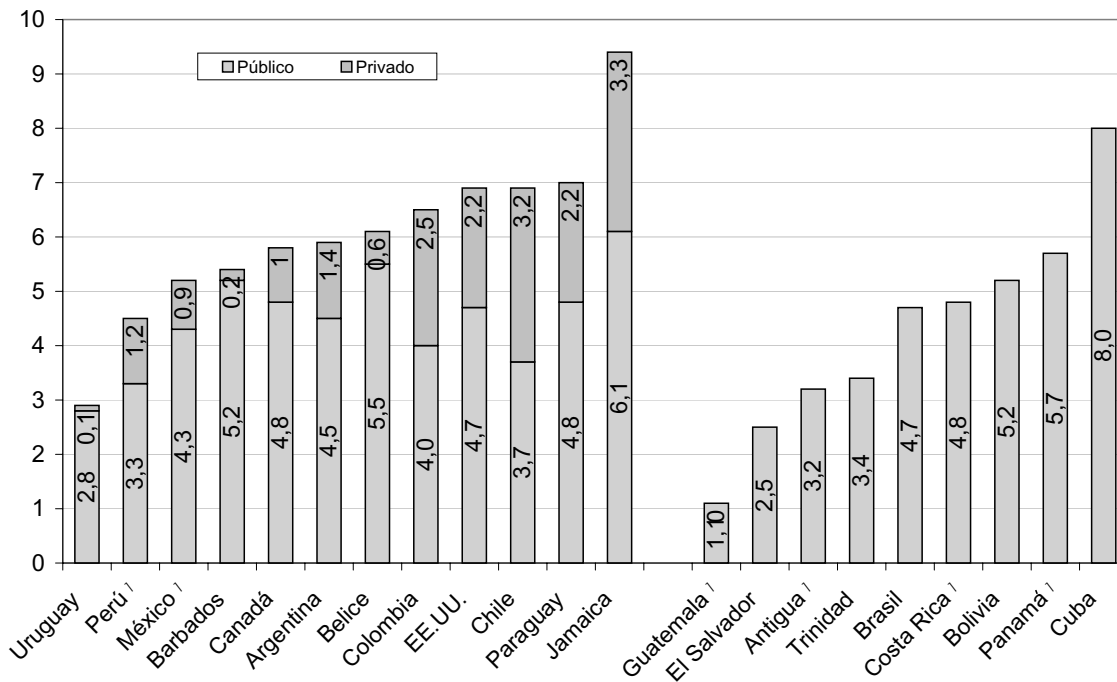
La Figura 3 presenta el gasto público y privado como porcentaje del PGB. En el gráfico se separan los países para los cuales se dispone de estimaciones nacionales sobre el gasto privado como porcentaje del PGB de aquellos donde sólo se representa el gasto público. En general, el porcentaje total de gastos en educación atribuible a fuentes privadas (que incluye subvenciones estatales a estudiantes y hogares) es sustancialmente superior al

3. El gasto privado en educación incluye pagos directos como son, por ejemplo, los derechos de matrícula y otros aranceles, además de bienes y servicios proporcionados a los estudiantes por los establecimientos de educación.

4. La utilización de marcos internacionales, tales como los desarrollados para el estudio UNESCO/ OCDE/ EUROSTAT, ha contribuido en forma importante a medir los gastos en educación. Mientras que en los países que han implementado este marco las estimaciones nacionales actualmente han ganado en comparabilidad, este sigue siendo un área que requiere un extenso trabajo en relación con la metodología empleada y la calidad de los datos.

observado en la mayoría de los países de la OCDE. En Chile, Jamaica y Paraguay, el porcentaje total derivado de fuentes privadas excede el 35 por ciento, mientras que en Uruguay y Barbados estas fuentes prácticamente no existen. Estas diferencias pueden ser atribuidas a varios factores, incluyendo el bajo nivel de gasto público, el mayor volumen de subvenciones públicas al sector privado y una mayor provisión de educación del sector privado con escaso o ningún apoyo directo del Estado.

FIGURA 3. GASTO EN ESTABLECIMIENTOS EDUCACIONALES COMO % DEL PGB, 2000/01



Fuente: Instituto de Estadísticas de la UNESCO, 2003; UIS/OCDE/WEI.

Nota: 1) Los datos corresponden a 1999.

Las variaciones en los niveles de gasto en educación se deben, en parte, a las diferencias en tamaño de las poblaciones que se deben atender, aunque también se deben a la distinta duración del ciclo escolar y a la calidad y al costo de los servicios educativos prestados. Los sistemas de educación han adoptado diferentes políticas y prioridades y asignan montos distintos a los diversos servicios educativos, tales como los recursos escolares, el personal docente y administrativo, el transporte, las subvenciones y préstamos, el cuidado de la salud y otros servicios. Las diferencias en el porcentaje del gasto público también pueden estar relacionadas con la existencia de establecimientos privados independientes de educación secundaria y educación superior, que no reciben apoyo público de ningún tipo.

La Tabla 1 muestra la contribución relativa de fuentes públicas y privadas a la educación, por niveles. Se puede observar una amplia variación en las estimaciones de los costos privados en los distintos niveles. Si bien la mayoría de los gastos están asociados con el pago de matrículas y otros costos relacionados con las escuelas privadas, una parte también se destina a las escuelas públicas. Es importante destacar que estas cifras incluyen montos pagados por servicios auxiliares y transferencias que el gobierno hace a los hogares por concepto de educación. Esto explica, en parte, la alta proporción del gasto privado en educación primaria y secundaria, como lo ilustra el caso de Chile.



TABLA 1. GASTO PÚBLICO Y PRIVADO EN ESTABLECIMIENTOS EDUCACIONALES COMO % DEL PGB, POR NIVEL DE EDUCACIÓN, 2000

PAÍS O TERRITORIO	Preprimaria			Primaria y secundaria			Superior		
	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total
Argentina	0.4	m	m	3.2	0.4	4.1	0.8	0.4	1.2
Barbados	x	x	x	3.3	0.1	3.5	1.8	0	1.8
Belice	n	m	m	4.7	0.4	5.1	0.8	0.2	1
Bolivia ²	0.4	m	m	3.2	m	m	1.6	m	m
Brasil ²	0.4	m	m	3.3	m	m	1	m	m
Canadá	0.2	n	0.2	3.1	0.3	3.4	1.5	0.7	2.2
Chile	0.3	0.1	0.1	3	1.3	4.6	0.4	1.8	2.2
Colombia	0	0.2	0.2	3.2	1	1.4	0.8	1.3	2.1
Costa Rica ¹	0.2	m	m	3.8	ne	m	0.8	ne	m
Cuba	0.6	n	0.6	5.2	n	5.2	1.4	n	1.4
El Salvador ²	0.2	m	m	1.9	m	m	0.2	m	m
Guatemala ¹	0.1	m	m	1.4	m	m	m	m	m
Jamaica	0.3	0.2	0.2	4.1	2.5	6.9	1.2	0.5	1.7
México ¹	0.4	0.1	0.5	3	0.5	3.5	0.9	0.3	1.2
Panamá ¹	0.2	m	m	4	m	m	1.5	m	m
Paraguay	x	x	x	4	1.7	5.7	0.8	0.5	1.3
Perú ¹	0.3	0.1	0.4	2.3	0.6	2.9	0.7	0.5	1.2
Trinidad & Tobago ¹	x	m	m	2.5	m	m	0.8	m	m
EE.UU.	0.3	n	n	3.4	0.4	4.2	0.9	1.8	2.7
Uruguay	0.3	n	n	1.9	0.1	2.3	0.6	0	0.6

Fuente: Instituto de Estadísticas de la UNESCO.

Al nivel de educación superior, la proporción de costos asumida por los aportes privados es considerablemente mayor. Sin duda alguna, dicho porcentaje es más alto en Chile (73 por ciento), seguido por Perú (45 por ciento), pese a que las tasas de matrícula varían enormemente entre estos dos países. En la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, la mayor parte de la responsabilidad por la educación en los niveles superiores, especialmente en la educación superior, la asumen los individuos y los hogares. En siete de los 14 países que proporcionaron datos, más de un tercio de los fondos son privados, alcanzando un valor máximo de 81 por ciento en Chile. En algunos países, los fondos privados adquieren gran importancia a nivel de educación superior. Por ejemplo, comparado con el nivel primario y secundario, la proporción se duplica en Chile y Perú y se triplica en Argentina. En Canadá y los Estados Unidos, la proporción del gasto privado en educación superior es prácticamente cinco a seis veces mayor, respectivamente, que en los otros niveles de educación.

Claramente, el componente más importante del costo de la educación privada corresponde al pago de matrículas y otros aranceles. Con frecuencia se cobra cierta cantidad para cubrir el costo de los exámenes públicos. Los estudiantes también pagan diversos montos por el derecho a participar en actividades extra-programáticas (tales como practicar deportes o participar en artes dramáticas). Los estudiantes de escuelas profesionales y centros de desarrollo de aptitudes deben pagar por las herramientas y los materiales adquiridos por estas instituciones para su propio uso.

El nivel de gasto familiar suele depender del tipo de escuela, ya que las escuelas públicas solicitan menos pagos que las escuelas de dependencia estatal o que las escuelas privadas independientes. Por ejemplo, en Paraguay, los estudiantes y hogares juegan un rol mínimo en el financiamiento de la educación en escuelas públicas. Los padres hacen aportes voluntarios a las escuelas primarias, con el fin de proporcionar fondos adicionales que serán destinados a labores de mantenimiento o a la adquisición de insumos no cubiertos en el presupuesto fiscal. En el segundo ciclo de educación secundaria, las familias pagan una matrícula anual y costos asociados con el uso de los laboratorios. Típicamente, dichos montos se pagan directamente a la escuela que los utiliza en la adquisición de bienes y servicios.

En Paraguay, las escuelas privadas de dependencia estatal exigen a las familias pagar matrículas y otros cargos en todos los niveles ya que el Estado no paga el salario de la totalidad de los docentes. Sin embargo, estos pagos de salarios cubren un parte sustancial del gasto de las escuelas. En el caso de escuelas privadas independientes, las familias pagan matrícula y otros cargos que deben cubrir el costo total de provisión, puesto que el Estado no subvenciona a las escuelas privadas independientes.

En Chile, donde por ley la educación primaria y el primer ciclo de educación secundaria se imparten en forma gratuita en establecimientos públicos, se da una situación similar. Los hogares deben pagar un monto por los servicios que prestan los establecimientos públicos de enseñanza secundaria de segundo ciclo, en tanto que en las escuelas de dependencia fiscal estos pagos deben hacerse en todos los niveles, si bien el monto máximo es regulado por ley.

B) ¿QUIÉN FINANCIÓ LA EDUCACIÓN PRIVADA?

En la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, el gasto público en educación está dirigido principalmente hacia las escuelas públicas. A nivel de educación primaria y secundaria, la mayor parte de los fondos fiscales se destinan a las escuelas públicas. En más de la mitad de los 13 países de América Latina y el Caribe que reportan datos, más del 95 por ciento del total de los gastos en educación pública se destina al financiamiento directo del sistema de educación pública. En el resto de los países, existe la modalidad de financiamiento público directo de las escuelas privadas y una pequeña porción de financiamiento indirecto a través de los hogares y otras entidades de carácter privado. Bajo esta modalidad, los fondos públicos pueden canalizarse a establecimientos públicos o privados.

TABLA 2. FINANCIAMIENTO PÚBLICO DESTINADO A ESTABLECIMIENTOS EDUCACIONALES PÚBLICOS Y PRIVADOS, 2000

	Ed. Primaria y secundaria			Ed. Superior		
	Fondos públicos directos para establ. públicos	Fondos públicos directos para establ. privados	Transferencias públicas indirectas	Fondos públicos directos para establ. públicos	Fondos públicos directos para establ. privados	Transferencias públicas indirectas
Argentina	85.7	12.5	1.8	96.2	2.5	1.3
Brasil	98.2	1.8	n	99.2	0.8	6.1
Chile	67.8	31.8	0.4	42.2	33.9	23.9
Jamaica	98.2	n	1.8	98.3	n	1.7
Paraguay	92.5	7.4	0.1	m	m	m
Perú	99.9	a	0.1	98.9	a	1.1
México	97.2	0.1	2.7	80.8	m	19.2
USA	99.7	0.3	x	86.8	13.2	5.7
Canadá	98.3	1.7	x	99.6	0.4	21.8
OCDE	86.6	9.9	3.5	73.7	9.9	16.4

Fuente: UNESCO-UIS/ OCDE/ WEI



Además de dar apoyo a las escuelas privadas de dependencia estatal, muchos gobiernos también canalizan sus recursos hacia las escuelas privadas independientes. En los niveles inferiores de educación, donde los establecimientos privados independientes son menos comunes, el financiamiento está dirigido fundamentalmente a los establecimientos dependientes del gobierno.

La experiencia chilena en el uso de 'vouchers' ha sido ampliamente documentada. Desde 1980, el sistema de educación en Chile ha proporcionado recursos financieros a escuelas públicas y privadas de dependencia estatal, a través de un sistema de 'vouchers' (OCDE, 2000). Estos pagos están condicionados al número de estudiantes que asisten a la escuela, el tiempo que cada uno dedica a la escuela, la región geográfica donde se inserta la escuela y el nivel de educación. El monto de las subvenciones entregadas por cada estudiante es el mismo, independiente del hecho de que se trate de escuelas públicas o escuelas de dependencia estatal. Desde 1994, ambos tipos de escuelas están facultados para generar ingresos por iniciativa propia. Ambas pueden cobrar derechos de matrícula y percibir la subvención aunque el monto de la misma dependerá del costo promedio de la matrícula cobrada a los estudiantes. Mientras más alta la matrícula, menor es la subvención.

En los países de América Latina y el Caribe, Chile se encuentra entre los gobiernos que más apoyan al sector no estatal. Este país destina el mayor porcentaje de financiamiento público directo –más de un tercio del gasto público total en educación primaria y secundaria– a las escuelas privadas. Más del 90 por ciento de esta cantidad se destina a escuelas de dependencia estatal y el resto, a instituciones privadas independientes de nivel superior. Del total del financiamiento público directo de escuelas privadas, el mayor porcentaje se destina a las escuelas primarias.

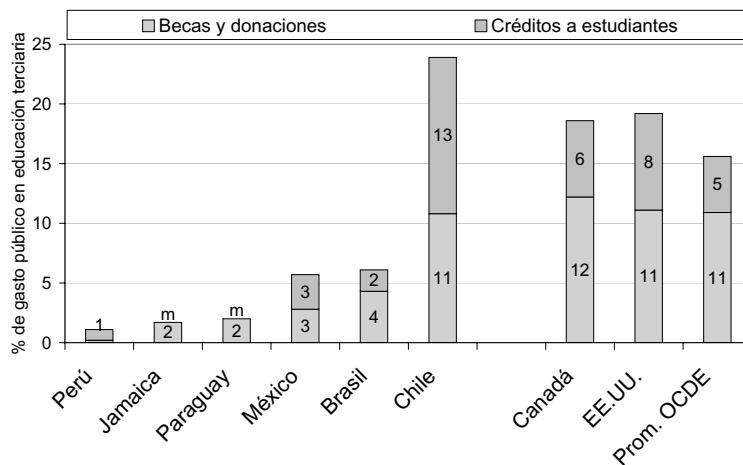
Existen varios mecanismos para canalizar fondos hacia las escuelas privadas y el sector privado, entre los que se cuenta el gasto directo a través de subvenciones de capitación, programas de participación en los ingresos y la subcontratación de financiamientos indirectos a través de 'vouchers', estipendios, subvenciones y préstamos. Una importante meta de estos mecanismos es mejorar la distribución equitativa de las oportunidades educacionales y de los resultados de aprendizaje (Patrinos, 1999). Una segunda meta, es mejorar la eficiencia del sector educacional a través de aportes concursables y un mayor control local. Estos mecanismos suelen ser usados, como es el caso de varios países de América Latina y el Caribe, para fomentar una mayor utilización de aquellos enfoques que incentiven la demanda para financiar la educación.

Otra manera en que los recursos públicos pueden llegar indirectamente a los establecimientos de educación es a través de apoyos dirigidos a los estudiantes, los hogares y las entidades privadas. La mayoría de los países de América Latina y el Caribe otorgan algún tipo de subvención, beca o préstamo a los estudiantes registrados en programas de educación secundaria y la totalidad de ellos los ponen a disposición de los estudiantes de educación superior. En forma típica se otorgan subvenciones a estudiantes de educación secundaria y superior, con el propósito de ayudar a solventar costos del diario vivir, o bajo la forma de becas diseñadas para premiar logros académicos. Los préstamos ayudan a los estudiantes a diferir los pagos asociados con la educación superior a cambio del reintegro del préstamo con ingresos futuros obtenidos del mejoramiento de su capacidad laboral. El objetivo de las subvenciones y de los préstamos es facilitar la recuperación del costo y proporcionar ayuda financiera a los estudiantes –particularmente a aquellos provenientes de hogares de bajos ingresos– que podrían quedar excluidos debido al costo de la matrícula y de otros aranceles.

Las subvenciones y los préstamos son mecanismos comúnmente utilizados en todos los países de América Latina y el Caribe para entregar ayuda financiera a los estudiantes que cursan la educación superior. Estas subvenciones incluyen estipendios o transferencias en efectivo entregados directamente a los estudiantes o a sus familias, para pagar derechos de matrícula y otros gastos asociados. Dichos gastos también pueden incluir bienes o servicios educativos como, por ejemplo, libros de texto, materiales didácticos, transporte y alimentación. Adicionalmente, esta ayuda puede incluir aportes (bursaries) que son pagados directamente a las autoridades regionales o locales o a las propias instituciones de educación para propósitos específicos, tales como proporcionar acceso a un mayor número de estudiantes. Estos aportes no se transfieren a través de los estudiantes o de los hogares.

Como se muestra en la Figura 4, en Chile las subvenciones representan la mayor proporción del gasto público en educación (11 por ciento), un porcentaje similar al promedio de los países de la OCDE (12 por ciento).

FIGURA 4. SUBSIDIOS DESTINADOS A LA EDUCACIÓN SUPERIOR, 2000



En los países de América Latina y el Caribe existen numerosos ejemplos de programas en base a estipendios y subvenciones diseñados para mejorar la equidad en el acceso a la educación superior. Sin embargo, en Argentina, Perú y Uruguay, las subvenciones o becas para estudiantes de educación superior no son nada comunes. En Chile, donde la proporción del gasto en educación es comparativamente superior al de cualquier otro país de América Latina y el Caribe, se cuenta con varias alternativas diseñadas para ayudar a estudiantes que cursan el segundo ciclo de educación secundaria, provenientes de familias de escasos recursos. Esta asistencia está destinada principalmente a financiar gastos del diario vivir.

En Jamaica, pese a la disponibilidad de una gran variedad de programas de subvenciones, el monto total invertido en esta área tampoco es significativo. El Estado entrega becas a estudiantes de educación primaria que obtienen altos puntajes en sus exámenes, las que tienen por objeto cubrir los cargos propios de la ISCED Nivel 2. En los niveles ISCED 2 y 3, las escuelas públicas cobran aranceles en tanto que las becas se otorgan sobre la base de ingresos. También se cuenta con subvenciones para familias de bajos ingresos que básicamente cubren los gastos asociados con los exámenes administrados al Nivel 3 de la ISCED. Asimismo, existe ayuda financiera para los estudiantes que deben pagar derechos de matrícula en escuelas privadas independientes y para costear gastos de alojamiento en internados de nivel secundario. Al Nivel ISCED 4A, se entrega ayuda financiera a los estudiantes que no tienen capacidad económica para pagar los exámenes requeridos al nivel avanzado (nivel A).

Muchos países de la región cuentan con programas de préstamos, si bien los objetivos de dichos programas suelen diferir. Se han identificado dos objetivos comunes: mejorar la recuperación del costo y limitar el gasto público o promover la participación entre estudiantes de hogares de bajos ingresos. De todos estos programas, muy pocos pueden considerarse económicamente viables, particularmente en los países en desarrollo, donde las tasas de recuperación de préstamos a principios de los 90 eran inferiores al 50 por ciento (Albrecht y Ziderman, 1992). De manera que dichos programas representan un subsidio "oculto" proporcionado por el Estado a través de bajas tasas de interés y lenidad en el reintegro o en el incumplimiento de la obligación (Salmi, 1999).

En la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, los programas de préstamos para estudiantes son administrados por entidades públicas. Gran parte de estos préstamos son del tipo hipotecario, en el sentido de que el plazo y el interés de amortización son fijos. Las instituciones educacionales titulares son en su mayor parte instituciones públicas, aunque en algunos casos pueden incluir a instituciones privadas. El país que financia el



mayor número de préstamos a estudiantes de educación superior es Chile. Entre los países que invierten la menor cantidad en esta área se encuentran Argentina, Perú y Uruguay. En Paraguay no existen programas de préstamos patrocinados por el Estado en ningún nivel de educación.

Los países de América Latina y el Caribe han adoptado una serie de prácticas diseñadas para lograr un acceso más equitativo a la educación superior:

- En 1999, Brasil creó un programa nacional de préstamos estudiantiles (FIES-Financiamento Estudantil) para estudiantes de pregrado matriculados en instituciones privadas, privilegiando a quienes, dada su condición económica, no se encontraban en condiciones de pagar los aranceles e impuestos requeridos. El programa actualmente cuenta con 152.000 estudiantes.
- El programa de préstamos estudiantiles de Jamaica proporciona ayuda a los estudiantes necesitados que asisten a instituciones públicas y privadas de educación superior. La entidad responsable por su administración es la Dirección de Crédito Educativo. Se ha hecho la observación de que el sistema, fundado por el Banco Mundial, ha enfrentado una serie de problemas, particularmente en términos de identificar a los grupos beneficiarios (Salmi, 1999).
- En Chile, el sistema de financiamiento para la educación superior otorga préstamos a estudiantes provenientes de familias de escasos recursos a través de universidades públicas y de dependencia estatal. La Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), un organismo del Estado, abrió a los bancos una línea de financiamiento a una tasa favorable con el objeto de que estas instituciones financieras otorguen, a su vez, préstamos a los estudiantes.

4. LA MEZCLA APROPIADA DE POLÍTICAS

Las nuevas estrategias de financiamiento tienen por objeto no solamente ampliar las fuentes públicas y privadas encargadas de movilizar los recursos requeridos, sino, también, proporcionar una gama más extensa de oportunidades de aprendizaje y mejorar la eficiencia del proceso de escolarización. En la mayor parte de los países de América Latina y el Caribe, la educación primaria, secundaria y post secundaria no terciaria (o de Nivel 4), financiada con recursos fiscales, también es impartida por instituciones públicas, pero en ciertos casos los fondos públicos son transferidos a instituciones privadas o entregados directamente a los hogares, donde se tomará la decisión de invertir en la institución que sea de la preferencia familiar. En el primer caso, la decisión de gasto y entrega de la educación puede considerarse una subcontratación del Estado a instituciones no gubernamentales, en tanto que en el segundo, son los estudiantes y sus familias quienes deben decidir qué tipo de institución satisface los requisitos deseados. De hecho, en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, una parte del financiamiento público se destina a las escuelas privadas, si bien al mismo tiempo se cuenta con importantes aportes privados para las escuelas públicas. Otros tipos de distinciones entre lo privado y lo público, como, por ejemplo, la propiedad del terreno y las edificaciones y el control sobre el currículo, los requerimientos de admisión, el nombramiento y la remuneración de los docentes y autonomía sobre las adquisiciones, pueden ser más válidas que las fuentes de financiamiento.

A) LA JUSTIFICACIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN

Los fondos públicos deben ser utilizados para proporcionar bienes y servicios que beneficien a la sociedad en su conjunto y no sólo a algunas personas que tienen la capacidad y voluntad para pagarlos. La educación suele considerarse un bien público, dados los beneficios económicos y sociales que reporta a toda la sociedad. Últimamente ha habido un cambio, según se refleja en los instrumentos de derechos internacionales, que limita el grado en que el Estado debiera garantizar la gratuidad de la educación (Buckland, 1999; Bray, 2002). En términos generales, se ha aceptado el apoyo público entregado a la educación primaria en razón de que sus

costos unitarios son bajos comparados con los niveles más altos de educación y representa una inversión que ha demostrado –a través del análisis de beneficio de incidencia– favorecer a los pobres (Banco Mundial, 2001). Se pueden esgrimir argumentos similares en defensa de la equidad, en relación con las subvenciones que el Estado otorga a la educación secundaria. De hecho, en numerosos países, las personas jóvenes que no completan la educación secundaria, como mínimo, se enfrentan a un riesgo de exclusión mucho mayor.

Sin embargo, a nivel de educación superior, los costos unitarios son considerablemente mayores y en la composición de estudiantes los que provienen de familias de ingresos más altos aparecen representados en mayor número. Ya que se ha demostrado que la educación superior proporciona retornos que favorecen principalmente al individuo, en el financiamiento de la educación superior e incluso en el financiamiento de la educación secundaria, los gobiernos pueden asignar más responsabilidad a las personas y a los hogares y de esta forma reflejar este cambio en los beneficios. Se trata entonces de recuperar algunos costos directamente de los usuarios y dirigir la ayuda pública a quienes se encuentran en condiciones económicas menos favorables. Al mismo tiempo, los gobiernos han introducido una serie de mecanismos, con el fin de reducir costos y mejorar las oportunidades educacionales de los más pobres. No obstante, este tipo de justificación ha dado origen a una preocupación que guarda relación con los efectos que produciría un acceso desigual a la educación superior (Colclough, 1991) y con la capacidad de los gobiernos para identificar con precisión a la población de estudiantes desfavorecidos (Van de Walle y Nead, 1995).

B) PARTICIPACIÓN EN EL COSTO E IDENTIFICACIÓN DE LOS GRUPOS BENEFICIARIOS

A la luz de restricciones en el presupuesto fiscal, se suele argumentar que los esfuerzos encaminados a ampliar el radio de acción de los establecimientos de educación secundaria y post secundaria sólo podrán concretarse si se adopta una política de mayor participación en el costo y una aplicación más amplia del “costo de uso” para los servicios educativos (Lockheed y Jiménez, 1994; Patrinos, 1999). El argumento continúa afirmando que, desde la perspectiva de la equidad, se debería buscar una mayor recuperación de los costos en los niveles más altos de educación, donde los retornos individuales son los más altos. Otros argumentan que de privilegiarse este enfoque, el acceso equitativo a la educación post secundaria entre las personas y hogares más humildes se vería amenazado. Asimismo, se ha planteado la preocupación de que el hecho de ampliar el costo de uso en el sistema de educación crea barreras a la participación y socava el compromiso de igualdad de la oportunidad educacional, un compromiso que también es importante en términos de las metas económicas y sociales del país (Bray, 1996; Buckland, 1999; Watkins, 2000). Mantener el equilibrio entre estas dos posturas es un gran desafío que los gobiernos de América Latina y el Caribe enfrentan con frecuencia.

La participación en el costo entre los actores del sistema de educación y la sociedad como un todo, es una materia que ha sido objeto de debates en muchos países de América Latina y el Caribe y, muy probablemente, adquiera mayor prominencia en el futuro. Esto es particularmente relevante en las etapas iniciales y finales de la educación inicial –preprimaria y educación superior–, donde es mucho menos común contar con financiamiento público total o prácticamente total. En la medida que nuevos grupos de clientes continúen sumándose a la amplia gama de programas educacionales y, a través del aumento del número de proveedores, hagan posible una mayor oferta de oportunidades, los gobiernos se verán en la necesidad de continuar forjando asociaciones para movilizar los recursos que serán necesarios para pagar por la educación y de formular nuevas políticas que permitan que los diferentes actores se involucren activamente y participen en los costos y beneficios de manera más equitativa.

Finalmente, se cuenta con transferencias estatales al sector privado, orientadas a mejorar la participación en la educación entre los pobres. El programa ‘ingreso mínimo’ hace posible dirigir el gasto público hacia las raíces de la deserción y la explotación de menores proporcionando incentivos y reduciendo el costo de oportunidad que implica permanecer en la escuela (ILO/UNCTAD, 2001). El programa Bolsa escola de Brasil, que opera en lugares selectos del país, consiste en un programa de becas que permite a estudiantes desfavorecidos completar su escolarización. Garantiza un salario mínimo a cada hogar de escasos recursos que haya matriculado a un



niño en edad de asistir a la escuela primaria (7-14 años). Se ofrecen otros incentivos a los niños que asisten en forma regular a la escuela y por cada niño graduado (Vawda, 2001).

No existe una receta universal que pueda ser aplicada para el cumplimiento de metas, pero es importante reconocer que tanto la eficiencia como la equidad de la provisión de la educación deben ser mejoradas. Asimismo, se requieren nuevos enfoques del sector público y privado que, a través de una estrategia integrada, contribuyan a mejorar los resultados globales del sistema de educación.

BIBLIOGRAFÍA

Albrecht, Douglas y Adrian Ziderman (1992), "Funding mechanisms for higher education", World Bank Discussion Papers, N° 153, The World Bank, Washington, DC.

Barro, Stephen (1998), "The prospects for developing internationally comparable education finance statistics for Latin American countries", LCSHD Paper, N° 22, The World Bank, Washington, DC.

Bloom, David y otros (2000), "Public and private roles in providing and financing social services, health and education", en Wang, Yidan (ed.) Public-private partnerships in the social sector, ADB Policy Papers, N° 1, Asian Development Bank, Manila.

Bray, Mark (2002), The costs and financing of education: trends and policy implications. Asian Development Bank, Manila.

Bruneforth, Michael, Albert Motivans and Yanhong Zhang (2004), "Investing in the future: financing the expansion of educational opportunity in Latin America and the Caribbean". UIS Working Paper, N° 1. UNESCO Institute for Statistics: Montreal, Canada.

Bruno, Michael; Martin Ravallion y Lyn Squire (1995), "Equity and growth in developing countries: old and new perspectives on the policy issues", World Bank Policy Research Working Paper 1563, The World Bank, Washington, DC.

Buckland, Peter (1999), "Making quality basic education affordable: what have we learned?" UNICEF PD-ED, UNICEF, New York. Mimeo.

Colclough, Christopher (1991), "Who should learn to pay? Una evaluación de enfoques neoliberales a la política educativa, en Colclough C. y J. Manor (eds.), States and market? Neo-liberalism and the development policy debate. Oxford: Clarendon Press.

CEPAL (1999), El panorama social de América Latina, CEPAL, Santiago.

Hausmann, Ricardo, y Miguel Székely (1999), "Inequality and the family in Latin America", Working Paper N° 393, Inter-American Development Bank, Washington, DC.

ILO/UNCTAD Grupo Asesor (2001). La iniciativa "ingreso mínimo" para mejorar la asistencia a las escuelas (MISA), Ginebra. Mimeo.

James, Estelle (1991), "Private finance and management of education in developing countries: major policy and research issues", Issues and Methodologies in Educational Development, N°5, UNESCO IIEP, París.

Johnstone, D. Bruce, y Preeti Shroff-Mehta (2000), "Higher education finance and accessibility: an international comparative examination of tuition and financial assistance policies", accesible en: www.gse.buffalo.edu.org/inthigheredfinance/publications1.html

Lewin, Keith, y Françoise Caillods (2001), Financing secondary education in developing countries, UNESCO IIEP, París.

Lockheed, Marlaine, y Emmanuel Jiménez (1994), "Public and private secondary schools in developing countries: what are the differences and why do they persist?" World Bank Working Papers, HROWP 43, The World Bank, Washington, DC.

OCDE (2000), Investing in education: analysis of the 2000 World Education Indicators, OCDE, París.

OCDE (2001), Knowledge and skills for life: first results from PISA 2000, OCDE, París.

OCDE/ UNESCO Institute for Statistics (2003), Literacy Skills for the World of Tomorrow: Further Results from PISA 2000. Montreal: UNESCO Institute for Statistics



- Patrinos, Harry (1999), "Market forces in education", The World Bank, Washington, DC. Mimeo.
- Patrinos, Harry, y David Ariasingam (1997), "Decentralization of education: demand-side financing", accesible en: www.worldbank.org/educación
- Reimers, Fernando (1999), 'Educational chances of the poor at the end of the 20th century,' *Prospects*, Vol. XXIX, N° 4, diciembre 1999.
- Salmi, Jamil (1999), "Student loans in an international perspective: the World Bank experience", LCSHD Paper Series, N° 44, The World Bank, Washington, DC.
- Skilbeck, Malcolm (1998), "The management and financing of higher education", artículo preparado para la Conferencia Mundial sobre Educación Superior, UNESCO, París. Mimeo.
- Schiefelbein, Ernesto y Paulina Schiefelbein, (2002), "Three decades of testing in Latin America: from ghost-repeaters to quality gaps" en *Making Educación Work: Latin American Ideas and Asian Results*, Claudio de Moura Castro y Aimee Verdisco (eds.), Washington, DC: IDB.Schiefelbein, Paulina; Ernesto Schiefelbein y Laurence Wolff (2002), *Primary Educación in Latin America: The Unfinished Agenda* (5/02, EDU-120). Washington, DC: IDB.UNESCO (2002), *Education for all: is the world on track?* París: UNESCO.UNESCO Institute for Statistics (2003), *Global Educación Digest 2003: Comparing education statistics across the world*, Montreal: UNESCO Institute for Statistics.
- UNESCO Institute for Statistics (2001), *Latin America and the Caribbean Regional Report*. París: UNESCO Institute for Statistics.
- UNESCO Institute for Statistics/OCDE (2001), *Teachers for tomorrow's schools*. 2001 edition. París: UNESCO Institute for Statistics.UNESCO Institute for Statistics /OCDE (2003), *Financing educación: investments and returns*, edición 2002. Montreal: UNESCO Institute for Statistics.UNESCO-OREALC (1998), *Evaluación de la Calidad de la Educación en América Latina: Primer Estudio Internacional Comparativo*. Santiago, Chile: UNESCO-Santiago.UNESCO-OREALC (2000), *Primer Estudio Internacional Comparativo de Idioma, Matemáticas y Factores Asociados para Estudiantes de Tercer y Cuarto Grado de Educación Primaria*. Santiago, Chile: UNESCO-Santiago.
- Van de Walle, D. y K. Nead (1995), *Public spending and the poor: theory and evidence*, John Hopkins University Press, Baltimore.
- Vawda, Ayesha Yaqub (2001), "Demand-side financing schemes: mechanisms for improving equity", The World Bank, Washington, DC. Mimeo.
- Willms, J. Douglas, y Marie-Andree Somers (próximamente), "Schooling outcomes in Latin America", UNESCO OREALC, Santiago.
- Willms, Doug (2000), *Standards of Care: Investments to Improve Children's Educational Outcomes in Latin America*. Canadian Research Institute for Social Policy, University of New Brunswick. Canada. Wolff, Laurence, y Claudio de Moura Castro (2003), "Education and training", en *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, John Williamson y Pedro-Pablo Kuczynski (eds.), Institute for International Economics.
- Wolff, Laurence, y Claudio de Moura Castro (2001), "Public or private educación for Latin America? That is the (false) question", Sustainable Development Department Technical Paper Series, EDU-119, Inter-American Development Bank, Washington, DC.
- Wolff, Laurence, y Claudio de Moura Castro (2000), "Secondary education in Latin America and the Caribbean: The challenge of growth and reform" (1/00, EDU-111). Washington, DC: IDB.
- Wolff, Laurence; Pablo González y Juan Carlos Navarro (2002B), *Educación privada y política pública en América Latina*, Santiago: PREAL.



Uso de información para mejorar la gestión, seguimiento e impacto de programas y políticas educacionales¹

Carlos Muñoz Izquierdo

Universidad Iberoamericana, Ciudad de México

INTRODUCCIÓN

Este reporte está dividido en 7 capítulos. Los dos primeros persiguen la finalidad de ubicar la investigación educativa de los países de América Latina y el Caribe en un contexto histórico e institucional. En el tercero se desarrolla una tipología de países, de acuerdo con dos factores: la capacidad que han desarrollado para producir investigaciones educativas y el volumen de información que está disponible (en un importante banco de datos) sobre sus políticas, reformas e innovaciones educativas. En el cuarto capítulo se presenta un marco teórico que permite conceptualizar el impacto de la investigación educativa. En él se inscriben los dos capítulos subsecuentes. En el primero de ellos (capítulo quinto) se reseña una investigación en la que se analizan desde esa perspectiva teórica diversas políticas que han sido instrumentadas en un país latinoamericano; y en el segundo (capítulo sexto), se describe analíticamente un conjunto de experiencias sobre el uso del conocimiento relacionado con la educación que han sido registradas en diversos países de la región. Finalmente, en el capítulo séptimo se hacen algunas recomendaciones encaminadas a promover que la información sea usada más eficazmente con la finalidad de mejorar la gestión de los sistemas educativos de la región.

CAPÍTULO I.- ALGUNOS ANTECEDENTES

La investigación educativa, que en América Latina se inició entre los últimos años del siglo XIX y los primeros del XX², siguió desde muy temprano dos cauces distintos. Algunos investigadores se han dedicado a producir conocimientos destinados al avance de las disciplinas; otros, en cambio, han preferido realizar investigaciones encaminadas a resolver determinados problemas de los sistemas escolares y a apoyar la planeación y evaluación de los mismos.

Así, el desarrollo que experimentaron durante la década de 1930 los sistemas educativos en varios países, como Colombia, México, Brasil y Argentina, impulsó especialmente el desarrollo de los métodos didácticos y el auge de escuelas activas o radicales en Psicología. Ello también se reflejó en el alto número de latinoamericanos que se inscribieron en la Liga Internacional de la Escuela Nueva y participaron en las discusiones que se desarrollaron al interior de la misma.

Hacia mediados del siglo pasado, diversos organismos internacionales (como la UNESCO y la Organización de los Estados Americanos) introdujeron en América Latina el concepto de la planeación educativa. Para responder

1. Versión revisada. Enero 12, 2004.

2. De acuerdo con M. Nadorowski (1999) en 1889 se publicó (en Brasil) el primer estudio sobre la historia de la educación. Alrededor de 1914, se creó en la Universidad de La Plata (Argentina) un Laboratorio de Pedagogía Experimental, cuyas investigaciones alcanzaron niveles de excelencia. En 1938, fue fundado en Brasil el Instituto Nacional de Estudios Pedagógicos (actualmente denominado "Instituto Nacional de Estudios Educativos e Investigación", y conocido como INEP por sus siglas en portugués). En 1955, la Universidad Nacional Autónoma de México inauguró sus cursos de maestría (o magister) y doctorado en Pedagogía, con el propósito de formar investigadores capaces de realizar investigaciones empíricas en Ciencias de la Educación.

a este reto se desarrollaron en la región, desde entonces, los primeros centros de investigación que realizaron investigaciones educacionales basadas en enfoques multidisciplinarios. Las universidades, en cambio, siguieron cultivando las ciencias más directamente relacionadas con los procesos de enseñanza y aprendizaje, así como con la administración de los sistemas y establecimientos escolares.

CAPÍTULO II.- ORGANISMOS QUE REALIZAN O APOYAN LAS INVESTIGACIONES EDUCACIONALES

Estas investigaciones son realizadas o apoyadas por algunos organismos gubernamentales, universidades, organizaciones no gubernamentales y determinados organismos internacionales, entre los que se encuentran las agencias que canalizan hacia la región las ayudas financieras que proceden de los países del hemisferio norte. Las dependencias gubernamentales que desempeñan esta función generalmente están adscritas a los Ministerios de Educación. Sin embargo, es importante señalar que durante las décadas recientes ellas han resentido las limitaciones financieras que han enfrentado los respectivos gobiernos.

De acuerdo con una reseña realizada por A. Akkari y S. Pérez (1998), el Instituto de Investigaciones Educativas (de Brasil), que desde su fundación –en 1938– publica la reconocida Revista Brasileña de Estudios Educativos, sólo apoyó anualmente durante la década comprendida entre 1972 y 1982 un promedio de 24 proyectos de investigación. Esta cifra contrasta, obviamente, con el tamaño de la población de ese país. En Perú, el Instituto Nacional para la Investigación y Desarrollo de la Educación, organismo que hacia 1977 desarrollaba 90 proyectos de investigación, después de haber sufrido importantes reducciones en su presupuesto, fue clausurado y sustituido por una dependencia que tiene a su cargo la capacitación del personal docente y coordina algunas investigaciones en psicopedagogía y sociología de la educación. Algo similar ocurrió en Chile y en Colombia. En el primer caso se observó que el apoyo que había recibido el Centro para el Mejoramiento, Experimentación e Investigación Educativa fue severamente reducido. En el segundo, se reportó la clausura del Instituto Colombiano de Pedagogía (ICOLPE), el cual fue reemplazado por un Fondo de Investigaciones Científicas y Proyectos Especiales (COLCIENCIAS).

Las limitaciones descritas han tenido que ser subsanadas, en cierta medida, por las universidades, las organizaciones no gubernamentales y las agencias que proporcionan ayuda externa a los gobiernos de la región. Los principales aportes de las primeras proceden de las tesis de magíster y de doctorado que elaboran los participantes en los programas de postgrado que funcionan en la región, los cuales se han desarrollado rápidamente a partir de la segunda mitad de la década de 1970. Se ha reportado, por ejemplo, que el 80% de las investigaciones educacionales que se realizan en Brasil proceden de dichas instituciones.

Por otro lado, determinados organismos no gubernamentales han desempeñado en este terreno algunas funciones de elevada importancia estratégica. Cabe mencionar, entre otras instituciones, al Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE), institución fundada en Santiago de Chile en 1964, que creó y coordina por propia iniciativa la “Red Latinoamericana de Información y Documentación Educativa” (conocida como REDUC); al Programa para la Reforma Educativa en América Latina (PREAL), organismo de más reciente creación que también tiene su sede en Santiago de Chile y administra otro banco de datos sobre investigaciones educacionales; al Centro de Estudios Educativos (CEE), institución fundada en 1963 en la ciudad de México, que edita la “Revista Latinoamericana de Estudios Educativos”; a la Fundación Carlos Chagas (de Sao Paulo, Brasil); organismo que publica los “Cadernos de Pesquisa”, y al Centro de Reflexión Pedagógica y Experimentación (CERPE) establecido en la ciudad de Caracas, Venezuela.

Por último, las aportaciones de los organismos internacionales y de las agencias que proporcionan ayuda externa han sido de gran envergadura. Además de que algunas fundaciones privadas y determinados organismos multilaterales han contribuido significativamente al financiamiento de las actividades realizadas por organizaciones no gubernamentales, como las anteriormente mencionadas, estos organismos han apoyado por



sí mismos la realización de importantes proyectos de investigación educacional. Cabe recordar, por ejemplo, el Proyecto sobre Educación y Desarrollo en América Latina y el Caribe, concluido en 1981, que fue financiado en forma conjunta por la Comisión Económica para América Latina, la UNESCO y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, así como el Proyecto Principal de Educación que, en sus diferentes versiones, ha sido conducido por la UNESCO.

Por otra parte, importantes aportaciones económicas han procedido de organismos financieros internacionales, como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Agencia Japonesa de Ayuda Internacional y la Agencia de los Estados Unidos que tiene el mismo propósito (conocida como AID). De acuerdo con McMeekin (citado por Akkari y Pérez), el organismo mencionado en primer término aportó anualmente –entre 1990 y 1994– la suma de 1.1 billones de dólares al financiamiento de proyectos educativos en la región.

En síntesis, de acuerdo con los autores arriba citados, la capacidad de las dependencias gubernamentales –que desempeñaron en el pasado una función sustancial en el desarrollo de las investigaciones educacionales de la región– ha disminuido durante las recientes décadas. Las universidades, a su vez, se han mantenido en la posición que tradicionalmente han ocupado, especialmente en los países en los que ha existido una fuerte tradición académica. Finalmente, las organizaciones no gubernamentales, con el apoyo financiero de diversas agencias internacionales públicas y privadas, han venido adquiriendo una mayor capacidad para realizar investigaciones en este campo.

CAPÍTULO III.- CAPACIDAD DE LOS PAÍSES PARA REALIZAR INVESTIGACIONES EDUCACIONALES Y VOLUMEN DE PUBLICACIONES DISPONIBLES

El uso de la información para el mejoramiento de la gestión depende de varios factores, como se hará notar más adelante; sin embargo, es evidente que para que ello ocurra se deben cumplir ciertos prerequisites. En primer lugar, es necesario que cada país disponga de suficiente capacidad para realizar investigaciones educacionales, y, en segundo, que esté disponible un acervo de investigaciones sobre el respectivo sistema escolar, cuyos resultados sean aplicables. Por esta razón se decidió construir una tipología que refleje la situación en que se encuentran los países de la región en relación con estos dos factores.

ESTIMACIÓN DE LA CAPACIDAD PARA LA INVESTIGACIÓN EDUCACIONAL

Para dimensionar la capacidad que tienen los países para realizar investigaciones educacionales, fueron utilizados los datos e indicadores que aparecen en la tabla 1, a saber:

- El número aproximado de investigadores en educación de tiempo completo con que contaban los países a principios de la década de los noventa;
- Los años que han transcurrido desde la creación de su respectivo sistema de evaluación de la calidad educativa en los respectivos países. Se consideró que este dato refleja en forma aproximada la experiencia que tienen los países en este campo;
- Los gastos en investigación por habitante (expresados en dólares de finales de la década de 1980). Se consideró que este dato refleja en forma aproximada la capacidad económica que tienen los países para realizar investigaciones educacionales, y
- El número de variables relacionadas con el comportamiento de los sistemas educativos que están disponibles en las estadísticas de los respectivos países. Se consideró que estas variables son indispensables para efectuar investigaciones educacionales.

Estos datos fueron expresados como porcentajes que corresponden al país que ocupó el primer lugar en cada caso, como se puede apreciar en la tabla 2. Finalmente, al promediar esos porcentajes, se obtuvieron los “índices de capacidad” que aparecen en la tabla 3.

ESTIMACIÓN DEL VOLUMEN DE LA PRODUCCIÓN DISPONIBLE

Para dimensionar la producción de estas investigaciones, se recurrió a la base de datos producida por la Red Latinoamericana de Información y Documentación en Educación (conocida como REDUC), en la cual están registradas más de 20.000 investigaciones educacionales realizadas en la región.³

En primer lugar, se seleccionaron los registros en los que relaciona la investigación con los siguientes temas, a) políticas educativas, b) reformas educativas y c) innovaciones educativas; ya que se consideró que esas investigaciones son las que están más directamente destinadas a orientar la toma de decisiones. En segundo lugar, se clasificaron esos registros de acuerdo con los países a los que cada uno de ellos se refiere. (Los resultados obtenidos se encuentran en la tabla 1). Posteriormente, se siguió el mismo procedimiento en que se basó la estimación de los índices de capacidad para la investigación educacional; por tanto, los datos obtenidos para cada categoría fueron expresados como porcentajes de los de los países a los cuales correspondieron las cifras más altas. (Los resultados se encuentran en la tabla 2). Por último, se obtuvieron los índices, representados por los promedios de los valores que fueron obtenidos en las tres categorías analíticas. (Los resultados aparecen en la tabla 3).

RESULTADOS

Los procedimientos descritos permitieron generar una tipología que refleja la capacidad de los países para generar investigaciones educacionales, otra que se refiere al volumen de la producción obtenida, y una más, que refleja el balance existente entre los dos anteriores. (Los resultados aparecen en la tabla 4). El hecho de que este balance tenga signo positivo, se podría interpretar como un indicador de que el país correspondiente está en condiciones de aumentar su producción de investigaciones utilizando de manera más intensiva su capacidad instalada. El que el balance tenga signo negativo podría significar que el país en cuestión ha sido más eficiente que los demás en el aprovechamiento de su capacidad, aunque lo más probable es que ello indique que otros países lo han “subsidiado” mediante la realización de investigaciones sobre el sistema escolar del primero. Finalmente, el que el balance se aproxime a cero, se podría interpretar como un indicador de que el país en cuestión está aprovechando adecuadamente su capacidad para realizar investigaciones educacionales, y no ha sido “subsidiado” significativamente por los demás.

Cuando McMeekin (1998) analizó las estadísticas educacionales de los países de la región encontró que -desde el punto de vista de la disponibilidad de información sobre sus respectivos sistemas escolares- los países se podrían clasificar en tres categorías, a saber: a) los que se encuentran en posición satisfactoria, b) los que se encuentran en la posición contraria y c) los que están ubicados en posiciones intermedias.

Siguiendo este criterio, se puede afirmar, al observar los datos de las tablas mencionadas, que los países que tienen una mayor capacidad para la investigación educacional –y al mismo tiempo disponen de mayores acervos de investigaciones sobre sus políticas, reformas e innovaciones educativas- son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México. En una situación intermedia se encuentran Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Perú, República Dominicana y Venezuela. Por último, se advierte que los países cuya producción de investigaciones es más que proporcional a su capacidad para realizarlas (ya sea porque son más eficientes o porque han sido apoyados por investigadores de otros países) son: Bolivia, El Salvador, Nicaragua y Uruguay.

3. Es obvio que en la base de datos mencionada no están registradas todas las investigaciones educacionales que han sido realizadas en la región. Sin embargo, se puede afirmar con suficiente confianza que el contenido de la misma refleja, de manera aproximada, el volumen de investigaciones que se han referido a los temas mencionados.



CAPÍTULO IV.- CONCEPTUACIÓN DEL USO Y EL IMPACTO DE LA INVESTIGACIÓN

Desde la década de 1970, C. Weiss —citada por Moncada et al: 2003— observó que las relaciones que existen entre el conocimiento y las políticas públicas son particularmente complejas; ya que, al contrario de lo que aparentemente se podría percibir, en pocas ocasiones ellas son lineales o directas. Por tal razón, esa autora desarrolló seis modelos —adicionales al que describía esas relaciones en forma lineal— para explicar este fenómeno; a los cuales la autora citada asignó las denominaciones siguientes:

1) Resolución de problemas, 2) Interactivo, 3) Político, 4) Táctico, 5) Iluminativo y 6) Intelectual

El primero, como su nombre lo indica, corresponde a las investigaciones que son realizadas con la finalidad de desarrollar una alternativa para resolver alguna situación problemática a la que se enfrentan los tomadores de decisiones. Generalmente, esas investigaciones provienen de las universidades o de los centros de investigación y desarrollo; y sus resultados son comunicados directamente a los responsables de diseñar e instrumentar las políticas públicas.

El modelo interactivo corresponde a aquellas situaciones en las cuales los investigadores, en estrecha colaboración con los tomadores de decisiones y con todos los interesados en el aprovechamiento de la información, en lugar de transmitir, “construyen” conocimientos acerca de las características, debilidades y fortalezas de determinado sistema escolar, y generan —mediante la instrumentación de lo que F. Reimers y N. McGinn (1997) denominan “diálogos informados”— los cursos de acción que permitan alcanzar los objetivos perseguidos.

Al modelo político corresponden, a su vez, las investigaciones que persiguen la finalidad de justificar alguna decisión que ha sido previamente tomada. Generalmente, ellas provienen de las dependencias gubernamentales o de ciertos organismos internacionales; y sus resultados suelen ser difundidos entre grandes audiencias a través de los medios masivos de comunicación.

El modelo táctico se refiere a las investigaciones que son realizadas para justificar que en determinado momento no sea tomada una decisión específica. En estos casos, los responsables de las políticas públicas piden información adicional para demorar una acción que no juzgan compatible con sus intereses personales o políticos. Los resultados de esos estudios suelen ser difundidos por los medios de comunicación masivos.

Corresponden al modelo iluminativo las investigaciones que gradualmente informan sobre la naturaleza de determinados problemas e identifican alternativas para resolverlos. Esas investigaciones, al generar conceptos, descubrir problemas, diseñar modelos o teorías, pueden influir en las agendas de los tomadores de decisiones, quienes absorben esos conceptos de manera sutil e indirecta. Esos estudios son generalmente realizados en las universidades o centros de investigación y sus resultados son difundidos a través de los medios de comunicación masiva.

Por último, al modelo intelectual corresponden las investigaciones que —en conjunto con otras fuentes de información— elevan la calidad del debate público sobre determinados temas de interés general. Esas investigaciones proporcionan al público la información necesaria para determinar el verdadero alcance de los problemas, sus orígenes, consecuencias y las vías a las que se puede recurrir para resolverlos. A continuación se reseña una investigación cuyos autores, con base en la tipología descrita, analizaron las políticas educativas de un país específico.

CAPÍTULO V.- UN ANÁLISIS DE LAS RELACIONES EXISTENTES ENTRE LA INVESTIGACIÓN Y LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS A NIVEL NACIONAL

Con base en la tipología de Weiss arriba descrita, y con el apoyo del Programa Regional para la Reforma Educativa en América Latina -así como del Global Development Network- un conjunto de investigadores encabezados por G. Moncada llevaron a cabo (en la Dirección de Investigación de la Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán, de la ciudad de Tegucigalpa) una interesante investigación acerca de las relaciones que han existido en Honduras entre la investigación y las políticas instrumentadas con la finalidad de mejorar la calidad de la educación básica que se imparte en ese país. (Moncada, et al: 2003).

Esos investigadores analizaron, por una parte, la evolución de las políticas que en ese país fueron instrumentadas con la finalidad arriba mencionada, y, por otra parte, elaboraron un inventario de las investigaciones realizadas en el mismo país entre 1990 y 2002. Así localizaron 345 trabajos de investigación y analizaron en detalle 57 de los mismos, por considerar que más directamente se relacionaban con alguna de las políticas cuyo vínculo con la investigación los propios autores se habían propuesto estudiar. Esas políticas fueron: 1) La formación inicial y continua de los docentes; 2) La capacitación docente; 3) La descentralización educativa; 4) La evaluación del aprendizaje en educación básica, y 5) La extensión de la educación básica a 9 grados.

Por la importancia que sin duda tiene dicha investigación, se juzgó conveniente elaborar –con fines ilustrativos– una breve síntesis de los resultados de la misma. Se mostrará, por un lado, la forma en que se relacionaron desde la perspectiva teórica de Weiss las investigaciones (que esos autores analizaron) con cada una de las políticas arriba mencionadas, y, por otro lado, la forma en que se relacionaron los modelos desarrollados por Weiss, con los medios a través de los cuales fueron difundidos los resultados de las investigaciones analizadas. Los hallazgos aparecen en las tablas 5 y 6.

Como se puede apreciar en la primera de las tablas arriba mencionadas, la mayoría de las investigaciones analizadas por los autores citados corresponden al modelo político. En segundo lugar se encuentran las que se refieren al modelo iluminativo. Vienen después las que corresponden al modelo de resolución de problemas y al modelo interactivo. En el último sitio se encuentran las que se relacionan con el modelo táctico y con el lineal.

Ahora bien, al analizar los diversos temas de las investigaciones se observa que las que se refieren a la formación de docentes se concentran en el modelo iluminativo; en tanto que las referidas a la capacitación docente corresponden principalmente al modelo de resolución de problemas. Por último, los estudios que se relacionan con la descentralización educativa, con la evaluación de los aprendizajes y con la extensión de la educación básica a 9 grados corresponden mayoritariamente al modelo político.

Por otra parte, en la tabla 6 se observa que los resultados de la mayoría de los estudios analizados fueron comunicados directamente a los tomadores de decisiones. En segundo lugar se encuentran los estudios dados a conocer al público en general y los que fueron elaborados mediante el diálogo entre los investigadores y los responsables de diseñar e instrumentar las políticas educativas. Llama la atención, finalmente, que en el último sitio estén ubicadas las investigaciones que fueron difundidas en los ambientes académicos.

En la tabla arriba mencionada también se puede apreciar que los estudios correspondientes al modelo iluminativo fueron principalmente difundidos entre el público en general (es decir, en el “ambiente”). Como se podría esperar, los relacionados con el modelo interactivo fueron desarrollados en comunicación con los tomadores de decisiones. Por último, los resultados de los estudios que corresponden al modelo político, al modelo táctico, al modelo de resolución de problemas y al modelo lineal, fueron mayoritariamente comunicados en forma directa a los tomadores de decisiones.



CAPÍTULO VI.- DESCRIPCIÓN DE ALGUNAS EXPERIENCIAS ESPECÍFICAS

En este capítulo se describe analíticamente un conjunto de experiencias que se han obtenido en algunos países latinoamericanos. Ellas son las siguientes:

- Sistemas de medición de la calidad de la educación (los cuales se aproximan al modelo lineal);
- Búsqueda de alternativas para disminuir la deserción; generación de información para mejorar la equidad mediante la focalización de las acciones y para retroalimentar los programas (mismas que se aproximan al modelo iluminativo).
- Construcción de una reforma educativa basada en la participación social, corresponde más nítidamente al modelo interactivo.

SISTEMAS DE MEDICIÓN Y EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

Introducción

Estos sistemas desempeñan dos funciones distintas. La primera es de índole principalmente administrativa –ya que está destinada a orientar la toma de decisiones relacionadas con el funcionamiento normal del sistema escolar– y la segunda es semejante a la tarea que desempeñan los sistemas de control de calidad con que cuentan algunos sistemas productivos.

En el primer caso, las evaluaciones aportan los datos que son necesarios, por ejemplo, para seleccionar a quienes son admitidos como alumnos, docentes o administrativos en determinado establecimiento escolar; o la que se requiere para asignar adecuadamente los incentivos destinados a reconocer el buen desempeño del personal docente que labora en una institución determinada; o la relacionada con la acreditación de algún ciclo escolar; o bien, la que está destinada a dar a conocer a los posibles clientes de un establecimiento escolar la posición en la cual se encuentra ese establecimiento –desde el punto de vista de la calidad de la educación impartida– en relación con todos los que se encuentran en condiciones semejantes al mismo. Cuando las evaluaciones son realizadas con estas finalidades, corresponden a las que Ravela (2001) denomina “de alto riesgo”, ya que las decisiones que en ellas se basan tienen repercusiones en personas o establecimientos específicos.

En el segundo caso, los sistemas de medición de la calidad realizan evaluaciones formativas (es decir, producen estudios encaminados a retroalimentar a quienes pueden aprovechar productivamente sus resultados). Esos estudios aportan información destinada a ser utilizada provechosamente (y no a servir de base para aplicar castigos o distribuir incentivos) sobre la situación en que se encuentra la calidad de la educación impartida en determinado establecimiento, grupo escolar, nivel o modalidad del sistema, etc. También pueden contener análisis sobre la forma en la que esa situación ha evolucionado, e investigaciones sobre los factores que explican las situaciones observadas. Por tanto, desde este punto de vista, dichas evaluaciones se encuentran entre los instrumentos que mejor pueden contribuir a establecer las condiciones necesarias para mejorar la gestión educacional, y por ende la calidad de los resultados de los establecimientos y de los sistemas escolares. De acuerdo con Ravela, tales evaluaciones son calificadas como “de bajo riesgo”, ya que sus resultados no están destinados a premiar ni a penalizar a personas o establecimientos determinados.

A lo anterior se debe que, a partir de la década de 1990, se hayan creado en América Latina diversos sistemas destinados a desempeñar esta función. El mismo autor arriba citado, al analizar un conjunto de informes de evaluación correspondientes a 10 países de la región (Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú y Uruguay), encontró que la mayoría de esos sistemas enfatizan finalidades de carácter formativo, que por tanto no tienen consecuencias directas sobre las escuelas. Además de proveer información a la ciudadanía, dice Ravela, la mayoría de los sistemas de evaluación asume como misión principal la de aportar

información relevante a tres públicos específicos, con el fin de que la usen con la finalidad de mejorar la calidad de la educación. Esos públicos son: las autoridades educativas y los tomadores de decisión; los directivos y docentes de los establecimientos escolares, y las familias de los estudiantes.

Los resultados de las evaluaciones son difundidos a través de diversos tipos de documentos, como son: los informes generales de resultados; los informes específicos sobre factores asociados a los aprendizajes; las publicaciones dirigidas a los docentes; los reportes dirigidos a las familias, así como informes de resultados por establecimiento educativo.

Conocimiento y uso de la información generada por estos sistemas

Muy recientemente, y gracias al patrocinio del Programa para la Reforma Educativa en América Latina (PREAL), se ha empezado a investigar en forma empírica, mediante la realización de estudios de caso, quiénes usan la información generada por estos sistemas, con qué intensidad lo hacen y qué impacto tiene ese uso en las actividades que los usuarios de la información desarrollan en los sistemas educativos de la región. A continuación se presentan algunas de las observaciones que han sido hechas al respecto, así como —en forma muy abreviada, desde luego— los resultados de los análisis que se han empezado a realizar con el objeto de detectar los factores determinantes de las situaciones observadas.

En primer lugar, se citarán algunas observaciones efectuadas por T. Fernández y C. Midaglia (2003), quienes llevaron a cabo una investigación en la que comparan la forma en que la información procedente de los sistemas de evaluación es utilizada en México y en Uruguay. Al hacerlo, esos autores clasificaron a los maestros y directores mexicanos y uruguayos en función de la eficacia con la cual fue gestionada, en sus respectivas jurisdicciones, la información procedente de las evaluaciones educativas; y encontraron lo siguiente:

-Las proporciones de docentes que habían leído algún informe procedente de los sistemas de evaluación oscilaron entre el 42% (en las jurisdicciones en las cuales la gestión de la información fue más deficiente) y el 64.8% (en las jurisdicciones que se encontraron en la situación contraria). A su vez, las proporciones de directores que habían leído algún informe variaron del 42.9% y el 90%. (Cf. op. cit: 113).

-Las proporciones de docentes que utilizaron los reportes de evaluación para el trabajo pedagógico de sus grupos oscilaron entre el 30% y el 69.6% (Cf. Ibid: 126).

Al preguntar a los docentes cuáles fueron las actividades que se realizaron en sus escuelas para tomar en cuenta los reportes de evaluación, los mexicanos respondieron mayoritariamente que el contenido de los reportes sólo había sido tratado de manera informal, en alguna reunión convocada con otra finalidad. A su vez, la mayoría de los uruguayos informó que en sus escuelas no se llevó a cabo ninguna actividad relacionada con los reportes mencionados. (Cf. Ibid:149). Como se puede apreciar, estos resultados reflejan que en los dos países incluidos en el estudio existen importantes deficiencias en el conocimiento y uso de la información mencionada. Y no sería muy aventurado suponer que deficiencias semejantes (o incluso más acentuadas) se estén presentado en los demás países de la región.

Un segundo estudio que aporta información relevante en relación con este tema fue realizado bajo la dirección de G. Tiramondi e I. Dussel (2003), y llevado a cabo en tres jurisdicciones (o provincias) de Argentina. La información recabada provino de entrevistas efectuadas a supervisores escolares, directores de establecimientos, profesores, representantes sindicales y miembros de las Legislaturas Provinciales.

Las autoras arriba citadas encontraron que los distintos actores que fueron entrevistados —funcionarios políticos y técnicos, personal de las escuelas y representantes gremiales y legislativos— están enterados de la existencia de los sistemas de información educativa y sin embargo, en términos generales, no han incorporado en forma



significativa esta información en el desarrollo de las políticas locales o nacionales ni en la gestión escolar. Entre el conocimiento y su uso encontraron, pues, un vacío.

No obstante, en la subutilización de la información las investigadoras encontraron diferencias de grado: En efecto, observaron que al menos la mitad de los funcionarios políticos o técnicos, sobre todo los vinculados directamente con actividades de planeamiento, utiliza información proveniente de los “Relevamientos Anuales” (RA) llevados a cabo por la Red Federal de Información, así como de los “Operativos Nacionales de Evaluación” (ONE). Sin embargo, merece especial atención que ese uso decrece notablemente según se trate –y en este orden– de los supervisores, directores y profesores, es decir, de quienes podrían aprovechar la información más directamente en los quehaceres cotidianos de los establecimientos escolares.

Al proponerse explicar esta situación, las autoras detectaron varios factores. Algunos de ellos se relacionan con las características de los sistemas de información, sus productos y estrategias de difusión. Otros tienen que ver con las condiciones de la cultura organizacional en la que se esperaría que fuese utilizada la información mencionada. En el capítulo final de este documento, que se refiere a las recomendaciones derivadas del mismo, se retomarán algunos de esos hallazgos.

Paralelamente a lo anterior, las autoras reportan que sus entrevistados utilizan con mayor frecuencia en la gestión cierta información de carácter administrativo y la que ellas llaman “casuística”. La primera se refiere a la información que se encuentra en los registros administrativos del sistema escolar y, la segunda, a opiniones basadas en experiencias que todavía no han sido sistematizadas.

Información generada para descubrir cursos de acción encaminados a disminuir la deserción escolar

Durante los últimos años de la década de 1970 y los primeros de la década siguiente, se implementó en México el programa que se conoció con el nombre de “Primaria para Todos los Niños”, cuyo propósito consistió en instrumentar un conjunto de medidas encaminadas a satisfacer íntegramente la demanda correspondiente al nivel educativo mencionado. Para lograr este objetivo era necesario, entre otras cosas, abatir la deserción escolar.

Es importante señalar que en ese momento el conocimiento acerca de la naturaleza y del peso que tienen en la deserción los factores internos al sistema escolar (cuyo control se encuentra, por tanto, dentro del ámbito de acción de las autoridades educativas) no era suficientemente sólido como para apoyar la construcción de alternativas que permitieran combatir el problema referido. Por esta razón, los responsables del programa mencionado contrataron al Centro de Estudios Educativos (un organismo privado establecido en la ciudad de México que, desde 1963, se ha dedicado a la investigación de los problemas educacionales) para que realizara una investigación encaminada a generar la información requerida. La investigación fue llevada a cabo y sus resultados, después de haber sido entregados a los responsables del programa mencionado, fueron publicados (Cf. Muñoz Izquierdo, C: 1979).

Entre las principales conclusiones de la investigación mencionada destaca la referida a que “el atraso escolar es un fenómeno que se reproduce a sí mismo”, lo que significa que la deserción escolar, en un alto porcentaje, se deriva de la reprobación; la cual, a su vez, se presenta después de la aparición de diversas situaciones de atraso escolar relativo en los aprendizajes de los niños, derivadas de diferencias en habilidades y conocimientos, condiciones de extraedad (lo que significa que algunos niños cursan un grado inferior al que correspondería a sus respectivas edades) y determinados comportamientos de los maestros.

Estas observaciones sirvieron de base al diseño de un conjunto de acciones preventivas y correctivas, encaminadas a combatir la reprobación y el atraso en los aprendizajes. En el transcurso de 7 años se logró beneficiar con esas acciones a cerca de un millón de niños. Aproximadamente, el 70% de ellos fueron capaces de avanzar dos grados en un ciclo escolar o evitaron abandonar la escuela (Cf. Alvarez, J: 1986), lo cual permite apreciar el valor del conocimiento en que se basaron las acciones referidas.

Información generada para disminuir la inequidad educativa mediante programas focalizados

El programa de las 900 escuelas

Este programa se inició en la República de Chile en 1990, con el objeto de beneficiar a las escuelas básicas subvencionadas no rurales (de organización completa) que obtienen los rendimientos académicos más bajos en el 4° grado de la enseñanza básica. Estas escuelas representan el 10% de las de cada departamento provincial. Es importante señalar que la información sobre el rendimiento académico (que constituye un elemento esencial para la operación del programa) es proporcionada por el SIMCE (Sistema de Medición de la Calidad de la Educación).

El programa proporciona apoyo técnico a los establecimientos escolares que se encuentran en situación precaria en cuanto al rendimiento y condiciones económicas de los alumnos. Su propósito es atender de manera diferenciada a los niños que están en condiciones más desfavorables para aprender, entregando a los docentes, directivos y alumnos más recursos técnicos y materiales educativos que los que reciben las demás escuelas subvencionadas.

Las evaluaciones del impacto del programa mostraron, en una primera aproximación, que la brecha preexistente entre el rendimiento promedio de las escuelas beneficiadas y el promedio de todas las escuelas gratuitas se fue cerrando a través del tiempo; al punto de que en 1996 las escuelas beneficiadas obtuvieron rendimientos superiores al promedio del rendimiento de las demás (cf. Santiago Consultores: 2000, p. 31). Posteriormente, a través de una evaluación más precisa —basada en la observación de un grupo control— se detectó que el impacto académico del programa fue positivo entre 1990 y 1992; fue negativo entre 1993 y 1996 (ya que las escuelas beneficiadas aumentaron su puntaje en menor proporción que otras escuelas de características similares que no participaron en el programa, lo cual pudo ser atribuido a la implantación de un programa que benefició a todas las escuelas) y volvió a ser positivo entre 1997 y 1999 (Ibid:33). Estas observaciones muestran, pues, el valor de aprovechar la información generada a través del SIMCE con la finalidad de implantar políticas de discriminación positiva.

El programa de Desarrollo Humano “Oportunidades”

Este programa es operado en la República mexicana a nivel nacional y, como el anterior, se basa en la filosofía de la discriminación positiva. Sin embargo, a diferencia del que acaba de ser reseñado —el cual se propone mejorar la calidad de la oferta escolar y elevar los aprendizajes de los alumnos—, éste busca combatir la deserción del sistema educativo mediante el fortalecimiento de la demanda escolar, para lo cual instrumenta un conjunto de medidas encaminadas a contrarrestar los efectos negativos del costo de oportunidad implícito en la asistencia al sistema educativo.

Los beneficiarios del programa son familias seleccionadas mediante la generación de información específicamente destinada a esta finalidad, (como es la elaboración de “padrones” o censos que son levantados en las zonas urbanas y rurales en que se concentra la población que vive en condiciones de pobreza).

El programa asigna becas educativas a los niños y jóvenes de las familias beneficiarias que asisten a la escuela a partir del tercer grado de primaria y, desde el ciclo escolar 2002-2003, también al último de la educación media superior (el cual equivale al 12° grado del sistema escolar). Además, proporciona apoyos monetarios para la adquisición de útiles escolares y otras ayudas relacionadas con la alimentación y la salud de los miembros del núcleo familiar.

En 2003, el programa benefició a 4.240.000 familias, proporcionó 4.492.100 becas y repartió 1.820.400 paquetes de útiles escolares (Cf. Gobierno Federal de México: 2003, p. 27). Con estas acciones, en ese año fue posible incrementar un 23% el número de jóvenes que termina la secundaria en zonas rurales y aumentar



la matrícula en educación media superior. En las zonas rurales este incremento fue de 37.8%; en tanto que en las urbanas marginales el crecimiento fue de 6.4%⁴. Estas observaciones corroboran, pues, la pertinencia que tiene generar la información en que se basa la selección de los beneficiarios del programa descrito, ya que ella permite focalizar adecuadamente la asignación de recursos destinados a mejorar la escolaridad de los niños y jóvenes que se encuentran en condiciones precarias.

Información generada para retroalimentar los programas orientados a mejorar la equidad en la distribución de oportunidades educativas

Como se habrá observado, los programas descritos en el inciso anterior han sido sometidos a procesos de evaluación “sumativa”, ya que han estado encaminados fundamentalmente a valorar los efectos de las experiencias en cuestión. Sin embargo, es necesario hacer notar que la mayoría de los programas que están siendo implementados en América Latina para mejorar la calidad de la educación y la equidad en la distribución de las oportunidades educativas, se basa en teorías de reciente desarrollo y tiene por tanto un carácter experimental. De esto se desprende la necesidad de someterlos a rigurosos procesos de evaluación formativa, ya que sólo de ese modo sería posible detectar oportunamente las medidas que pudieran ser necesarias para mejorar el diseño y el funcionamiento de los mismos.

Acertadamente, Reimers (2002) ha hecho notar que para que esas evaluaciones cumplan adecuadamente esa función deben basarse en bases de datos longitudinales, que contengan información sobre una amplia gama de resultados educativos, cuyos datos hayan sido analizados en forma apropiada para asegurar su comparabilidad a través del tiempo, y que atribuyan a los factores escolares las proporciones de las varianzas que no se deriven de diferencias individuales entre los estudiantes, mediante la realización de análisis estadísticos apropiados.

Al respecto es importante mencionar, a título de ejemplo, que entre los diversos programas que con el propósito arriba mencionado han sido patrocinados por el Banco Mundial en México, sólo uno ha sido sometido a un proceso de evaluación formativa.⁵ Sin embargo, como afirma el autor arriba citado, debido a la insuficiencia de recursos para desarrollar la capacidad necesaria para producir y utilizar estas evaluaciones, quienes toman decisiones se quejaron de que los productos obtenidos fueron muy costosos. Por esta razón, decidieron dejar de aportar los recursos que hubieran sido necesarios para profundizar el ámbito de la evaluación, al grado de que los fondos que habían sido asignados en el mismo Banco Mundial para realizar la evaluación sumativa del programa referido nunca fueron utilizados (Ibidem: pp. 22 ss).

Esta experiencia sugiere al menos dos comentarios. En primer lugar, llama la atención la escasez de evaluaciones formativas, las cuales deberían estar previstas (con financiamiento asegurado) desde el momento en que cada programa de mejoramiento de la calidad es aprobado. En segundo lugar, de esta experiencia se desprende la necesidad de asegurar la efectividad de costos de esas evaluaciones. Sin embargo, es probable que ello sólo pueda lograrse en forma paulatina, porque no es difícil que su logro dependa de la acumulación de suficientes experiencias en ese campo.

Información construida mediante la participación social

Uno de los modelos que fueron mencionados en el capítulo IV de este documento –en el que se describieron las relaciones que existen entre la información y la toma de decisiones– es el que recibe la denominación de “interactivo”. A éste corresponden, como ahí se decía, aquellas experiencias en las que la información no es

4. Cabe señalar que se han realizado análisis econométricos, basados en diseños cuasi-experimentales, con la finalidad de medir el grado en el cual estas observaciones pueden ser interpretadas como efectos del propio programa. Los resultados de esos análisis han sido estadísticamente significativos. (Cf. Parker, S W: 2003)

5. Esta afirmación se basa en una declaración hecha por el funcionario encargado de la administración de los programas mencionados, en un evento de carácter público (realizado en la Universidad Iberoamericana de la Ciudad de México). La naturaleza del programa y los resultados de la evaluación del mismo pueden consultarse en: Muñoz Izuquiedo, C. et al (200

simplemente transmitida o comunicada por los expertos a los tomadores de decisiones, sino que es construida mediante la participación de los investigadores y de los diversos sectores que estén de alguna manera involucrados en la génesis y/o la solución de los problemas a los que se refieren las experiencias en cuestión.

Los investigadores F. Reimers y N. McGinn reportan un interesante caso de este tipo, que fue realizado bajo la responsabilidad de ellos mismos (Cf. 1997: pp. 159-166). Se trata de la evaluación del sector educativo de El Salvador que se llevó a cabo en 1993-94, y que sirvió de base a la reforma educativa realizada por el gobierno que accedió al poder en ese país en el verano de 1994.

Dichos investigadores, que pertenecían en ese momento a un instituto de investigación asociado a la Universidad de Harvard (Harvard Institute for International Development), integraron un equipo de 35 asesores técnicos; 22 de los cuales fueron ciudadanos salvadoreños. En la realización del estudio participaron también dos instituciones que gozaban de credibilidad entre diferentes sectores sociales de ese país (la Universidad Centroamericana y la Fundación Empresarial para el Desarrollo de la Educación), así como el propio Ministerio de Educación de El Salvador. En coordinación con las instituciones participantes, fue establecido además un comité asesor para el proyecto, en el cual participaron 50 representantes de más de 30 organizaciones⁶.

Como resultado del proyecto, el Ministerio de Educación incluyó entre sus prioridades la expansión del acceso a la educación en las áreas rurales; inició un experimento para promover la autonomía escolar; al diseñar proyectos que fueron financiados por los bancos internacionales asignó una alta prioridad a la actualización de los maestros; continuó la descentralización administrativa, fomentó la participación de los padres de familia aún en asuntos académicos, y apoyó las innovaciones a nivel local.

El proyecto, como afirman los autores citados, ofreció oportunidades para establecer nuevas formas de colaboración entre los académicos de las universidades y los funcionarios del gobierno; entre el sector privado y el público, y entre los partidos políticos, los empresarios y las organizaciones religiosas y comunitarias. En síntesis, la experiencia descrita estimuló un proceso de diálogo público acerca de la educación y abrió nuevos cauces para expandir las oportunidades educativas.

CAPÍTULO VII.- ALGUNAS SUGERENCIAS

INTRODUCCIÓN

Está generalmente aceptado que el avance del conocimiento no sólo puede producir efectos en las políticas públicas, en la adopción de innovaciones o en las prácticas de los diferentes actores que intervienen en los sistemas y establecimientos escolares. Ese avance también puede repercutir, entre otras cosas, en el desarrollo de nuevos paradigmas explicativos; en los programas de formación de investigadores; en la construcción de una opinión pública más madura, así como en la modificación de las actitudes y valores de los diferentes actores que intervienen en los sistemas escolares.

Ahora bien, de acuerdo con los objetivos de este reporte, en este capítulo sólo se sugieren algunas alternativas encaminadas a aumentar la probabilidad de que el uso del conocimiento contribuya a mejorar la gestión de los sistemas educativos, ya que de esto depende que la educación impartida alcance los estándares de calidad, equidad, eficacia, pertinencia y eficiencia que nuestras sociedades les están exigiendo.

Como se hizo notar en un taller organizado por la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe –OREALC– (que se llevó a cabo en la ciudad de Ouro Preto, Brasil, del 5 al 8 de julio de 2002) el impacto del conocimiento en la gestión de los sistemas y establecimientos escolares se genera a través de un

6. Ministerios de Educación, Planeación y Finanzas, el Congreso, el principal partido de oposición, la Cámara de Comercio, la Asociación de Exportadores, la Asociación de Industriales, los sindicatos magisteriales, universidades públicas y privadas, organismos no gubernamentales, y otros grupos relevantes.



conjunto de dinámicas que convierten este proceso en un fenómeno más complejo de lo que a primera vista es aparente; por lo que ese impacto no puede ser analizado como si sólo se tratara de un proceso técnico. En efecto, en ese proceso convergen algunas dinámicas de naturaleza social, de índole científica, algunas referidas a la comunicación que necesariamente tiene que existir entre los diferentes actores de los sistemas educativos y otras, de carácter netamente político.

Las dinámicas sociales se refieren a los procesos mediante los cuales las necesidades de los sistemas escolares (que son detectadas a través de las investigaciones) llegan a ser conocidas y adecuadamente valoradas por los tomadores de decisiones. La dinámica científica se relaciona con los procesos a través de los cuales se produce la auto-corrección epistemológica que ocurre en el seno de las comunidades científicas, de la cual depende la perdurabilidad de la validez de los conocimientos que van siendo construidos. (Los resultados de esta dinámica se reflejan en la gradual sustitución de los “paradigmas” a los que recurren los investigadores para explicar los fenómenos, y su eficacia depende de la medida en la que los resultados de las investigaciones son adecuadamente difundidos).

En estrecha relación con la dinámica científica se encuentra la que se refiere a la comunicación entre los diferentes actores de los sistemas educativos, de la cual depende más cercanamente la transferencia (y por ende el uso) del conocimiento; por tanto, esta dinámica no sólo se refiere a la interconexión entre las comunidades de investigadores (la cual se relaciona directamente con la dinámica científica), sino también a la que debería existir entre los propios productores del conocimiento, los planificadores, los administradores de los sistemas establecimientos escolares, los docentes, así como entre todos esos grupos o sectores entre sí.

Por último, la dinámica política se refiere a aquellos procesos que se desarrollan al interior de los círculos de poder, de los que depende que los tomadores de decisiones agentes adviertan que, una vez adecuadamente procesadas, la satisfacción de las demandas de los diferentes actores de los sistemas escolares (y de la sociedad más amplia) se puedan convertir en apoyos efectivos para el propio sistema al que tales demandas están dirigidas, es decir, que tales demandas adquieran el peso necesario para producir decisiones favorables.

Por otra parte, y antes de entrar en materia, es necesario hacer notar que para que la información pueda influir en el mejoramiento de la gestión es indispensable que las autoridades responsables de los diferentes niveles de los sistemas escolares estén dispuestas a que la información disponible esté al alcance de todas las audiencias que potencialmente podrían utilizarla, o al menos no impidan que eso ocurra. Este requisito, desafortunadamente, no siempre se ha cumplido como lo demuestra, por ejemplo, una experiencia que reporta por F. Reimers (2002); misma que tuvo lugar a mediados de la década de 1990.

De acuerdo con ese autor, el viceministro de Educación de un país latinoamericano convocó a algunos de los mejores investigadores que él conocía a una reunión en la que se analizarían los resultados de la evaluación del aprovechamiento escolar que se había realizado en dicho país como parte del Third Mathematics and Science Study (TIMSS). Ese estudio detectó que el desempeño de los estudiantes del país en cuestión estuvo por debajo de los de la mayoría de los que participaron en el estudio. El viceministro pidió a los investigadores que hicieran comentarios acerca de la forma en la que esos resultados serían interpretados por la comunidad de investigadores y por el público en general. Después de haber escuchado las respuestas, el funcionario recogió los reportes del estudio, solicitó a los participantes que no mencionaran la realización de esa consulta y ordenó que los resultados del estudio fuesen mantenidos en absoluto secreto. Después, el propio viceministro informó a la Asociación Internacional para la Evaluación del Aprovechamiento Escolar (IEA por sus siglas en inglés) que su país se retiraba del estudio y que no permitiría que los resultados del mismo fuesen diseminados.

Cabe señalar que esa disposición fue obedecida hasta que, algunos años después, el partido político que sostenía al gobierno al que pertenecía el funcionario mencionado perdió las elecciones presidenciales. Ahora bien, es cierto que no se dispone de documentación sobre otras experiencias que, como la descrita, pudieron haber tenido lugar en otros países de la región; pero no se podría descartar a priori la probabilidad de que el caso descrito sea representativo de otras situaciones semejantes.

Destinatarios de las sugerencias

Una vez aclarado lo anterior, se describe a continuación un conjunto de sugerencias dirigidas a diferentes destinatarios. En otros estudios (como el de Tiramondi, et al: 2003) han sido identificados los siguientes:

- los productores de la información;
- los planificadores y gestores de los sistemas educativos;
- los responsables de las áreas de capacitación de funcionarios, y
- los responsables de diseñar políticas de información dirigidas a los supervisores y a los directivos de los establecimientos escolares.

No obstante, al observar este proceso desde una perspectiva más amplia, se consideró necesario iniciar este apartado mencionando otras dos instancias que sin duda tienen una importancia estratégica de primera importancia: los comunicadores sociales y los responsables de operar los bancos de información.

Sugerencias relacionadas con la comunicación social

Si la información que es habitualmente generada por las oficinas de estadística, por los investigadores y por quienes desarrollan innovaciones educativas permanece encapsulada, es decir, si no es eficazmente puesta al alcance de la opinión pública de los respectivos países, los análisis, propuestas y evaluaciones realizadas por los especialistas difícilmente llegarán a ser tomados cuenta por los tomadores de decisiones. Por eso es necesario utilizar diversos mecanismos, como los diversos medios de comunicación social, que bien pueden contribuir a evitar este problema.

Sin embargo, para que la utilización de esos medios sea eficaz, es indispensable desarrollar estrategias específicamente dirigidas a lograr este objetivo. Entre ellas se encuentra el impulso del periodismo especializado en temas educativos.

Afortunadamente, en América Latina ya se han desarrollado algunas experiencias interesantes (como el "Observatorio Ciudadano de la Educación" de México), que funciona bajo el liderazgo de un grupo de investigadores de la educación y, aglutina a varios centenares de ciudadanos interesados en estos temas. El funcionamiento de esa iniciativa merece ser observado desde cerca para poder aprovechar sus experiencias en la medida que sea aconsejable.

También en México (mediante un esfuerzo realizado conjuntamente por el mismo Observatorio y por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación) se están llevando a cabo unos "talleres para periodistas" con la finalidad de lograr que esos comunicadores difundan la información educativa en forma objetiva y que estén preparados para emitir juicios adecuadamente fundamentados.

Sugerencias dirigidas a los responsables de los bancos de información

Durante los últimos años ha sido notable la expansión de las bases de datos que contienen información acerca de la naturaleza, el origen y las consecuencias de los problemas que afectan a los sistemas escolares de la región. Sin embargo, la cantidad de la información disponible no basta, y hasta puede convertirse en obstáculo para detectar la que en cada situación pueda ser pertinente. Por eso es necesario agregar valor a la información que está disponible en esas bases y tomar las medidas que sean necesarias para dirigirla hacia audiencias específicas.

Para lograr lo anterior es necesario delimitar el alcance de cada material registrado en las bases de datos y asegurar la congruencia entre el modelo metodológico en que dicho material se base y el objetivo perseguido por el (o los) autor(es) correspondiente (s). Esto exige, por ejemplo, distinguir si el material respectivo se refiere



a una investigación basada en determinada teoría; a un estudio exploratorio o descriptivo (una encuesta, por ejemplo) sobre una situación o un problema específico; al reporte (descriptivo o evaluativo) de algún programa, experimento o ensayo encaminado a resolver determinado problema (señalando el ámbito geográfico e institucional –escuelas, países, provincias, etc.– en el que ese programa o experimento fue realizado); al reporte (también descriptivo o evaluativo) sobre las acciones generales de alguna dependencia pública (señalando el nivel de gobierno en el que esa dependencia se encuentra) o de algún organismo no gubernamental; o, bien, si se trata de un ensayo, propuesta o argumentación a favor o en contra de determinada política, programa o acción educativa.

Una vez que se ha definido el ámbito geográfico e institucional al que corresponde el material analizado es necesario distinguir si su contenido se refiere fundamentalmente a procesos pedagógicos, administrativos, sociales, culturales, económicos o sistémicos que se desarrollan en las aulas, en una institución que imparte educación de determinado nivel, en una comunidad –o conjunto de las mismas–, en un sub-sistema educativo o en un sistema nacional. Ello permitirá atraer la atención del público interesado en cada uno de esos campos hacia el resumen correspondiente. Por último, y como es lógico, el resumen de cada uno de los tipos de materiales mencionados requiere una determinada especificación metodológica (ya que no se puede seguir el mismo camino para resumir una investigación, un estudio, un ensayo, un reporte, etc.).

Una segunda medida que es necesario tomar para avanzar en este proceso, se refiere a la valoración del alcance de los resultados de cada material registrado, cuando éste proceda de una investigación, basada en determinada teoría, o de un estudio exploratorio, independientemente de que su autor haya utilizado métodos cuantitativos o cualitativos al realizarlo. Esto implica, como es obvio, determinar –mediante el análisis de los procedimientos seguidos por los autores al construir y al analizar la información en que se basa el reporte –si esos resultados son estadísticamente generalizables– o si sólo son aplicables a una situación determinada, en cuyo caso habría que señalar si ese resultado es novedoso o si siendo similar a otros –por referirse a alguna realidad previamente analizada- es convergente con -o divergente de- los que hayan sido obtenidos anteriormente.

Esta valoración (basada en una clara delimitación del ámbito institucional y geográfico al que se refiera cada reporte) permitiría, pues, observar y explicar discrepancias y convergencias entre los resultados obtenidos por diversos investigadores, lo que permitiría producir materiales en los que se sintetizan los resultados de varios estudios referidos a un tema determinado. Es importante mencionar que no se trataría de producir “inventarios comentados” de las investigaciones analizadas, sino de obtener resultados que reúnan las condiciones necesarias para orientar el diseño de nuevas investigaciones, de evaluaciones más amplias en relación con determinadas experiencias, o de implantar determinadas intervenciones pedagógicas o administrativas.

Por último, como lo han hecho notar diversos analistas, es innegable que los investigadores educacionales están frecuentemente divididos entre sí, debido a las divergencias que existen entre los paradigmas que utilizan al analizar e interpretar los fenómenos. Esto redundaría en que los hallazgos de las investigaciones se encuentren fragmentados y sean difícilmente reconciliables entre sí; lo que debe ser tomado en cuenta al intentar sintetizar los resultados de las investigaciones realizadas.

Sugerencias relacionadas con la producción del conocimiento

Es plausible suponer que el difundir información de calidad deficiente puede producir efectos más nocivos que los que se podrían derivar del ocultamiento de datos. P. Coleman y L. La Rocque (1983) sostienen, en efecto, que las investigaciones que pueden ser de utilidad para las políticas públicas –así como las investigaciones cuyo propósito consiste en obtener juicios acerca del funcionamiento y/o los efectos de determinados programas– deben reunir características que las distinguen de las que ordinariamente se llevan a cabo en el ámbito de las ciencias sociales con el propósito de producir conocimientos.

Esos autores parten de un estudio realizado por D.E. Mitchell cuyo propósito consistió en identificar las fases por las que transcurre el proceso de gestación de las políticas públicas al interior de un conjunto de legislaturas estatales. Esas fases son: 1) Articulación (que consiste en convertir las demandas difusas en propuestas legislativas específicas); 2) Agregación (que consiste en promover consensos para apoyar determinada política), 3) Alocación (que consiste en aceptar y adoptar una determinada forma de expresar la política), y 4) Revisión (que consiste en la posterior observación del impacto de la política).

Según Coleman y La Rocque, cada una de esas fases requiere determinados tipos de investigación. Las necesidades de las fases de articulación y revisión pueden ser satisfechas hasta cierto punto por las investigaciones que generalmente están disponibles. Sin embargo, no ocurre lo mismo en relación con las necesidades derivadas de las fases de agregación y alocación –las cuales son esenciales en el proceso descrito–; ya que éstas exigen poner un especial énfasis en determinados aspectos de la formulación del problema, la construcción de los datos y la interpretación de los mismos. Las investigaciones que cumplen estos requisitos son las que, a juicio de dichos autores, son “relevantes para las políticas públicas”.

En esencia, se puede afirmar, siguiendo a los citados autores, que para lograr que las investigaciones cumplan estos requisitos es necesario orientarlas hacia el estudio de problemas que preocupen a quienes generan las políticas públicas y diseñarlas de tal modo que generen datos e interpretaciones capaces de predecir las consecuencias de las diversas opciones que estén disponibles. Además, para satisfacer estos requerimientos es necesario que las investigaciones sean capaces de descubrir las causas de los fenómenos. Por tanto, los investigadores deben utilizar enfoques longitudinales en lugar de delimitarse a mostrar asociaciones transversales entre diversos fenómenos. También es necesario que las investigaciones asuman la complejidad de los fenómenos, por lo que los análisis no sólo deben centrarse en la observación de relaciones bivariadas. Finalmente, los investigadores deben estar pendientes de la utilidad que puedan tener los resultados en cada una de las etapas del proceso investigativo, por lo que no basta que dediquen a este tema una parte complementaria de sus reportes de investigación, como la que habitualmente es destinada a señalar las “implicaciones de política”.

Por otro lado, siguiendo a Tiramondi et al. (op.cit) es pertinente señalar la necesidad de asegurar que cada una de las instancias involucradas en esta dinámica disponga del tiempo necesario para poder utilizar la información, así como establecer los mecanismos que permitan someter la información a la discusión pública, ya sea en relación con los problemas que ella revela, como en lo relativo a la discusión acerca de la validez y confiabilidad de la misma. Por tanto, es necesario generar escenarios en los que se delibere sobre la calidad y utilidad de la información, en los que participen actores como las universidades, los sindicatos, los legisladores, los empresarios, los organismos no gubernamentales, etc. Todo esto requiere crear e integrar los canales formales e informales que son necesarios para que la información esté realmente al alcance de dichos actores.

Por último, es necesario reconocer que los estudios aislados difícilmente pueden producir impactos significativos; por lo que es necesario publicar revisiones de la literatura y documentos en los que se sintetizan los hallazgos de varios estudios. También es necesario fomentar el desarrollo de redes de investigadores y educadores que impulsen estructuralmente los intercambios entre los intereses profesionales de ambos sectores. Cabe señalar que en algunos países de la región se han desarrollado algunas iniciativas interesantes en este terreno. La experiencia del Consejo Mexicano de Investigación Educativa –COMIE– (el cual, además de congregar cada dos años a los investigadores dedicados al estudio de diferentes temas, publica regularmente una revista científica –debidamente arbitrada– y produce cada diez años un conjunto de “estados del conocimiento” referidos a cada uno de los temas analizados en sus congresos) merece ser analizada en forma detallada.

Sugerencias dirigidas a las áreas de planeamiento y gestión de los establecimientos

Tiramondi y Dussel también detectaron la necesidad de generar espacios que promuevan el intercambio de saberes entre las áreas de planeamiento de la educación y las de gestión escolar. Por esta razón, sugieren realizar talleres de trabajo entre distintos niveles de las áreas de la gestión educativa y los equipos técnicos que hayan



incorporado el uso de la información. En esos talleres se analizarían determinados problemas y la información disponible sobre los mismos (procedente de las estadísticas o de las investigaciones), se intercambiarían experiencias exitosas o se analizarían casos, con la finalidad de crear acuerdos que faciliten el trabajo específico de cada área involucrada. En otras palabras, esta estrategia facilitaría articular las lógicas de la gestión de los servicios educativos con las áreas del planeamiento, para que el trabajo de cada una cobre relevancia en sus diferentes ámbitos de acción.

En síntesis, es necesario evitar que los tomadores de decisiones, los profesionales de la educación y los investigadores educacionales sólo se comuniquen habitualmente con sus respectivos pares (como suelen hacerlo). Así se promoverá, entre otras cosas, que los miembros de cada sector aprecien el trabajo de los integrantes de los demás, con lo que disminuirá el riesgo de que las expectativas que cada sector tenga acerca de lo que los demás le puedan aportar sean poco realistas.

Sugerencias relacionadas con la capacitación de funcionarios

Se ha detectado que, si bien es frecuente que los funcionarios del sistema escolar, los supervisores y los directores de establecimientos participen en cursos de capacitación sobre temas vinculados con sus respectivos roles, en pocos casos esos cursos incluyen algún capítulo sobre las formas en que la investigación puede agregar valor a sus desempeños profesionales o sobre la utilidad de confrontar los resultados de las investigaciones con las percepciones que los asistentes a esos cursos tienen acerca de diversos fenómenos.

Por esta razón, aunque no es necesario desarrollar cursos específicamente destinados a “aprender a utilizar la información”, sí es indispensable incluir este tema entre los contenidos de la capacitación que habitualmente es impartida a los actores mencionados.

Sugerencias relacionadas con el diseño de políticas de información destinadas a los supervisores

Las investigaciones también han detectado la necesidad de que al diseñar las políticas de información dirigidas a los supervisores se recupere la trayectoria de esos actores como fuentes de información, y se asegure que el uso de la misma se relacione con las tareas desempeñadas por los asistentes a los cursos. Por tanto, la información no debería relacionarse únicamente con la función pedagógica, sino que se debe pensar en un “uso administrativo” de la misma, reconociendo que la supervisión puede ser un medio especialmente eficaz para incrementar la racionalidad en el funcionamiento de las escuelas.

Así mismo, es necesario proporcionar a los supervisores algunos marcos de referencia (tales como ciertos valores “estándar”) que les permitan interpretar adecuadamente los resultados de las investigaciones y las evaluaciones realizadas.

Sugerencias relacionadas con el diseño de políticas de información destinadas a las escuelas

La información que se distribuye entre las escuelas debe estar acompañada por los elementos que son necesarios para su adecuada interpretación (tales como los que se refieren al contexto en el que dicha información ha sido generada). Además, el nivel de agregación de los datos tiene que adecuarse a las necesidades de sus usuarios potenciales. En este sentido, son muy útiles las observaciones de Ravela (op cit) acerca de la necesidad de generar diversos reportes, como los de carácter general (que pueden referirse a los factores asociados a los aprendizajes), los que se dirigen a los docentes, a las familias, así como los informes sobre los resultados de cada establecimiento educativo en particular.

La literatura también ha ratificado la tesis de que los educadores pueden investigar al ejercer su profesión, así como el rol esencial que en este sentido desempeñan la formación inicial del magisterio y los programas de actualización del mismo, ya que de ello depende la formación de educadores que valoren y utilicen la investigación para apoyar los cambios que lleven a cabo.

También se ha confirmado la interdependencia entre la docencia universitaria y la investigación, y se ha puesto en evidencia que la formación de maestros de buena calidad no sólo implica desarrollar actitudes favorables hacia la investigación, sino también requiere exponer a los educadores al conocimiento derivado de la investigación y apoyarlos en la aplicación del mismo en sus respectivos contextos.

Si el impacto de la investigación en las escuelas y en el diseño de políticas depende fuertemente de que los educadores aprecien la investigación y de que desarrollen las habilidades necesarias para aplicarla críticamente, es indispensable facilitarles el acceso a los resultados de las investigaciones realizadas. Esto no sólo depende de una activa difusión de los hallazgos, sino también de los procedimientos que se utilicen al hacerlo. En primer lugar, como arriba se señaló, la difusión de los resultados debería ser una parte integral del proceso de investigación que se realiza en todos los ámbitos, incluyendo las escuelas de posgrado. En segundo lugar, aunque es obvio que la difusión incluye la publicación de resultados en revistas especializadas, también es necesario utilizar otros medios que sean más accesibles para el magisterio.



TABLA 1. DATOS UTILIZADOS EN LA CONSTRUCCIÓN DE LOS ÍNDICES: CAPACIDAD PARA GENERAR INVESTIGACIONES EDUCACIONALES Y VOLUMEN DE LA PRODUCCIÓN OBTENIDA.

PAÍS	N° de investigadores de tiempo completo (al principio de la década de los 90's) ¹	Años transcurridos desde la creación de los sistemas de evaluación de la calidad educativa ²	Gastos en investigación por habitante (dólares hacia finales de los 80's) ³	Variables educativas disponibles ⁴	Raes investigación y política educativa ⁵	Raes investigación y reforma educativa ⁶	Raes investigación e innovación educativa ⁷
Argentina	98	10	12.6	6	210	72	77
Bolivia	21	7	N.D.	14	102	57	30
Brasil	72	15	14.3	15	122	30	37
Chile	72	15	10.6	19	364	117	85
Colombia	80	12	4.4	5	353	136	165
Costa Rica	25	8	4.1	N.D.	205	32	47
Ecuador	8	7	N.D.	15	42	16	17
El Salvador	N.D.	1	1.4	N.D.	86	73	15
Guatemala	3	8	3.7	11	100	37	12
Honduras	3	13	N.D.	N.D.	47	20	25
México	80	11	8.2	16	246	66	66
Nicaragua	3	0	N.D.	16	56	20	9
Perú	21	4	2.4	N.D.	76	32	29
Rep. Dominicana	11	11	N.D.	N.D.	37	24	12
Uruguay	6	7	3.7	11	70	32	57
Venezuela	9	8	11.7	N.D.	141	32	44

Fuentes:

1. Duarte Ramírez, J. Guadalupe, "Líneas de investigación educativa en México y en el Instituto Michoacano de Ciencias de la Educación".

En: Gaceta de Investigación Educativa N° 14, Morelia, Mich., México, noviembre 2000.

2. Estimación basada en datos proporcionados por Guimarães de Castro Ma. Helena, "Translating Assessment Findings into Educational Policy and Reform Measures". En: www.inep.gob.br

3. Schiefelbein, E. "Education Reform in Latin America and The Caribbean: An Agenda for action". En: UNESCO, Boletín del Proyecto principal de educación, N° 37, 1995.

4. Esta cifra representa el número de variables que aparecen en la tabla 2 de: McMeekin, Estadísticas Educativas en América Latina y el Caribe. Washington, Marzo, 1998.

5., 6., 7. Elaboraciones propias basadas en el Banco de Datos de la Red Latinoamericana de Información y Documentación Educativa (REDUC).

TABLA 2. DATOS UTILIZADOS EN LA CONSTRUCCIÓN DE LOS ÍNDICES: CAPACIDAD PARA GENERAR INVESTIGACIONES EDUCACIONALES Y VOLUMEN DE LA PRODUCCIÓN OBTENIDA, EXPRESADOS EN PORCENTAJES.

PAÍS	Nº. de Investigadores de tiempo completo (al principiar la década de los 90's) %	Años transcurridos desde la creación de los sistemas de evaluación de la calidad educativa %	Gastos en investigación por habitante (Dólares hacia finales de los 80's) %	Variables educativas disponibles %	Investigación y política educativa %	Investigación y reforma educativa %	Investigación e innovación educativa %
Argentina	100.00	66.67	88.11	31.58	57.69	52.94	46.67
Bolivia	21.43	46.67	N.D.	73.68	28.02	41.91	18.18
Brasil	73.47	100.00	100.00	78.95	33.52	22.06	22.42
Chile	73.47	100.00	74.13	100.00	100.00	86.03	51.52
Colombia	81.63	80.00	30.77	26.32	96.98	100.00	100.00
Costa Rica	25.51	53.33	28.67	N.D.	56.32	23.53	28.48
Ecuador	8.16	46.67	N.D.	78.95	11.54	11.76	10.30
El Salvador	N.D.	6.67	9.79	N.D.	23.63	53.68	9.09
Guatemala	3.06	53.33	25.87	57.89	27.47	27.21	7.27
Honduras	3.06	86.67	N.D.	N.D.	12.91	14.71	15.15
México	81.63	73.33	57.34	84.21	67.58	48.53	40.00
Nicaragua	3.06	0.00	N.D.	84.21	15.38	14.71	5.45
Perú	21.43	26.67	16.78	N.D.	20.88	23.53	17.58
Rep. Dominicana	11.22	73.33	N.D.	N.D.	10.16	17.65	7.27
Uruguay	6.12	46.67	25.87	57.89	19.23	23.53	34.55
Venezuela	9.18	53.33	81.82	N.D.	38.74	23.53	26.67



TABLA 3. ÍNDICES: CAPACIDAD PARA GENERAR INVESTIGACIONES EDUCACIONALES Y VOLUMEN DE LA PRODUCCIÓN OBTENIDA.

PAÍS	ÍNDICE CAPACIDAD	ÍNDICE DE PRODUCCIÓN	DIFERENCIA
Argentina	84.93	47.22	37.71
Bolivia	34.05	40.45	-6.40
Brasil	91.16	39.24	51.92
Chile	82.53	84.39	-1.85
Colombia	64.13	80.82	-16.69
Costa Rica	35.84	36.11	-0.27
Ecuador	27.41	28.14	-0.72
El Salvador	8.23	28.80	-20.57
Guatemala	27.42	29.96	-2.54
Honduras	44.86	14.26	30.61
México	70.77	60.08	10.69
Nicaragua	1.53	29.94	-28.41
Perú	21.63	20.66	0.96
Rep. Dominicana	42.28	11.69	30.58
Uruguay	26.22	33.80	-7.58
Venezuela	48.11	29.64	18.47

TABLA 4. POSICIONES QUE OCUPAN LOS PAÍSES DE LA REGIÓN EN LAS TIPOLOGÍAS QUE SE REFIEREN A LA CAPACIDAD PARA REALIZAR INVESTIGACIONES EDUCACIONALES, A LA PRODUCCIÓN DE INVESTIGACIONES Y AL BALANCE EXISTENTE ENTRE LAS DOS.

PAÍS	CAPACIDAD	PRODUCCIÓN	BALANCE
Argentina	Favorable	Favorable	Capacidad disponible
Bolivia	Intermedia	Favorable	Subsidiado
Brasil	Favorable	Favorable	Capacidad disponible
Chile	Favorable	Favorable	Equilibrio
Colombia	Favorable	Favorable	Subsidiado
Costa Rica	Intermedia	Intermedia	Equilibrio
Ecuador	Desfavorable	Intermedia	Equilibrio
El Salvador	Desfavorable	Intermedia	Subsidiado
Guatemala	Desfavorable	Intermedia	Equilibrio
Honduras	Intermedia	Desfavorable	Capacidad disponible
México	Favorable	Favorable	Capacidad disponible
Nicaragua	Desfavorable	Intermedia	Subsidiado
Perú	Desfavorable	Intermedia	Equilibrio
Rep. Dominicana	Intermedia	Desfavorable	Capacidad disponible
Uruguay	Desfavorable	Intermedia	Subsidiado
Venezuela	Intermedia	Intermedia	Capacidad disponible

TABLA 5. HONDURAS: NÚMERO DE INVESTIGACIONES REFERIDAS A DETERMINADAS POLÍTICAS EDUCATIVAS QUE CORRESPONDEN A LOS DIFERENTES MODELOS DE USO DESARROLLADOS POR WEISS (1990-2002).

Políticas	Modelo Iluminativo	Modelo interactivo	Modelo táctico	Modelo político	Modelo de resolución de problemas	Modelo lineal	Total
Formación inicial y continua de docentes	6	2	1	5			14
Capacitación docente	3	1	1	3	5		13
Descentralización educativa		2		6	1	1	10
Evaluación de aprendizajes		1		3	1	1	6
Extensión a 9 grados de la educación básica	3			10	1		14
Total	12	6	2	27	8	2	57

Fuente: Elaboración basada en Moncada et al (2003).

TABLA 6. HONDURAS: NÚMERO DE INVESTIGACIONES SOBRE POLÍTICAS RELACIONADAS CON LA EDUCACIÓN BÁSICA, QUE CORRESPONDEN A LOS DIFERENTES MODELOS DESARROLLADOS POR WEISS, CLASIFICADAS DE ACUERDO CON LOS MEDIOS QUE FUERON UTILIZADOS PARA DIFUNDIR LOS RESULTADOS DE LAS MISMAS.

Modelos	Directamente a los tomadores de decisiones	Ambiente general	Diálogo con los tomadores de decisiones	Foros internacionales	Ambiente académico	Medios de comunicación	Total
Iluminativo	3	6		2	1		12
Interactivo			7				7
Político	21		1	1		3	26
Táctico	2						2
Resolución de problemas	9	1					10
Lineal	1						1
Total	36	7	8	3	1	3	58

Fuente: Elaboración basada en Moncada et al (2003).

Nota: El total no coincide con el de la tabla anterior porque un estudio correspondió a más de una categoría.



BIBLIOGRAFÍA

Akkari, A. y S. Pérez (1998), *Educational Research in Latin America: Review and Perspectives*, Education Policy Analysis Archives, Vol. 6, N° 7, March.30.

Alvarez, J. (1986) "Recuperación de Niños con Atraso Escolar" en: *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*. México: Centro de Estudios Educativos, Vol XVI, 3-4, pp. 219-233.

Australian Government, Department of Education, Science and Training (1998) *The Impact or Educational Research*, en: http://www.gdnet.org/activities/annual_conferences/first.

Coleman, P. y L. La Rocque (1983) "Linking Educational Research and Educational Policy Via Policy-Relevant Research", *The Alberta Journal of Educational Research*, XXIX, 3, Sept.

Corvalán, A.M y E. Treviño (1999) *Uso de la Información en la Toma de Decisiones de Política Educativa: Estudio de algunos casos innovadores*. Santiago: OREALC/UNESCO Santiago

Fernández, T. y C. Midaglia (2003), *Quiénes y Cómo Usan los Informes Generados por los Sistemas de Evaluación de Aprendizajes en la Educación Primaria: Los Casos de México y Uruguay*, Montevideo: Centro de Investigaciones y Estudios Sociales del Uruguay (CIESU), y México: Centro de Estudios Sociológicos del Colegio de México (COLMEX).

Gobierno Federal de México, Secretaría de Desarrollo Social: (2003) *Tercer Informe de Labores*.

Hammersley, M. (2000), *Educational Research Policy Making and Practice*. Londres: Paul Chapman.

McMeekin (1998), *Estadísticas Educativas en América Latina y el Caribe. Informe de un estudio sobre la situación de las estadísticas educativas, indicadores y sistemas de información para la administración en la región y lecciones a aprender de otras regiones*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo (Reporte N° EDU-104).

Moncada, G. et al, (2003) *Uso e Impacto de la Información Empírica en la Formulación y Ejecución de Política en Educación Básica en Honduras en el Periodo 1990-2002*. Tegucigalpa: Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán.

Muñoz Izquierdo, C. (1979), "El Síndrome del Atraso Escolar y el Abandono del Sistema Educativo", en: *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*. México: Centro de Estudios Educativos, Vol. IX, 3.

----- et al (2000) "The Impact of a Compensatory Program Targeted to Primary Schools in the Poorest Mexican States: Ciapas, Guerrero, Hidalgo y Oaxaca". En: Reimers, F. (coord.), *Unequal Schools, Unequal Chances. The Challenges to Equal Opportunity in the Americas at the Dawn of the Third Millennium*. Cambridge: Harvard University Press. Capítulo 13, pp. 340-375.

Narodowski, M. (1999), *Educational Research in Latin America: A Response to Akkari and Pérez*, Education Policy Analysis Archives, Vol. 7, N° 2, January 23.

Parker, S. W. (2003), *Evaluación del Impacto de Oportunidades sobre la Inscripción Escolar: Primaria y media superior*. México: Instituto Nacional de Salud Pública y Centro de Investigación y Docencia Económica.

Ravela, P. (2001), *¿Cómo Presentan sus Resultados los Sistemas Nacionales de Evaluación Educativa en América Latina?* Santiago: Programa para la Reforma Educativa en América Latina.

Reimers, F. (2002) "The Social Context of Educational Evaluation in Latin America" (Será publicado en: Nevo, D. y D. Stufflebeam (eds). *International Handbook of Educational Evaluation*. New York: Kluwer Academic. Levin, HM, & McEwan, PJ (2002).

Reimers, F. y N. McGinn (1997), *Informed Dialogue: Using Research to Shape Education Policy Around the World*. Westport (USA): Praeger Pub.

Santiago Consultores y Asesorías para el Desarrollo (2000), *Evaluación del Programa de Mejoramiento de la Calidad de las Escuelas Básicas de Sectores Pobres (P900)*. Santiago: División de Educación General, Ministerio de Educación, República de Chile.

Schiefelbein, E. (1995), "Education Reform in Latin America and the Caribbean: An Agenda for Action", en: UNESCO: *Boletín del Proyecto Principal de Educación*, N° 37.

Tiramondi, G., I. Dussel et al (2003), *¿Cómo se usa y qué impacto tiene la información empírica en el mejoramiento de los sistemas educativos de América Latina?: Un estudio de caso en tres jurisdicciones de la Argentina*. Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Sede Argentina).



Mejoramiento de la gestión y de los resultados de enseñanza a través de la descentralización: la experiencia de América Latina*

Donald R. Winkler
Research Triangle Institute

INTRODUCCIÓN

Los gobiernos descentralizan sus finanzas y la provisión de educación por distintas razones. Se puede decir que Chile municipalizó su educación en los años 80, como parte de su agenda tecnocrática para mejorar la eficiencia. Brasil consagró la municipalización de la educación primaria en su Constitución de 1988, en parte como reacción a la centralización del poder impuesta por el gobierno militar. En la década de los 70 y 80, Argentina descentralizó su educación hacia sus gobiernos provinciales, en parte como medida destinada a reducir la carga financiera sobrellevada por el gobierno central. Colombia descentralizó su educación hacia los departamentos y municipalidades como parte de un vasto esfuerzo gubernamental de descentralización consagrado en su constitución. El Salvador optó por descentralizar su educación hacia las comunidades rurales como estrategia para restituir los servicios públicos y ampliar su cobertura en forma rápida después de una prolongada guerra civil.

En la mayoría de los casos, la descentralización de la educación en América Latina ha sido impulsada como resultado de agendas de reforma política y gubernamental de mayor alcance. Si bien los ministerios rara vez han sido la fuerza motriz detrás de estas reformas de descentralización, ellos han tenido la tarea de formular las estrategias necesarias para implementarlas.

Durante las dos últimas décadas, América Latina ha sido el epicentro de reformas de descentralización educativa y sus experiencias se han diseminado por todo el mundo en desarrollo, con frecuencia como ejemplos de buenas prácticas. Las delegaciones africanas y asiáticas viajan a América Central cada vez con más frecuencia para observar las escuelas rurales comunales de El Salvador y los centros autónomos de Nicaragua. También viajan a Colombia y a Guatemala, para observar directamente el funcionamiento de las escuelas integrantes del proyecto Escuela Nueva. Ellas viajan a Chile para observar cómo el sistema integral de pruebas estandarizadas más antiguo de la región entrega a los padres información sobre el desempeño académico de sus hijos, y viajan a Brasil para comprobar cómo operan las redes de gestores de la educación descentralizada más eficientes de la región.

Mucho se ha escrito sobre la descentralización educativa de América Latina y quizás algo menos sobre cómo ha afectado los resultados de la enseñanza en la región (Di Gropello y Cominetti, 1998; Winkler, 1999). El propósito de este trabajo es resumir y sintetizar las experiencias de los diversos países en sus esfuerzos por dar respuesta a tres interrogantes: (1) ¿Qué modelo de descentralización de la educación ha sido adoptado en América Latina? (2) ¿Cuál ha sido el impacto de la descentralización de la educación en los resultados de la enseñanza en la región? (3) ¿Por qué razón la descentralización de la educación aún no muestra el progreso en eficiencia y logros académicos de la magnitud anticipada?

* Documento de trabajo preparado para la OREALC/UNESCO Santiago (Chile), con ocasión de la reunión regional de ministros de Educación y ministros de Hacienda.

DEFINIENDO LA DESCENTRALIZACIÓN UNA VEZ MÁS

Los investigadores y analistas de política perciben la descentralización como un término neutro y claramente definido. Sin embargo, para los políticos y actores en el ámbito de la educación este término suele tener connotaciones políticas, además de una definición algo ambigua. Para algunos, la descentralización significa aumentar la participación de los padres o transferir a los gobiernos locales nuevas responsabilidades, mientras que, a juicio de otros, equivale a privatizar y a reducir los gastos. Por consiguiente, es necesario dar una breve definición del término en el contexto que es empleado en este documento. El lector podrá encontrar una definición más completa de la descentralización en otros trabajos (Di Gropello, 1997; Winkler, 1991).

La descentralización educativa dice relación con quién tiene el poder para tomar importantes decisiones de política y gestión sobre aspectos financieros de la instrucción que se imparte a los niños y sobre su modalidad de entrega. Una clara definición de descentralización educativa debe incluir tres elementos: (1) la forma que adopta la descentralización, (2) el nivel de gobierno al cual se le transfiere el poder de tomar decisiones y (3) las áreas específicas de toma de decisiones que son transferidas.

FORMAS DE DESCENTRALIZACIÓN

La descentralización puede tomar tres formas básicas: (1) desconcentración, (2) devolución, y (3) delegación. La desconcentración, que a menudo se denomina descentralización administrativa, consiste en la transferencia del poder de toma de decisiones a niveles administrativos de menor jerarquía dentro del Estado. Generalmente, la desconcentración es el resultado de un decreto ministerial que suele ser fácilmente reversible. En el caso de la educación, esto significa entregarles a las oficinas regionales del Ministerio de Educación mayores responsabilidades. La devolución, que también suele llamarse descentralización política, implica transferir la responsabilidad por la toma de decisiones claves a colectividades subnacionales del Estado, generalmente a los Estados, las provincias o municipalidades. La delegación, que en el ámbito educativo suele conocerse como autonomía escolar, implica transferir el poder de la toma de decisiones a organizaciones individuales específicas. La delegación puede estar consagrada en una nueva legislación educativa o ser promulgada por un decreto ministerial o presidencial.

Una forma híbrida de descentralización educativa se observa cada vez con más frecuencia. Esto ocurre cuando la principal responsabilidad por el financiamiento y la entrega de la educación se transfiere a un nivel subnacional del Estado, que puede entonces optar por desconcentrar aún más o por delegar sus poderes. De modo que bajo un régimen de descentralización, una municipalidad puede asumir nuevas responsabilidades relacionadas con la entrega de la educación, pero también puede elegir delegar parte de esas responsabilidades al nivel de la comunidad escolar.

Otra forma híbrida de descentralización consiste en otorgar al gobierno subnacional el derecho, aunque no la obligación, de ayudar en materia de financiamiento y entrega de la educación. En algunos países, las municipalidades contribuyen en forma importante a construir escuelas y a su mantenimiento, pese a no tener la obligación legal de hacerlo.

NIVEL DE DESCENTRALIZACIÓN

Cuando el poder de toma de decisiones se transfiere a subniveles de gobierno, prácticamente siempre se trata de una devolución consagrada en un cambio legal o constitucional. En la práctica, los poderes son casi siempre transferidos a un gobierno regional (provincia o estado) o local (municipal) de múltiples propósitos. Sin embargo, en principio, los poderes también podrían ser transferidos a un nivel de gobierno elegido por los ciudadanos para un solo propósito, tal como en el caso de los distritos escolares de los Estados Unidos.



ÁREAS DE TOMA DE DECISIONES

La financiación y provisión de educación es un tema de alta complejidad e involucra a un gran número de áreas de toma de decisiones, entre las que se cuentan la formulación del currículo, el reclutamiento y la administración de docentes, el emplazamiento y la construcción de escuelas y la adquisición de libros de texto e insumos escolares. La Tabla 1 contiene un listado de áreas de toma de decisiones educativas adaptadas de un estudio realizado por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (1998).

TABLA 1: TIPOS DE DECISIONES QUE PUEDEN SER DESCENTRALIZADAS

Organización de la Instrucción	Seleccionar la escuela a que asiste el estudiante. Fijar el tiempo de instrucción. Elegir los libros de texto. Definir el contenido curricular. Determinar los métodos de enseñanza.
Administración del Personal	Contratar y despedir al director de la escuela. Reclutar y contratar maestros. Fijar o incrementar la escala de salarios de los docentes. Asignar responsabilidades pedagógicas. Determinar la provisión de capacitación en servicio.
Planificación y Estructuras	Crear o cerrar una escuela. Seleccionar los programas ofrecidos en la escuela. Definición del contenido de los cursos. Fijar pruebas para monitorear el funcionamiento de la escuela.
Recursos	Desarrollar plan de mejoramiento escolar. Asignar el presupuesto del personal. Asignar el presupuesto (excluyendo el del personal). Asignar recursos para capacitación de docentes en servicio.

Un estudio sobre toma de decisiones en educación que la OCDE llevó a cabo con la participación de sus países miembros, revela que algunas funciones educativas se encuentran descentralizadas aun estando insertas en sistemas centralizados, mientras que otras se encuentran centralizadas, pese a estar insertas en sistemas descentralizados. Por ejemplo, las escuelas toman la mayoría de las decisiones sobre cómo organizar la instrucción, incluso en sistemas centralizados. Por otra parte, el gobierno central y los ministerios toman la mayoría de las decisiones sobre el contenido del currículo común, incluso en sistemas descentralizados.

Dos áreas de toma de decisiones son particularmente importantes. Considerando que en la mayoría de los países el salario pagado a los maestros representa el noventa por ciento del gasto recurrente y dado que los maestros son, por excelencia, los actores educacionales más dogmáticos y poderosos, determinar si un sistema de educación es centralizado o descentralizado dependerá, en términos generales, de qué nivel del gobierno fija los salarios, recluta, evalúa y promueve a los maestros.

El financiamiento educacional es la segunda área crítica de toma de decisiones. El grado de control que los Ministerios de Educación del gobierno central ejercen sobre el flujo de recursos que reciben los gobiernos subnacionales, también determinará en forma importante el grado de influencia que ese ministerio ejercerá sobre su uso y, en consecuencia, su poder para establecer restricciones sobre los presupuestos locales de educación y sobre sus decisiones de gasto.

PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD

Si bien la participación de la comunidad está vinculada con la descentralización, existen diferencias entre las dos. Con frecuencia, las reformas gubernamentales intentan fortalecer la “voz” de los ciudadanos a través de

espacios que permiten que éstos expresen su opinión en forma más decisiva y directa, más allá de la posibilidad que les ofrece la urna. Por consiguiente, en todos los niveles gubernamentales se han creado un número de comités asesores formados por ciudadanos, con el objetivo de fortalecer la voz de la ciudadanía. Igualmente, se han hecho esfuerzos por fortalecer la voz de estos ciudadanos a través de una participación más activa en el proceso de planificación y elaboración de presupuestos (elaboración participativa de presupuestos). Estas iniciativas encaminadas a fortalecer la voz de los ciudadanos suelen tener objetivos políticos similares a los de la descentralización, aunque difieren marcadamente de ellas dado su carácter netamente consultivo. En la medida que a estos comités y consejos de ciudadanos se les otorgue, en la práctica, un legítimo poder de toma de decisiones, podrán formar parte de la clasificación de la descentralización que hemos denominado “delegación”.

La participación de la comunidad juega un papel muy especial en la educación, ya que los propios padres juegan un papel trascendental en la educación de sus hijos y porque ellos también suelen ser una importante fuente de financiamiento voluntario para las escuelas. En algunos países de América Latina, el financiamiento total que los padres aportan a la educación primaria pública, es prácticamente de la misma magnitud que el financiamiento que reciben del Estado (Parandekar, Vos y Winkler, 2002). En la medida que los padres tengan poder de decisión sobre los ingresos que aportan a las escuelas, se podrá afirmar que la toma de decisiones educativas se encuentra descentralizada de facto. Sin embargo, este tipo de toma de decisiones descentralizada ha sido el resultado de la incapacidad demostrada por el Estado para financiar adecuadamente la educación, a diferencia de las acciones explícitas del Estado diseñadas para otorgar a los padres y ciudadanos más peso en las decisiones sobre qué uso dar al financiamiento público.

DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN AMÉRICA LATINA

Este repaso de las experiencias de América Latina, en términos de descentralización de la educación, se centra en ejemplos de devolución y delegación que abarcan los últimos 20 años. Los primeros ejemplos analizados son casos de descentralización hacia niveles regionales. El segundo grupo de ejemplos ilustra casos de descentralización hacia niveles municipales, y el tercer grupo representa ejemplos de delegación de responsabilidades hacia el nivel escolar.

DEVOLUCIÓN REGIONAL

Cinco países –Argentina, Brasil, Colombia, México y Perú– han transferido importantes responsabilidades educativas a los gobiernos regionales, como se muestra en la Tabla 2. En Argentina, este proceso comenzó en 1978, con la devolución de las escuelas primarias hacia los gobiernos provinciales, proceso que continuó en 1992 con la devolución de las escuelas secundarias hacia este mismo nivel. El cuerpo docente fue transferido a los gobiernos provinciales junto con la facultad de fijar escalas de sueldos. Un alto porcentaje de los ingresos destinados a la Educación proviene de los ingresos provinciales, incluyendo aquellos derivados de la participación en los ingresos fiscales del gobierno central. Los ministerios de educación provinciales, al momento de determinar el nivel y utilización de sus presupuestos educacionales, son fuertemente autónomos. En el caso de la mayoría de las provincias, la gestión y el financiamiento de la educación se encuentran claramente centralizados dentro de cada provincia.

TABLA 2: DEVOLUCIÓN HACIA LOS GOBIERNOS REGIONALES

País	Grado de autonomía en administración del personal docente	Grado de autonomía en financiamiento y elaboración de presupuestos
Argentina	Alto	Alto
Brasil	Alto	Alto
Colombia	Moderado	Moderado
México	Bajo	Moderado
Perú	Bajo	Bajo



Brasil tiene una larga historia de gestión y financiamiento estatal (y municipal) de la modalidad de educación pública K-12. Al igual que las provincias argentinas, los estados brasileños fijan la remuneración de sus maestros, reclutan y administran a su propio cuerpo docente (en el caso de las escuelas que pertenecen a la red de escuelas públicas del Estado). Los estados también gozan de gran autonomía respecto de sus presupuestos y un alto porcentaje del gasto del estado destinado a la educación es financiado con los ingresos generales del gobierno estatal. Sin embargo, en 1996, con el objetivo de lograr una mayor equidad en el gasto educativo, la autonomía financiera del estado fue reducida con la introducción del FUNDEF, un plan de financiamiento destinado a la educación. El FUNDEF establece que una parte de la participación en los ingresos generales, que normalmente correspondería a los estados, debía integrarse a un fondo federal para el financiamiento de la educación. El dinero de este fondo se distribuiría de forma tal que garantizaría a todos los estudiantes, al menos, un nivel mínimo de financiamiento.

En 1991, junto con la aprobación de una nueva Constitución, Colombia inició el proceso de transferencia de su modalidad de educación K-12 hacia los departamentos regionales y hacia las grandes municipalidades que cumplían con los criterios mínimos establecidos por el Ministerio de Educación. Si bien en principio los departamentos acreditados asumieron responsabilidades por la administración de los maestros nacionales recientemente transferidos, así como por su propio cuerpo docente, en la práctica el gobierno nacional retuvo la facultad de fijar la escala de sueldos. El Situado Fiscal, un programa de financiamiento para la salud y la educación impulsado por el gobierno central, permitía a los departamentos cierto grado de autonomía en lo relativo a su presupuesto para la educación. La reforma de 2001 (Ley 715) creó subvenciones para los departamentos y municipalidades, sobre la base de fórmulas.

Entre 1978 y 1992, México desconcentró su Ministerio de Educación, estableciendo delegaciones federales en cada estado. En 1993, México aprobó una nueva ley, la Ley General de Educación, que permitía la transferencia de la mayoría de la toma de decisiones a nivel de educación primaria y secundaria hacia los gobiernos estatales. Sin embargo, el importante rol que retuvo el gobierno central en términos de financiar la educación de los estados a través de transferencias negociadas, se tradujo en la continuación de una centralización de facto. Todo esto cambió en 1998, cuando las transferencias a los estados se hicieron automáticas.

En 2002, el Congreso peruano aprobó una nueva legislación, la Ley de Bases de la Descentralización, que estableció los principios que regirían la reorganización general del gobierno. En los años siguientes se aprobaron nuevas leyes que establecían las responsabilidades de los gobiernos regionales y municipales y la asignación de responsabilidades dentro del sector educativo. Estas leyes transfirieron a los gobiernos regionales la responsabilidad por el financiamiento y la entrega de la educación básica. El financiamiento se canalizaría a través de subvenciones provenientes de la participación en los ingresos generales del gobierno central. La aplicación de estas leyes aún se encuentra en sus etapas iniciales.

MUNICIPALIZACIÓN

Pocos países en América Latina han optado por municipalizar su educación. Las excepciones son Chile, Brasil y, en un grado menor, Colombia. Cada país ha adoptado un modelo algo diferente.

Chile municipalizó su educación primaria a comienzos de la década de los 80. Los maestros, que hasta entonces tenían el carácter de empleados nacionales, pasaron a ser empleados municipales remunerados de acuerdo con la escala de sueldos de cada municipalidad. El financiamiento de la educación tomó la forma de una subvención basado en fórmulas que garantizaban un gasto mínimo por alumno, si bien las municipalidades estaban facultadas para establecer sus propios montos máximos. En la práctica, el financiamiento de la modalidad K-12 de educación, responsabilidad del gobierno central, representaba aproximadamente el noventa por ciento del total del gasto en educación, con el diez por ciento restante proveniente principalmente de los ingresos generales de las municipalidades. Con el retorno de la democracia en 1990, los sindicatos docentes recuperaron su poder político y el gobierno nacional promulgó una escala de salarios mínimos para maestros, que tuvo el efecto de

reducir la autonomía de la municipalidad sobre la remuneración de sus maestros. Adicionalmente, el Ministerio de Educación nacional continuó desarrollando un rol proactivo, en la mayoría de los casos optando por trabajar directamente con las escuelas en lugar de hacerlo a través de las secretarías municipales de educación.

En Brasil las municipalidades han desempeñado un rol importante en el financiamiento y entrega de educación primaria por muchos años. El modelo brasileño es inusual en América Latina en el sentido que contempla sistemas de educación municipales y estatales paralelos. Tradicionalmente, las municipalidades han operado sus propias escuelas y contratado y pagado a sus propios maestros en base a sus propias escalas de remuneración. Los estados también han operado sus propias escuelas y contratado y pagado a sus propios maestros en base a escalas estatales de remuneración. Las municipalidades han financiado sus escuelas a través de ingresos generales. La Constitución de 1988 estableció que las municipalidades serían responsables por la educación primaria, en tanto que los estados asumirían la responsabilidad por la educación secundaria. Este modelo ha ido evolucionando paulatinamente.

El financiamiento municipal de la educación se obtenía de sus propias fuentes de ingreso, hasta que en forma reciente, el plan FUNDEF asignara fondos a municipalidades y a estados con el propósito de garantizar que todos los niños recibirían un nivel mínimo de cuidado. Sin embargo, las municipalidades más ricas aún gozan de un mayor grado de autonomía fiscal que les permite aumentar el gasto en educación más allá del mínimo especificado.

Colombia adoptó un modelo diferente al de Chile y al de Brasil respecto a sus municipalidades. Tras la aprobación de la Constitución de 1991 y de las leyes descentralizadoras que ésta contemplaba, las grandes municipalidades colombianas quedaron facultadas para recibir la misma acreditación que los departamentos, para posteriormente asumir la responsabilidad por la administración de su propio cuerpo docente y, eventualmente, lograr la transferencia de este cuerpo docente desde la unión. Sin embargo, en lugar de esto, la mayoría de las municipalidades optaron por compartir las responsabilidades de financiamiento y entrega de la educación con los gobiernos departamentales. Con frecuencia, las municipalidades limitaron su responsabilidad a materias relacionadas con las edificaciones escolares y con su mantenimiento.

Luego de realizar una evaluación de su experiencia descentralizadora, Colombia modificó su ley de descentralización en 2001 (Ley 715), aumentando el ímpetu hacia la municipalización y creando un instrumento de financiamiento educativo más transparente. La nueva legislación consolida todas sus responsabilidades en un solo nivel de gobierno, automáticamente acredita a las municipalidades con más de 100.000 habitantes y permite que las municipalidades más pequeñas también opten por la acreditación si cumplen con los requisitos mínimos.

AUTONOMÍA DE LAS ESCUELAS

Varios países y algunos gobiernos regionales dentro de estos países han optado por delegar sus responsabilidades de financiamiento a comités escolares locales. Entre estos se incluye El Salvador, Honduras, Guatemala, Nicaragua y Brasil.

El Salvador

Tras su guerra civil, El Salvador se enfrentó al problema de restablecer la enseñanza primaria en áreas rurales conflictivas. En lugar de optar por un lento proceso de construcción y reconstrucción del sistema público de educación, el Ministerio de Educación decidió celebrar contratos anuales renovables con asociaciones comunitarias de educación (ACE) en las zonas rurales. Ellas se harían cargo de la administración de sus propias escuelas, responsabilidad que incluía la provisión de instalaciones físicas, el reclutamiento de maestros y la compra de insumos. Las ACEs, conformadas por miembros elegidos por la comunidad, reclutan y dirigen a sus maestros e incluso monitorean su asistencia a la escuela. El currículo y el presupuesto escolar quedan en manos



del Ministerio de Educación. Esta modalidad de escuelas llamadas EDUCO (Educación con la Participación de la Comunidad) permitió que el país rápidamente ampliara su cobertura en zonas rurales.

El éxito del modelo EDUCO llevó al ministerio a extender ciertos aspectos del modelo de la escuela autónoma a sus escuelas públicas tradicionales, que aún atienden a, aproximadamente, el ochenta por ciento de la población estudiantil del país.

Honduras

En 1998, un decreto gubernamental creó el Programa Hondureño de Educación Comunitaria (PROHECO). El PROHECO tiene bajo su responsabilidad a escuelas rurales de escasos recursos que son administradas por sus propias comunidades. Las Asociaciones de Educación Comunitaria (AECO), grupos que representan a los consejos escolares, reciben transferencias financieras del Ministerio de Educación para utilizar en la contratación y remuneración de los maestros, la adquisición de insumos escolares y el mantenimiento de la infraestructura. Tiempo después, prácticamente el 10 por ciento de los estudiantes de educación primaria del país asistían a escuelas participantes en el PROHECO. El programa ha recibido ácidas críticas por parte de sindicatos docentes.

Guatemala

En 1996, tras firmar los Acuerdos de Paz que pusieron fin a 30 años de guerra civil, Guatemala también inauguró un programa llamado PRONADE (Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo). Los consejos escolares llamados Comités Educativos (COEDUCA) tienen a su cargo la contratación de maestros, el pago de salarios y la adquisición de insumos escolares. Las Instituciones de Servicios Educativos (ISE) fueron creadas por el Ministerio para prestar asistencia técnica y capacitación a las escuelas del PRONADE. En el 2000, aproximadamente, un 20 por ciento de los estudiantes de educación primaria del país asistía a escuelas del PRONADE. Sin embargo, el término de un programa financiado por el Banco Mundial y las crecientes críticas de los sindicatos docentes conspiraron para inhibir su crecimiento y llevaron al Ministerio de Educación a tomar medidas de recentralización.

Nicaragua

En 1993, Nicaragua comenzó a implementar la modalidad de centros autónomos como una alternativa voluntaria, iniciativa que se extendió rápidamente hasta cubrir en el breve período de cinco años el 81 por ciento de las escuelas secundarias y el 50 por ciento de las escuelas primarias. Este programa no estaba consagrado en una ley, sino, más bien, fue el producto de resoluciones ministeriales (Gershberg, 2001).

Brasil

Los estados y municipalidades brasileños responsables por el financiamiento y la entrega de la modalidad de educación K-12, han experimentado con una serie de modelos de autonomía escolar. La experiencia más conocida –y más replicada– es la del estado de Minas Gerais. En los años noventa, la Secretaría de Educación introdujo la política de crear consejos escolares formados por padres y maestros elegidos en sus cargos, en todas las escuelas públicas. Los consejos escolares asumían dos responsabilidades fundamentales. Primero, seleccionaban al director de la escuela de una lista de candidatos preseleccionados por la secretaría estatal. Luego evaluaban los planes para mejorar el rendimiento de la escuela propuesto por cada candidato y sobre esta base tomaban una decisión. También asignaban el presupuesto de la escuela –excluyendo el presupuesto del personal– con ingresos derivados de subvenciones de capitación basadas en fórmulas otorgadas por el Estado. Adicionalmente, las escuelas asumían la responsabilidad de reclutar y evaluar a los maestros e identificar sus necesidades de capacitación.

EL IMPACTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN LOS RESULTADOS DE ENSEÑANZA

LOS POSIBLES IMPACTOS EDUCATIVOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Independientemente de la justificación histórica que se le haya dado a la descentralización educativa en los diversos países, los educadores, padres y elaboradores de políticas siempre se han mostrado interesados en conocer el impacto potencial que la descentralización educativa pueda tener en los resultados de aprendizaje, vale decir, en las mediciones de rendimiento académico, el uso efectivo y eficiente de los recursos y la equidad en el gasto y en los logros académicos.

Los mecanismos a través de los cuales la descentralización podría provocar estos impactos son los cambios en la praxis educativa y en el comportamiento de los gestores, maestros y padres. Estos mecanismos y sus efectos potenciales se resumen en la Tabla 3. La devolución a gobiernos regionales o locales o bien, la delegación a las escuelas (autonomía escolar), podría generar una gran variedad de enfoques de gestión y entrega de la educación y de esta forma dar paso a mejores prácticas innovadoras que puedan ser emuladas en otras jurisdicciones. Ya sea la devolución o la delegación pueden acortar la distancia entre padres (o clientes) y el responsable por tomar decisiones y así sensibilizar y estimular el sentido de responsabilidad por los resultados (accountability) de los elaboradores de políticas ante el padre o cliente. Asimismo, al lograr reducir las responsabilidades administrativas cotidianas del ministerio, la devolución o la delegación puede fortalecer la labor fiscalizadora del Ministerio de Educación y de esta manera mejorar el sentido de “accountability” en los niveles ministeriales superiores. Finalmente, la participación de los padres en la gobernabilidad de las escuelas –y, en ocasiones, en materia de finanzas escolares– y la delegación a escuelas autónomas puede fortalecer la participación de los padres no solamente en la escuela, sino también en la educación de sus propios hijos en el hogar. Este último efecto puede ser singularmente importante de cara a los resultados de investigación que revelan que, en general, las variaciones en el aprendizaje pueden ser mejor explicadas por el entorno familiar que por el entorno escolar.

TABLA 3: MECANISMOS DE DESCENTRALIZACIÓN DISEÑADOS PARA PROVOCAR IMPACTOS EN LA EDUCACIÓN

Tipo de descentralización	Mecanismos para provocar impactos en la educación
Devolución	Más iniciativas innovadoras
	Fortalecimiento de “accountability” ante el cliente
	Fortalecimiento de la labor fiscalizadora del Ministerio de Educación
Delegación	Más iniciativas innovadoras
	Fortalecimiento de “accountability” ante el cliente
	Fortalecimiento de la labor fiscalizadora del Ministerio de Educación
	Mayor participación de los padres en la educación de sus hijos

Las mediciones de los resultados de la enseñanza pueden ser definidas de varias maneras, pero requieren, como mínimo, mediciones del nivel y distribución del aprendizaje y los años de escolarización completados por el estudiante. Es relativamente difícil utilizar estas medidas para evaluar la descentralización educativa. Primero, rara vez se dispone de series cronológicas consistentes y confiables. Segundo, los resultados de aprendizaje generalmente cambian lentamente como respuesta a cualquier tipo de intervención educativa, incluyendo la descentralización. Tercero, es extremadamente difícil controlar los efectos de las conmociones externas –que pueden ir desde desastres naturales y crisis fiscales hasta huelgas del profesorado y cambios de liderazgo a nivel de la educación nacional– que también pueden afectar los resultados de aprendizaje. Cuarto, las reformas educativas como la descentralización rara vez son implementadas rigurosa y uniformemente; por consiguiente, las comparaciones entre escuelas de gestión autónoma y tradicional pueden llevar a error si un alto número de las



primeras no consigue funcionar como deberían. Dada la dificultad de aislar los efectos que la descentralización puede tener sobre el aprendizaje y los logros académicos, algunas evaluaciones de la descentralización en lugar de centrarse en los cambios, lo hacen en factores cuya relación con el aprendizaje ya es conocida.

EL IMPACTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL APRENDIZAJE

Se han realizado muy pocas evaluaciones rigurosas sobre el impacto de la descentralización en el aprendizaje y, por las razones anteriormente expuestas, sus resultados han sido por regla general ambiguos. Una evaluación de las escuelas EDUCO de El Salvador revela que –manteniendo otros factores controlados– el logro cognitivo en estas escuelas no supera el de las escuelas públicas tradicionales (Jiménez y Sawada, 1998). Sin embargo, otra evaluación realizada en las escuelas autónomas de Nicaragua concluye que las escuelas que aplicaron el modelo autónomo (medido en función del grado de poder manifestado en la toma de decisiones) exhibieron niveles más altos de logros académicos (King y Ozler, 1998). Adicionalmente, un estudio de las reformas de descentralización en Brasil muestra que la creación de consejos escolares y la transferencia directa de recursos a las escuelas tiene por resultado una menor tasa de rezago, aunque no se advierte una relación estadísticamente importante con los logros cognitivos de los estudiantes (Paes de Barros y Silva Pinto de Mendoca, 1998). Asimismo, la selección de un director de escuela por parte del consejo escolar se asoció positivamente con logros cognitivos. Un cuarto estudio, esta vez conducido en Argentina, revela que la descentralización hacia las provincias trae aparejado puntajes más altos en las pruebas habitualmente administradas a los estudiantes, especialmente en aquellas provincias que no presentan déficit fiscal (Galiani y Scharrodosky, 2002).

EL IMPACTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN LOS RESULTADOS INTERMEDIOS

Es considerablemente más fácil medir los impactos de la descentralización en los resultados intermedios como, por ejemplo, la participación de los padres en la escuela, el ausentismo de los maestros, el ausentismo de los estudiantes y los indicadores de asignación de recursos, que hacerlo sobre el aprendizaje. Por ejemplo, en El Salvador, las escuelas EDUCO, asistidas por el estricto monitoreo ejercido por la comunidad y la sanción potencial de que a los maestros que no tuvieran menos días de ausentismo que el promedio observado en las escuelas tradicionales no se les renovarían el contrato, registraron en efecto menos días de ausentismo entre su personal docente. Adicionalmente, se constató que la probabilidad de que los padres involucrados en el programa EDUCO participaran en actividades cotidianas del aula, era tres veces mayor en estas escuelas que en las escuelas tradicionales. También se comprobó que la probabilidad de que los maestros visitaran las familias de sus estudiantes para indagar acerca de la inasistencia de algún alumno era mucho mayor en las escuelas EDUCO que en las escuelas públicas tradicionales. En Brasil, la creación de consejos escolares y la transferencia directa de recursos a las escuelas se asoció con una mejor tasa de asistencia de estudiantes. La información anecdótica de otros países revela que la descentralización al nivel de escuelas suele intensificar la participación de los padres en actividades de la escuela y reduce el ausentismo tanto de estudiantes como de maestros (Uemura, 1999).

¿POR QUÉ RAZÓN LOS IMPACTOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN NO HAN SIDO MAYORES?

Como se observara anteriormente, en principio, la descentralización debiera llevar a un mejoramiento de los resultados de la enseñanza incrementando las innovaciones, la participación de los padres en la educación de sus hijos y la “accountability” tanto al nivel de padres como a los niveles superiores de los Ministerios de Educación. En la práctica, algunos de estos impactos no llegan a ocurrir debido a que la descentralización educativa ha sido pobremente diseñada o pobremente implementada.

INNOVACIÓN

La descentralización les abre un espacio a los gobiernos subnacionales o a las escuelas locales para ser innovadores. La innovación puede aplicarse al proceso de adquisición de bienes, al mecanismo de transferencia de dinero hacia las escuelas y/o gobiernos, a la estrategia para incentivar el buen desempeño, a la manera de nombrar directores, a los mecanismos de participación de los padres en las escuelas, etc. Se cuenta con bastante información anecdótica de todas partes del mundo, en el sentido de que estos tipos de innovaciones ocurren en entornos descentralizados, hecho que también es cierto en los países de América Latina.

Si bien la ocurrencia de innovaciones educativas es un hecho indiscutible, se podría argumentar que éstas podrían ocurrir con más frecuencia y tener un impacto mucho mayor que el que actualmente se aprecia en la mayoría de los países. Las causas que explican esta incapacidad de capturar los beneficios potenciales de las innovaciones pueden resumirse en tres: (1) atención y apoyo inadecuado de los Ministerios de Educación, (2) redes no aptas para difundir las innovaciones exitosas y (3) incapacidad para replicar las innovaciones que han tenido éxito.

Si la innovación es, en los hechos, uno de los beneficios potenciales de la descentralización educativa, los Ministerios de Educación deberían formular políticas y programas diseñados para estimularla, premiarla y diseminarla. Varios ministerios han adoptado políticas que facilitan el otorgamiento de subvenciones para apoyar proyectos educativos en los establecimientos de educación (Proyectos Educativos Institucionales, o PEI). Estas políticas –que suelen tener un carácter temporal– deberían ser permanentes. Asimismo, se debería prestar asistencia técnica a dichas escuelas con el fin de estimular la creación de nuevos enfoques para resolver sus problemas.

Reconociendo el hecho de que estas innovaciones ya ocurren, los Ministerios de Educación, los sindicatos docentes u otros actores deberían difundir activamente estas innovaciones y adicionalmente promover las redes profesionales capaces de fomentar tal difusión. A pesar del éxito de una red como el Consejo de Secretarías de Educación (CONSED) de Brasil, por regla general los Ministerios de Educación de América Latina no se muestran interesados en estimular las innovaciones o en difundir sus resultados. Al mismo tiempo, las asociaciones profesionales –consejos escolares, directores de escuelas, funcionarios de finanzas, etc.– que desempeñan un papel vital en el desarrollo de redes en muchos países de la OCDE, en la mayoría de los países de América Latina o son demasiado débiles o sencillamente no existen.

Finalmente, hay muchos ejemplos de programas piloto exitosos y bien evaluados que involucran a escuelas autónomas, pedagogías interactivas, etc., que nunca han sido replicados. En algunos casos, estos programas tienen un costo demasiado alto para ser replicados, pero en otros, no son replicados ni llevados a escala simplemente por razones políticas y dada la naturaleza conservadora de las burocracias.

PARTICIPACIÓN DE LOS PADRES Y LA DEMANDA POR EDUCACIÓN

La descentralización a menudo ofrece a los padres la oportunidad de tomar parte en la gobernabilidad de las escuelas, participar directamente en ellas y jugar un papel más activo en la educación de sus hijos. La descentralización educativa puede hacer todas estas cosas en América Latina, pero no en un grado suficiente. Una larga tradición de no participar en las escuelas por parte de los padres, especialmente entre padres de bajo nivel socioeconómico, requiere la adopción de programas y acciones proactivas diseñadas para atraerlos a la escuela. Uno de los beneficios potenciales de la descentralización es aumentar la demanda popular por la enseñanza y por la calidad de la enseñanza, fenómeno que convierte a los padres en “consumidores” mejor informados y más elocuentes críticos de la instrucción impartida a sus hijos. Sin embargo, para materializar este beneficio se requiere que los padres dispongan de un espacio para expresar sus demandas en forma efectiva.



Tradicionalmente, ni los directores de escuelas ni los maestros han tenido que responder ante los padres y con frecuencia no miran con buenos ojos lo que consideran intervenciones externas al trabajo de profesionales. Una vez más, hay abundante información anecdótica sobre las acciones que los maestros y directores suelen tomar para limitar la participación de los padres en la escuela. Y a pesar de que se suelen aceptar sus aportes financieros, se tiende a rechazar cualquier intento de los padres por involucrarse en el funcionamiento de la escuela. Evidencia de escuelas altamente eficientes que atienden a niños pobres en los Estados Unidos y en otros países, muestra que un componente importante de su éxito es aquel tipo de director que abre las puertas de su escuela a la comunidad (Bryk, Kerbow y Rollow, 1997).

Estudios de investigación internacionales y de América Latina en particular sobre los factores que determinan el aprendizaje, han demostrado reiteradamente la importancia del rol que desempeñan los padres y el hogar en el aprendizaje de sus hijos (Cueto y Secada, 2004; García Aracil y Winkler, 2004). Los padres son quienes deciden a qué edad enviarán a sus hijos a la escuela, determinan cómo usa el niño su tiempo libre en el hogar (incluyendo el hacer tareas escolares) y asigna el porcentaje del presupuesto familiar que se destinará a la instrucción en el hogar. A su vez, cada una de estas variables tiene un efecto importante sobre cuánto aprende el niño y determinará si repite o no cursos. La descentralización ofrece el potencial para aumentar la participación de los padres en la educación de sus propios hijos involucrándolos en la escuela y, de paso, educándolos sobre la importancia de sus propios roles.

Accountability

Los países de América Latina han heredado como parte de su patrimonio cultural la existencia de un fuerte gobierno central que cumple la función de financiar y entregar la educación pública. Lo anterior, en combinación con una ineficiente capacidad administrativa, una débil tradición de democracia popular y un poderoso sindicato docente, se ha sumado para crear sistemas de educación que no rinden cuentas a los clientes de las escuelas ni muestran sensibilidad ante las iniciativas de política del gobierno central. Los sistemas de educación de la mayoría de los países parecen estar más dedicados al bienestar de la “burocracia de la educación pública” que al bienestar de los clientes, de la enseñanza, los estudiantes y sus padres.

Tradicionalmente, los padres han dispuesto de pocos recursos si llegasen a sentirse descontentos con la educación de sus hijos. Los padres que cuentan con los medios pueden matricular a sus hijos en escuelas privadas. Sin embargo, la mayoría de las familias, que no puede darse ese lujo, tiene una capacidad muy limitada para expresar su desencanto acerca de la educación que reciben sus hijos y prácticamente ningún poder para influir sobre ella. En los últimos años, esta modalidad tradicional de financiar y entregar educación ha comenzado a cambiar a través iniciativas de descentralización hacia los gobiernos subnacionales y hacia las escuelas.

FIGURA 1: ACCOUNTABILITY EN LA EDUCACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA



La Figura 1 ilustra la “accountability” en un sistema tradicional de educación centralizada (Banco Mundial, 2003). Tres grupos de actores constituyen la tríada involucrada en esta rendición de cuentas del proceso educativo. En términos simples, los clientes dan a conocer sus preferencias a los elaboradores de políticas a través de la urna. Estos últimos, a su vez, formulan políticas que reflejan dichas preferencias y ordenan a los proveedores del servicio que las apliquen. Los proveedores del servicio acatan las políticas y regulaciones originadas en los niveles superiores y utilizando el financiamiento disponible entregan los servicios de instrucción a los niños y a sus padres.

La descentralización afecta la “accountability” principalmente acortando la distancia entre el cliente o padre y el elaborador de políticas que pasa a convertirse en el secretariado provincial o municipal en lugar del Ministerio de Educación nacional. Si esto es todo lo que ocurre como resultado de la descentralización, probablemente habrá muy poco que cambie en términos de “accountability” y, por lo tanto, es bastante probable que el impacto en los resultados de la enseñanza también sea magro.

Las razones que explican la débil “accountability”, incluso en los sistemas más fuertemente descentralizados, son: (1) un cliente con voz débil, (2) insuficiente información, (3) roles confusos y (4) incentivos pobres.

¿Por qué no es fuerte la voz del cliente (padre) ni siquiera en los sistemas descentralizados? En la mayoría de los países, los padres expresan su voz a través de las urnas eligiendo por medio del voto a los legisladores nacionales, regionales y/o locales, quienes recaudan y utilizan los ingresos disponibles en formas consistentes con los deseos del votante promedio. Sin embargo, estos líderes democráticamente elegidos no son responsables solamente por la educación, sino también por todo el espectro de servicios gubernamentales. La voz de los padres exigiendo más o mejor educación puede ser extremadamente débil comparada con la voz del contratista a la espera de grandes proyectos de infraestructura, la voz del sindicato docente demandando salarios más altos, o la voz del rico que no desea pagar más impuestos. El resultado es un nivel de gasto y un servicio cuya calidad y cantidad deja a la mayoría de los padres insatisfechos. Si bien la delegación hacia escuelas autónomas resuelve el problema de “falta de voz” –al menos en cuanto a algunas decisiones se refiere–, una gran parte de las decisiones sigue siendo tomada en las esferas superiores del Estado.

Asimismo, otro factor que contribuye a la débil “accountability” es la escasa información que poseen los padres (y en muchos casos, los elaboradores de políticas) sobre aspectos financieros, el gasto y los resultados de la labor pedagógica de sus escuelas. Incluso en los países desarrollados los padres suelen no conocer la verdadera efectividad –el valor agregado– de las escuelas de sus hijos. Este problema se agrava en los países en desarrollo, donde los padres no conocen ni siquiera la información más básica acerca de sus escuelas - financiamiento, gastos, evaluaciones y resultados. La falta de información hace mucho más difícil que los padres puedan hacerse escuchar invocando argumentos sólidamente fundamentados. La ausencia de información –por ejemplo, acerca del rendimiento relativo de las escuelas– también contribuye a la complacencia entre los padres, especialmente entre padres que pueden tener un bajo nivel de educación y reduce la capacidad de los elaboradores de políticas para implementarlas. La descentralización en sí contribuye poco a mejorar la información disponible a los padres. Y mientras que en la actualidad muchos países de América Latina han adoptado pruebas nacionales para medir los logros académicos de sus estudiantes y de esa forma monitorear las tendencias nacionales o regionales, sólo países de mayores ingresos como Chile y Uruguay someten anualmente a sus escuelas a pruebas y elaboran informes sobre su rendimiento.

Incluso si los padres se encuentran bien informados, ellos deben saber a quién dirigirse para reclamar sobre el bajo rendimiento de la escuela de un hijo. La asignación de responsabilidades educativas, particularmente en los sistemas descentralizados, no es siempre transparente y conocida. Por ejemplo, si un padre observa que el maestro de su hijo con frecuencia se encuentra ausente de la escuela –una ocurrencia nada inusual en escuelas rurales pobres–, ¿a quién deberá quejarse, al director de la escuela, al inspector, al ministro de Educación? A menudo los padres no saben cómo hacer un reclamo ni a quién deben presentarlo. La legislación educativa suele ser ambigua respecto de las funciones de cada nivel del gobierno, en tanto que las avenencias



políticas frecuentemente se traducen en responsabilidades compartidas. La resistencia demostrada por algunos Ministerios de Educación a implementar legislación descentralizada, de manera de poder conservar su poder sobre las decisiones políticas y de adquisiciones, tiende a oscurecer, aún más, una asignación de funciones de naturaleza ambigua.

Un fuerte sentido de “accountability” requiere fuertes incentivos. En un mercado privado competitivo, el incumplimiento de las demandas del cliente lleva a la bancarrota o, por lo menos, a una contracción de la participación en el mercado. En algunos países (por ejemplo, Chile), los administradores del sector público deben enfrentar cargos criminales si como producto de una auditoría se descubre que los presupuestos han tenido un destino distinto al asignado. Sin embargo, en la educación pública prácticamente nadie sufre las consecuencias si los niños no llegan a aprender. Las remuneraciones de los maestros no están condicionadas a su desempeño en la sala de clases, a pesar de que bajo circunstancias especiales reciben bonos cuando las escuelas que los emplean superan cierto nivel de rendimiento. Los maestros y los directores casi nunca pierden el empleo producto de los bajos resultados de una escuela en una prueba. En muchos países de América Latina, los maestros y los directores rara vez son evaluados ni mucho menos premiados o sancionados por su desempeño profesional.

¿QUÉ PUEDE HACERSE PARA MEJORAR EL RENDIMIENTO BAJO UN RÉGIMEN DE DESCENTRALIZACIÓN?

Basándose en esta diagnosis, la receta para mejorar la labor pedagógica de las escuelas en un régimen descentralizado es simple y directa: (1) fomentar y difundir las innovaciones, (2) estimular y nutrir una participación relevante de los padres en el proceso educativo y (3) fortalecer la “accountability” fortaleciendo la voz del cliente, entregando a los padres amplia información sobre el rendimiento relativo de su escuela, clarificando los roles y responsabilidades educativas en cada nivel de gobierno y fortaleciendo los incentivos por buenos resultados.

FOMENTO DE LA INNOVACIÓN

Como destacáramos anteriormente, los ministerios deberían esforzarse más para promover la innovación, proporcionando a las escuelas subvenciones de carácter permanente para proyectos de mejoramiento, prestando asistencia técnica para ayudar a las escuelas y a los gobiernos locales a elaborar soluciones creativas para sus problemas y premiando iniciativas innovadoras a través del reconocimiento público y de compensaciones económicas.

Las escuelas de América Latina ya han demostrado ser innovadoras. Quizás la falta de aplicación, rápida diseminación y replicación de esas innovaciones sea un aspecto más preocupante. En los países de la OCDE la labor de diseminación suele ser la responsabilidad de grupos profesionales, tales como las asociaciones de directores de escuelas, los consejos escolares y las asociaciones de padres. Este es precisamente el tipo de asociaciones que también debiera fomentarse en América Latina. En ocasiones, la replicación de innovaciones exitosas puede requerir inicialmente la asistencia económica de los Ministerios de Educación y este es justamente el rol que estas asociaciones deberían cumplir en un sistema de educación descentralizado.

ESTÍMULOS A LA DEMANDA

Los Ministerios de Educación deben esforzarse más para crear en los padres la demanda por una educación de calidad, aumentar la participación de los padres en la educación de sus propios hijos y desarrollar entre los educadores iniciativas que tiendan a fortalecer una orientación que privilegie al cliente.

La creación de demanda entre los padres tiene poco que ver con la descentralización. Sin embargo, las campañas de relaciones públicas diseñadas para fortalecer la demanda podrían tener mayor éxito dentro de

un contexto que ofrezca a los padres un medio efectivo para expresar su voz. Asimismo, el fortalecimiento de la participación de los padres en la educación de sus hijos, especialmente a través de la participación en la escuela, está críticamente vinculado al diseño de la descentralización. Existe evidencia de que la participación de los padres no puede sustentarse si no se les otorga un legítimo poder para tomar decisiones. Ni las escuelas ni los consejos escolares sobrevivirían si sus poderes no dejan de ser de naturaleza exclusivamente consultiva.

Fortalecer la orientación del cliente es algo difícil de lograr en cualquier burocracia y quizás particularmente en una que está más acostumbrada a escuchar a los maestros que a los padres. Los ministros de Educación son actores claves en el desempeño de esta tarea. Ellos crean un clima favorable para el ministerio escuchando a los padres, dirigiéndose a la nación en forma periódica para hablar sobre el estado de la educación, proporcionando mecanismos simples para que los padres, y otras personas, puedan expresar su descontento y exigiendo que el personal del ministerio responda en forma dinámica.¹

FORTALECIMIENTO DE LA ACCOUNTABILITY

La “accountability” ante los padres –el cliente– puede ser fortalecida aumentando la voz del cliente, proporcionándoles información sobre la labor pedagógica de su escuela, municipalidad o región, clarificando los roles de los diferentes niveles de gobierno y fortaleciendo los incentivos por desempeño.

El diseño de la descentralización está estrechamente vinculado con la fortaleza de la voz del cliente. En general, mientras más cerca del cliente se encuentre la persona que toma las decisiones y mientras más importantes sean las decisiones que la persona debe tomar, más poder adquirirá la voz del cliente. Sin embargo, el poder que tenga esa voz también estará influenciado por el grado de disponibilidad de información sobre la labor pedagógica de la escuela.

Los padres necesitan disponer de tres tipos de información básica sobre sus escuelas: estándares mínimos del servicio, resultados académicos y resultados financieros. Los estándares mínimos del servicio establecen puntos de referencia relacionados con información sobre el tamaño de la clase, las calificaciones de los maestros, la seguridad del edificio, etc., datos que los padres podrán utilizar para evaluar su propia escuela. Los resultados académicos incluyen mediciones de logros de aprendizaje y éxito académico: puntajes en pruebas estandarizadas, tasa de repetición, tasas de deserción, porcentaje de ingresos a la universidad, informes externos de evaluación de la escuela, etc. Adicionalmente, se podría incluir una medición de la pérdida (leakage), provocada por actos de corrupción o ineficiencia burocrática; un ejemplo podría ser la medición del gasto a nivel nacional o regional por alumno, dividido por el gasto real por cada alumno que asiste a la escuela.

La diseminación y presentación de la información a los padres es tan importante como su contenido. Parte de esta información podría ser simplemente desplegada en el diario mural de la escuela; ésta podría incluir informes de evaluación escolar (si los hubiere) y el presupuesto de la escuela. Otros tipos de información –por ejemplo, puntajes en pruebas nacionales estandarizadas– podrían ser publicados en los periódicos e Internet. Sin embargo, la mayor parte de la información debiera ser presentada en la forma de un certificado de notas de nivel escolar y, en algunos casos, de nivel municipal.

Un certificado de notas debiera incluir información comparativa, relevante y selectiva.² Primero, la información debe ser presentada en una forma tal que permita comparar los resultados de la escuela con los de otras escuelas de la región, con los de la propia escuela a través del tiempo y con los estándares nacionales. Los padres deben ser capaces de comparar para poder evaluar si el rendimiento de la escuela es el adecuado.

1. En forma reciente, un ministro de Educación brasileño puso a disposición del público un número 800 que permite que los padres y otras personas interesadas hagan sugerencias o reclamos en forma telefónica. El ministro publicitó esta iniciativa en su discurso radial semanal.

2. Un buen ejemplo de un certificado de notas se puede encontrar en el Estado de Paraná, Brasil.



Segundo, la información debe ser relevante, es decir, de interés para los padres y para otros ciudadanos. La información técnica que utiliza el especialista en planificación educativa puede no ser entendida o del interés de los padres. La producción de información sólo será sustentable en la medida que los padres y los ciudadanos la demanden y ellos sólo la demandarán si la perciben como relevante. Tercero, la información proporcionada debe ser selectiva y estar enfocada en un número limitado de indicadores académicos y financieros. Un exceso de información puede confundir y ciertamente tiene menos valor que una cantidad limitada de información enfocada en sólo unos pocos indicadores claves. Cuarto, la presentación de la información es crítica. Pocos padres son especialistas en estadísticas y, en países en desarrollo, muchos padres pueden tener una comprensión lectora y numérica limitada. Por consiguiente, dentro de lo posible, la información deberá ser presentada preferentemente en forma gráfica, no tabular.

CLARIFICACIÓN DE LOS ROLES DEL ESTADO

Los roles del Estado podrían ser más claros si, a través de una reingeniería de los roles de los Ministerios de Educación que tienda a orientar a dichos roles hacia un conjunto nuevo y necesario de funciones, se armonizaran las leyes de forma de prevenir la ocurrencia de responsabilidades antagónicas y compartidas.

La ambigüedad acerca de la asignación de responsabilidades proviene de dos fuentes principales. Una de ellas es la existencia de asignaciones antagónicas en diferentes disposiciones legales - por ejemplo, las discrepancias entre la ley general de educación y una ley que establece las responsabilidades de, digamos, las municipalidades. Otra, es la legislación que explícitamente asigna una función educativa a más de un nivel de gobierno. En cualquiera de los dos casos, dichas ambigüedades primero deben ser identificadas. Posteriormente, será necesario promulgar nuevas leyes que clarifiquen la asignación de responsabilidades. No hacerlo es una invitación abierta a prescindir de la "accountability". Dejando la política de lado, una buena regla a seguir para clarificar la asignación de funciones antagónicas o ambiguas es atenerse al principio de subsidiaridad: trasladar la función al nivel de gobierno más bajo posible capaz de ejercer dicha función.

Un Ministerio de Educación que desee preservar su propio poder para contratar, realizar adquisiciones y gastos, puede resistirse a aplicar las políticas de descentralización y de esa forma también contribuir a la confusión sobre quién es responsable por hacer qué. Disminuir la confusión y apoyar a la educación descentralizada, normalmente requerirá la reingeniería del Ministerio de Educación para eliminar sus funciones redundantes y crear y fortalecer sus nuevas responsabilidades consistentes en monitorear, evaluar, dar asistencia y elaborar políticas. La transformación de un Ministerio de Educación con el propósito de apoyar iniciativas de descentralización requiere un ministro de Educación comprometido con la gestión de dicho cambio y lo suficientemente afortunado como para permanecer en el cargo el tiempo necesario para materializarlo.

Finalmente, los Ministerios de Educación pueden reforzar los incentivos por buenos resultados otorgados a las escuelas y a los niveles descentralizados de gobierno responsables por la entrega de enseñanza. Las escuelas que muestren resultados superiores a los esperados podrían recibir compensaciones económicas y de otras índoles. Los proyectos escolares pueden ser financiados sobre la base de la calidad de sus propuestas. Las buenas actuaciones de maestros, directores, escuelas y consejos escolares deben ser públicamente reconocidas.

CONCLUSIÓN

La descentralización tiene el potencial de mejorar la enseñanza. Si bien estos últimos años América Latina ha sido el epicentro de la descentralización, hasta la fecha, muy pocos de sus beneficios potenciales se han visto materializados. Irónicamente, la materialización de los beneficios potenciales de la descentralización requerirá un Ministerio de Educación moderno, orientado al cliente y lo suficientemente valeroso como para descartar muchas de las funciones que tradicionalmente ha asumido durante las últimas décadas, con la finalidad de desarrollar las nuevas funciones que serán necesarias para garantizar una exitosa descentralización educativa.

BIBLIOGRAFÍA

Alvarez, Benjamín, y Donald Winkler (1998). "Reforming the School in Latin America and the Caribbean: An Institutional Analysis", *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*. The World Bank, Washington, DC.

Crosby, Benjamin (2003). "Decentralization and Education in Central America", Draft.

Cueto, Santiago, y Walter Secada (2004). "Mathematics Learning and Achievement in Quechua, Aymara and Spanish Boys and Girls in Bilingual Spanish Schools in Peru", próximamente en Winkler y Cueto (2004).

Di Gropello, Emanuela (2002). "An Assessment of the Impact of Decentralization on the Quality of Education in Chile", *World Bank Economist's Forum*, Washington, DC.

Di Gropello, Emanuela y Rossella Cominetti (eds.) (1998). *La Descentralización de la Educación y la Salud: Un Análisis Comparativo de la Experiencia Latinoamericana*. CEPAL, Santiago de Chile.

Di Gropello, Emanuela (1997). *Descentralización de la Educación en América Latina: Un Análisis Comparativo*. Serie Reformas de Política Pública N° 57. CEPAL, Santiago de Chile.

Galiani, S., y Schargrodsky, E. (2002) "Evaluating the Impact of School Decentralization on Educational Quality", *Economía, Revista de la Asociación Económica de América Latina y el Caribe*.

García Aracil, Adela y Donald Winkler (2004). "Education and Ethnicity in Ecuador", próximamente en Winkler y Cueto (2004).

Gershberg, Alec (2001). "Fostering Effective Parental Participation in Education: Lessons from a Comparison of Reform Processes in Nicaragua and Mexico", *World Development*.

Jiménez, Emmanuel, y Y. Sawada (1998). "Do Community Managed Schools Work? An Evaluation of El Salvador's EDUCO Program," *World Bank Economic Review*, pp. 415-441.

King, Elizabeth, y B. Ozler (1998). "What's Decentralization Got to do With Learning? The Case of Nicaragua's School Autonomy Reform". Documento de Trabajo del Banco Mundial. Serie sobre Evaluación del Impacto de las Reformas Educativas, N° 9, Washington, DC.

Leithwood, Kenneth, y Lorna Earl (2000). "Education Accountability Effects: An International Perspective", *Peabody Journal of Education*.

Paes de Barros, Ricardo y R. Silva Pinto de Mendonca (1998). "The Impact of Three Institutional Innovations in Brazilian Education", en W. D. Savedoff (ed.), *Organization Matters: Agency Problems in Health and Education*. Inter-American Development Bank, Washington, DC.

Parandekar, Suhas; Rob Vos y Donald Winkler (2002). "Ecuador: Crisis, Poverty, and Social Protection", en Paul Beckerman y Andres Solimano (eds.), *Crisis and Dollarization in Ecuador: Stability, Growth, and Social Equity*. World Bank, Washington, DC.

PREAL (2003). *Rendición de Cuentas en Educación: Un Llamado a la Responsabilidad por los Resultados*. Santiago, Chile.

Uemura, Mitsue (1999). *Community Participation in Education: What do we know?* World Bank, Washington, DC.

Winkler, Donald, y Santiago Cueto, Editors (2004). *Ethnicity, Race, Gender and Education in Latin America*. PREAL, Santiago, Chile.

Winkler, Donald (2003). *Strengthening Accountability in Public Education: The Challenge Facing Central America and Mexico*. Research Triangle Institute, Washington, DC.



Winkler, Donald (2002). "Los Efectos de la Descentralización del Sistema Educativo Sobre la Calidad de la Educación en América Latina", en *Creando Autonomía en las Escuelas*. PREAL, Santiago de Chile.

Winkler, Donald (1999). "Empowering Municipalities or Schools?" *Decentralizing the State*. The World Bank, Washington, DC.

Winkler, Donald (1991). *Decentralization in Education: An Economic Perspective*. The World Bank, Washington, DC.

World Bank (2003), *World Development Report 2004: Making Services Work for the Poor People*. Washington, DC.

World Bank (1999). *Brazil Municipal Education: Resources, Incentives and Results*. Washington, DC.

Wossmann, L. (2000). *Schooling Resources, Educational Institutions and Student Performance: The International Evidence*. Kiel Institute of World Economics Working Paper N° 983, Kiel, Germany.

Winkler, Donald (1999). "Empowering Municipalities or Schools?" *Decentralizing the State*. The World Bank, Washington, DC.

Winkler, Donald (1991). *Decentralization in Education: An Economic Perspective*. The World Bank, Washington, DC.

World Bank (2003), *World Development Report 2004: Making Services Work for the Poor People*. Washington, DC.

World Bank (1999). *Brazil Municipal Education: Resources, Incentives and Results*. Washington, DC.

Wossmann, L. (2000). *Schooling Resources, Educational Institutions and Student Performance: The International Evidence*. Kiel Institute of World Economics. Working Paper N° 983, Kiel, Germany.