



Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe
Partnership for Educational Revitalization in the Americas

Nº 7

**La Educación en América Latina:
Problemas y Desafíos.**

Jeffrey Puryear.

LA EDUCACIÓN EN AMÉRICA LATINA: PROBLEMAS Y DESAFÍOS*

Jeffrey Puryear

Introducción

América Latina necesita un nuevo enfoque de la educación.

Las políticas tradicionales, basadas principalmente en la extensión de la cobertura a más alumnos, son actualmente inadecuadas frente a los cambios sociales y económicos que están ocurriendo en la región. El énfasis en la expansión de la cobertura escolar no ha sido capaz de generar niveles satisfactorios de calidad ni de promover la equidad económica y social. Además, el actual sistema ha demostrado ser impermeable a las demandas de los cambiantes mercados laborales. En la mayor parte de la región, la buena educación sigue estando concentrada en las clases altas y media alta y es impartida por colegios privados relativamente caros. Más aún, mucho de lo que es aprendido en la escuela tiene una aplicación limitada en el mundo de trabajo moderno. Estas deficiencias tienen un impacto muy negativo en los sectores pobres que dependen de la educación para la movilidad social y que no tienen otra opción que asistir a las escuelas públicas.

Esta brecha entre oferta y demanda en la educación en América Latina se ha exacerbado debido a los cambios que ocurren actualmente en la región. América Latina llegó al límite de un modelo de desarrollo económico al principio de los 80 y está rápidamente pasando a otro. El antiguo modelo, que funcionó durante tres decenios, estaba basado en el proteccionismo, los préstamos extranjeros, la explotación de los recursos económicos y los déficits presupuestarios internos. El nuevo modelo está basado en la apertura de las economías nacionales a la competencia internacional, la inversión extranjera, la innovación tecnológica, y los equilibrios macroeconómicos. La democracia como forma de gobierno ha ingresado a ser una parte importante de los países de la región y la administración pública está siendo rápidamente descentralizada. Sobre todo, América Latina se está integrando gradualmente en un nuevo orden económico y a un nuevo orden político mientras crea vínculos más estrechos con los Estados Unidos. El modelo de desarrollo emergente ha traído consigo nuevas demandas tanto para los ciudadanos como para el Estado. Las economías abiertas, integradas al sistema global, requieren de una fuerza de trabajo internacionalmente

competitiva con un énfasis en la ciencia y la tecnología. El retorno de los regímenes democráticos ha gatillado nuevas demandas de parte de los ciudadanos a los servicios gubernamentales y existe una demanda creciente por parte de los gobiernos por contar con ciudadanos informados y responsables. La descentralización de la administración pública está poniendo un nuevo énfasis en la participación ciudadana, en la autonomía y en la responsabilidad de los gobiernos provinciales y municipales.

Para enfrentar estas demandas, los sistemas educacionales latinoamericanos tendrán que perseguir, simultáneamente, objetivos desafiantes y a veces contradictorios. Deben preparar a los alumnos para los trabajos de una economía moderna, e internacionalmente competitiva. Deben fomentar el cambio científico y tecnológico. Deben promover la equidad social y la movilidad. Y deben preparar a la gente para que participen en sistemas democráticos. Para alcanzar estos objetivos, se requiere de sistemas educacionales que sean sensibles a los cambios económicos y sociales y capaces de ajustarse para satisfacer las demandas de diversas clientelas.

Desgraciadamente, los sistemas educativos no están respondiendo bien a estos desafíos. Los educadores hablan crecientemente de una "separación radical" entre los sistemas educativos de la región y sus necesidades de desarrollo. Apuntan a la baja calidad de la mayor parte de la educación pública, a su declinante rol en la promoción de la movilidad social, a la debilidad de la educación técnico-vocacional a nivel de la secundaria y a la disociación general entre el sistema escolar y las demandas de una economía moderna. Notan la ausencia evidente de conocimiento utilitario a nivel de primaria y de secundaria, la carencia de incentivos para desarrollar un pensamiento racional y crítico y una limitada información sobre las sociedades y las tecnologías contemporáneas. Citan la proliferación de sistemas universitarios sobre-expandidos, caracterizados por muchos

*Una previa versión de este artículo fue comisionada y presentada en el Council of Foreign Relations el 27 de Febrero, 1996 para el Latin America Program Study Group, "Educational Reform in Latin America." Este artículo también aparece, en conjunto con otros documentos preparados para el grupo, en el correo electrónico (www.foreignaffairs.org/conference). Un reportaje completo sobre los procedimientos del Study Group esta disponible a través del Council of Foreign Relations, 58 East 68th Street, New York, NY 10021.

establecimientos, de dudosa calidad, y por el predominio de especialidades que conducen a la actividad burocrática. También resaltan las inequidades inherentes a un sistema de difundidos subsidios a la educación superior y destacan la baja calidad de los profesores en todos los niveles del sistema (ECLAC-UNESCO 1992; Schiefelbein 1995; World Bank 1995).

Una revisión de los principales desafíos de los sistemas educativos en términos de acceso, calidad y equidad y los factores subyacentes a esos desafíos del futuro demuestra, a veces en forma dramática, el actual estado de la práctica.

1.- Acceso

Lo bueno es que América Latina ha alcanzado un notable éxito en expandir la educación hacia vastos sectores que antes se quedaban sin ella. El analfabetismo bajó de un 34% en el año 1960 a un porcentaje estimado de 13% en 1995 (UNESCO 1995, Tabla 2.2; UNESCO 1968, Tabla 1.3). La proporción de niños menores de cinco años que asisten a programas preescolares aumentó de 2% en 1960 a 17% en 1990 (UNESCO 1996, 22, Tabla 1).¹ Las tasas de matrícula en primaria aumentaron en casi un 50% y hoy exceden el 90% en la mayoría de los países. Las tasas de secundaria han crecido de un 36% de la cohorte de edad a 66% y las tasas de matrícula en la educación superior han crecido de un 6% a un 27% (Tabla A y Gráfico A). Las tasas de matrícula en secundaria son más altas que las de África y similares a las de Asia del Este en tanto que las tasas de matrícula en terciaria se aproximan a las de Europa y Asia Central (World Bank 1995, 34, Gráfico 2.1). Las diferencias de género han disminuido y las niñas tienen tasas iguales a las de los niños en todos los niveles escolares (UNESCO 1995, Tabla 2.4; World Bank 1995, 44, Gráfico 2.6, Schiefelbein y Perruzzi 1991). Estos logros son bastante impresionantes vistos en el contexto del crecimiento promedio del 3% anual de la población en edad

Tabla A

Matrícula por Nivel Educativo como Porcentaje de la Matrícula Total de América Latina y el Caribe 1960 - 1990

Nivel de Educación	1960	1970	1980	1990	1993
Preescolar	3.0	3.0	5.2	9.2	9.3
Primario	82.5	80.2	71.0	65.3	64.6
Secundario	12.6	14.0	18.5	19.1	19.5
Terciario	1.8	2.8	5.4	6.4	6.6
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Schiefelbein 1995, Bolletín 37, and UNESCO Statistical Yearbook 1995.

Tasa Neta Estimada de Matrícula* por Nivel Educativo en América Latina y El Caribe

Nivel de Educación	1960	1970	1980	1990	1992
Preescolar (edades de 0 a 5)	2.4	3.3	7.8	16.7	17.4
Primaria (edades de 6 a 11)	57.7	71.0	82.9	87.1	87.5
Secundaria (edades de 12 a 17)	36.3	49.8	62.9	66.2	68.0
Terciaria (edades de 18 a 23)	5.7	11.6	24.1	26.9	25.4

La tasa de Matrícula neta para Asia del Este y el Pacífico en 1191 era 100. La tasa de Matrícula neta para los países industrializados para 1991 era 99.

* Número de estudiantes (independientemente del curso) dividido por la población del mismo grupo etario

Fuente: Schiefelbein 1995.

escolar de la región, de la mayor migración rural-urbana y la crisis de la deuda de los 80.

La educación post secundaria y superior se ha expandido en forma impresionante, quintuplicándose las tasas de matrícula desde 1960, extendiéndose geográficamente, diversificándose institucionalmente y ofreciendo nuevas especialidades. Actualmente, América Latina tiene un sistema amplio y altamente variado que incluye institutos politécnicos, universidades tradicionales y universidades nuevas (públicas y privadas) diseñadas para enfrentar la creciente demanda de formación post secundaria. Las universidades han venido conectándose progresivamente con sus contrapartes en Europa y en Norteamérica, incluso algunas

¹ Myers (1995) provee una visión comprensiva sobre los avances de la educación preescolar en América Latina.

de ellas han llegado a adoptar el modelo de organización departamental que incorpora más ciencia, enfatiza la investigación y establece facultades de jornada completa. A lo largo de la región, ha aparecido también una red de centros de investigación privados, independientes de las universidades, que se concentran en las ciencias sociales y que, en muchos casos, son financiados con recursos del exterior (Brunner 1990; Winkler 1990).

Estos avances coexisten, sin embargo, con una serie de fallas. Como demuestra el Gráfico B, América Latina se encuentra rezagada con respecto a las exitosas economías de Asia del Este en términos del nivel educacional promedio de la fuerza laboral. La brecha es particularmente grande a nivel primario y secundario (Birdsall y Sabot 1994). Los avances en cobertura varían mucho entre los países e incluso, al interior de ellos, los menos favorecidos son los grupos indígenas y los pobres, rurales y urbanos. Las mujeres indígenas están particularmente en desventaja en términos de acceso a la educación. Las tasas de matrícula preescolar son aún bajas. La expansión ha sido más rápida en los niveles más altos -educación secundaria y superior- que atiende principalmente a jóvenes de grupos de ingresos medios y altos. Por otra parte, los sistemas de educación primaria y secundaria de América Latina están fuertemente segmentados en función del status económico de las personas, quedando las más pobres relegadas al sistema público en tanto que los ricos y la mayoría de la clase media asiste a colegios privados.

2. Calidad

La calidad de la educación que la mayoría de los niños recibe en América Latina es deficiente. Es particularmente el caso de las escuelas públicas que reúnen a la mayoría de los estudiantes de primaria y secundaria y virtualmente todos los sectores pobres. El énfasis puesto en la expansión ha significado reducir la atención en los procesos y los resultados del aprendizaje. Fondos que pudieron haber sido gastados en laboratorios, textos o capacitación de los docentes se han dedicado, en cambio, a salas de clases, administradores y al pago de profesores. No se han establecido programas para apreciar y promover la calidad, tales como medidas confiables para el rendimiento escolar, para el producto docente y para la excelencia institucional. Como consecuencia, muchos niños no logran un manejo efectivo del lenguaje ni de las matemáticas,

los colegios secundarios no preparan a los estudiantes para que funcionen efectivamente en las sociedades modernas y muchas de las universidades nuevas son poco más que escuelas secundarias. La calidad es difícil de medir, ya que la mayoría de los países latinoamericanos no han establecido sistemas nacionales para evaluar el rendimiento en educación. Sin embargo, hay por lo menos cinco indicadores que sugieren que un serio problema de baja calidad está presente en todos los niveles de la educación.

i) Los gastos promedio por estudiante se mantienen muy por debajo del de los países industrializados. La crisis de la deuda de los 80 provocó que el gasto de los gobiernos en educación bajara significativamente. A nivel global, el gasto público en educación bajó, en términos reales, en un 15% entre 1980 y 1985, en tanto que el gasto per cápita descendió cerca de 25% (Tabla B). Un estudio al respecto determinó que los gastos promedio por estudiante en educación primaria bajaron de US\$ 164 a US\$ 118 (Wolff, Schiefelbein y Valenzuela 1993, 80-81). El gasto ha comenzado a recuperarse pero se mantiene en una pequeña fracción de gasto por alumno con respecto a los países desarrollados (UNESCO 104, Tabla 12).

ii) Las tasas de repetición en América Latina son altas. Estas están entre las más altas del mundo. Un alumno promedio permanece cerca de siete años en la educación primaria pero completa sólo cuatro grados (Schiefelbein y Valenzuela 1995, 19). Más o menos, uno de cada dos alumnos repite el primer grado (Gráfico C). La tasa de repetición promedio dentro de un ciclo de primaria de seis años es de 30% por año (Wolff, Schiefelbein y Valenzuela 1993, Tabla C). El costo de enseñar a estos repitentes ha sido calculado recientemente en US\$2.5 billones, cerca de un tercio del gasto total en educación primaria en la región (Schiefelbein 1995,13). Aunque la repitencia tiene diversas causas, es claramente un signo de baja calidad.

iii) Las tasas de estudios completos son bajas. Menos de la mitad de los estudiantes que comienza primaria completa el ciclo (UNESCO-OREALC 1992, 17). La mayoría de los estudiantes que accede a la educación secundaria no se gradúa. Si se combina con las tasas de repetición, esto implica que si bien casi todos los niños pasan un tiempo en el colegio, pocos alcanzan logros significativos de aprendizaje. En México, por ejemplo, cerca de la mitad de los estudiantes que entran

Figura A

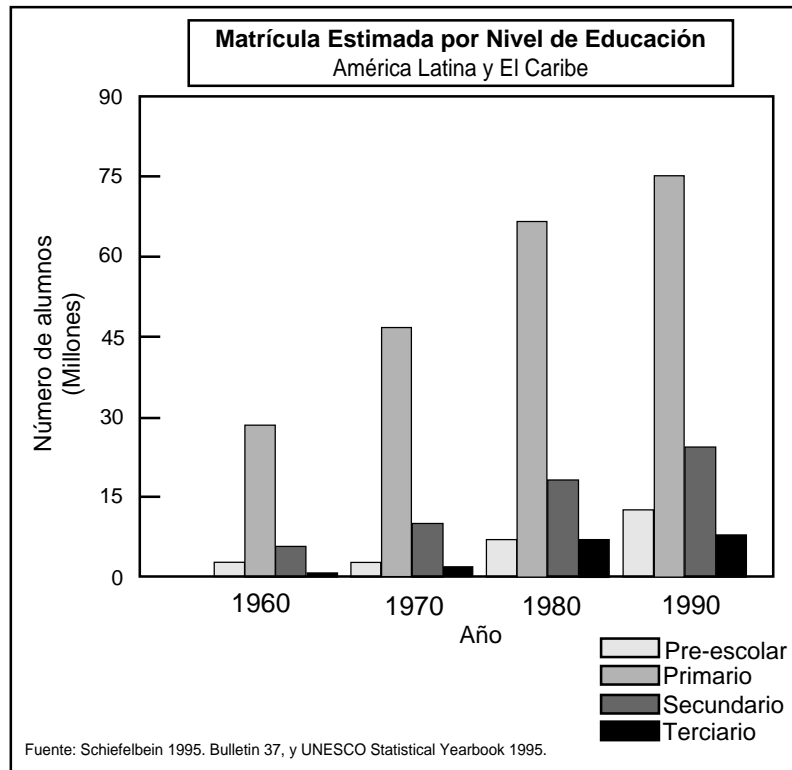


Figura B

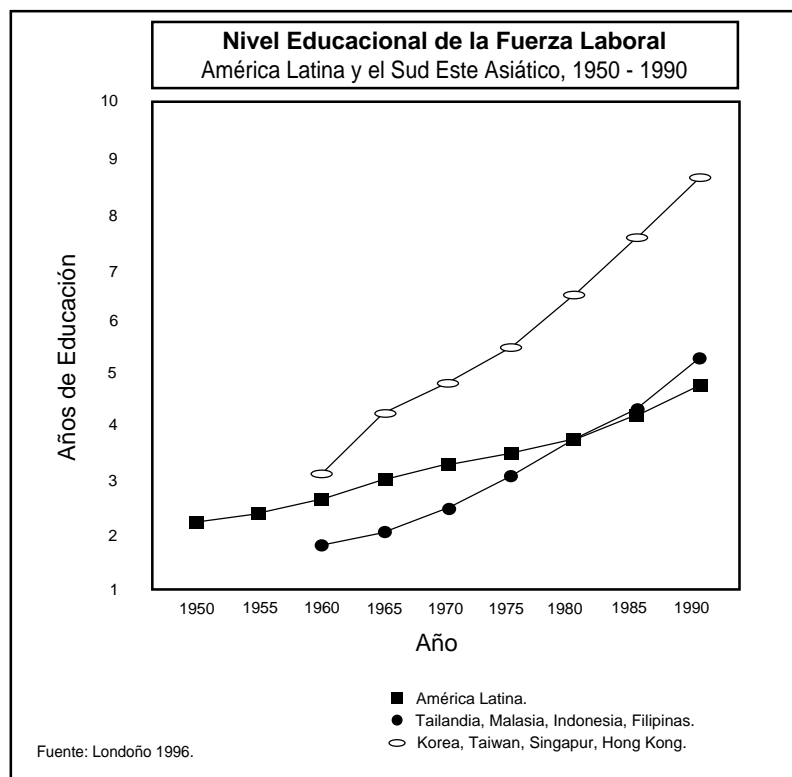


Tabla B

Gasto Público en Educación
América Latina Y El Caribe

	Año			
	1980	1985	1990	1993
Gasto Público (Billones de \$US)	34.2	28.9	47.1	66.6
Gasto Público como % del Producto Nacional Bruto	3.9	4.0	4.1	4.6
Gasto Público Percapita (\$US)	95	72	107	143
Países Desarrollados: Gasto Público como % del PNB				5.3
Países en Desarrollo: Gasto Público Percapita (\$US)				4.1
Países Desarrollados: Gasto Público Percapita (\$US)				1089
Países en Desarrollo: Gasto Público Percapita (\$US)				43

Fuente: UNESCO Statistical Yearbook 1995.

al ciclo básico no lo completan, dejándolos sin las adecuadas capacidades de lectura y escritura y sin los conocimientos básicos de aritmética (de Iborrola 1995, 60).

iv) Los puntajes de las pruebas son bajos. El rendimiento de los alumnos latinoamericanos es bajo de acuerdo a los pocos estudios comparados disponibles. Una comparación de lectura realizada por la Asociación para la Evaluación de Logro Educacional y la oficina regional de la UNESCO para América Latina y el Caribe muestran que siete países latinoamericanos -incluyendo a Chile- están por debajo de los países europeos y del este asiático (entre ellos, Indonesia, Hong Kong y Singapur). En un estudio realizado en 1992 sobre logro en matemáticas y ciencia, niños brasileños de 13 años de Sao Paulo y Fortaleza fueron superados por estudiantes de China, Israel, Jordán, Corea y Taiwán. Sólo los alumnos de Mozambique obtuvieron un puntaje menor (Edwards 1995, 276; Schiefelbein 1995, Tablas 3, 5, 6). Otro estudio sobre matemáticas y ciencia de 1992 encontró que los niños de 13 años de Argentina, Colombia, República Dominicana y Venezuela -exceptuando a aquellos de colegios

privados- obtenían puntajes más bajos que los de Tailandia y Estados Unidos. Los estudiantes de escuelas públicas obtuvieron rendimientos satisfactorios en un solo país, Costa Rica (Tabla D).

v) El rendimiento en ciencia y tecnología es débil. Las contribuciones de América Latina a la comunidad científica internacional es marginal y está concentrada sólo en unos pocos países. Aunque los graduados en ingeniería y tecnología han aumentado significativamente en las diversas décadas pasadas, la proporción de estudiantes que se inscribe en ciencias básicas se ha mantenido baja.

Desde 1990, la región quedó rezagada con respecto a los países de la OECD, a las recientemente industrializadas economías del este asiático y a los países de Europa del sur en materia de investigación per cápita y de gastos para el desarrollo y también en el porcentaje de GDP (producto interno bruto) asignado para I&D (Tabla E). Sólo el 1.5% de los artículos científicos publicados a través de todo el mundo entre 1993 provino de América Latina y el Caribe (Papon y Barré1996).

Figura C

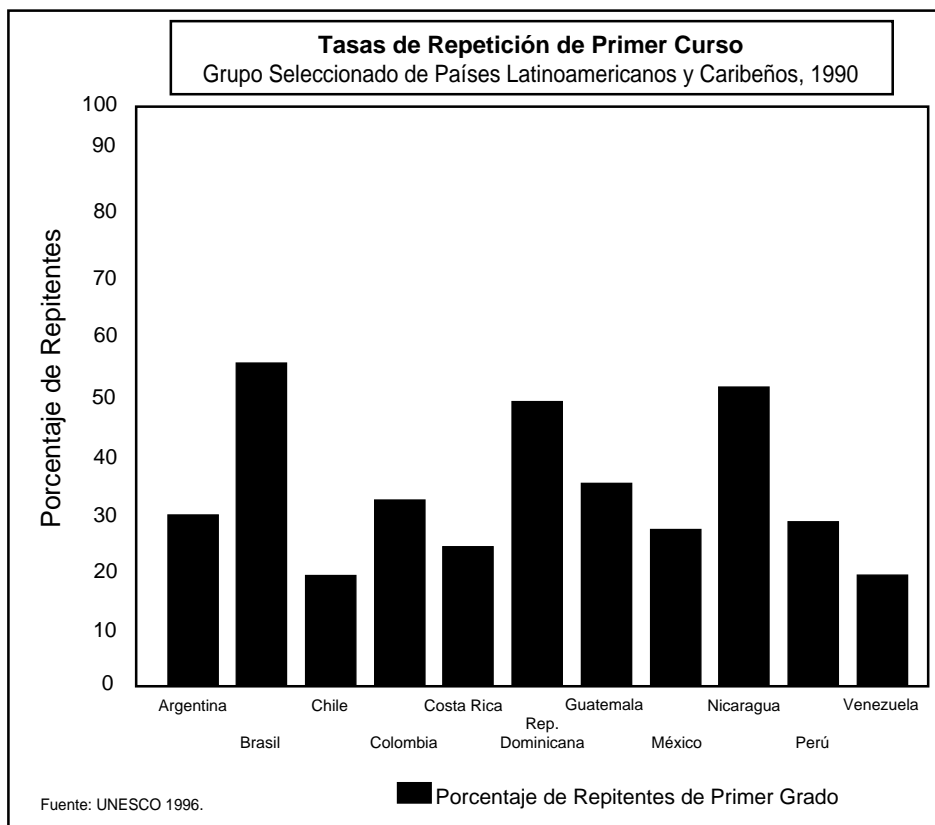


Tabla C

Tasas de Repetición de Curso
América Latina y el Caribe, 1989 - 1990

<i>País</i>	<i>Porcentaje de repitentes de primer grado 1990</i>	<i>Porcentaje que se Gradúa de 6° Grado sin Repetición</i>
Argentina	29.8	17
Brasil	55.7	1
Chile	19.6	41
Colombia	33.9	26
Costa Rica	23.4	31
Rep. Dominicana	49.8	3
Guatemala	35.9	9
México	29.3	23
Nicaragua	54.8	n/a
Perú	30.0	21
Venezuela	19.7	14

Fuente: UNESCO 1996; Wolff, et. al. 1993.

Tabla D

**Logro en Matemáticas y Ciencias en Cinco Países
LaC por Tipo de Colegio**

El Estudio Piloto TIMSS para logro en Estudiantes de 13 Años, 1992

	Privados de elite	Privados de clase baja o Públicos de clase baja	Públicos de clase baja	Públicos rurales
<u>Matemáticas</u>				
Argentina	50	41	33	29
Colombia	66	32	27	35
Costa Rica	72	59	44	43
Rep. Dominicana	60	41	29	31
Venezuela	44	29	55	33
Promedio Nacional para Tailandia	50			
Promedio Nacional para E.E.U.U.	52			
<u>Ciencia</u>				
Argentina	45	43	37	28
Colombia	47	29	36	37
Costa Rica	66	59	50	50
Rep. Dominicana	52	38	29	29
Venezuela	55	38	37	35
Promedio Nacional para Tailandia	55			
Promedio Nacional para E.E.U.U.	55			

Fuente: Schiefelbein 1995, Tabla 6.

Tabla E

**Indicadores de Ciencia y Tecnología para Grupos de Países Seleccionados*
(Diferentes Años entre 1988 y 1990)**

<i>Indicador</i>	<i>Latino América</i>	<i>Países OECD</i>	<i>Economías en Proceso de Industrialización Reciente</i>	<i>Países Sud Europeos</i>
Investigación y Desarrollo Per Capita	10	448	23	44
Porcentaje de GDP dedicado a la investigación y el desarrollo	0.4	2.5	1.3	0.9

* Los países latinoamericanos incluyen los países de la Aladi más Cuba.
Los países OECD no incluyen España, Grecia, Portugal, Turquía y Yugoslavia.
Las economías en proceso de industrialización reciente del Asia del Este incluyen Hong Kong, Singapur, Filipinas y Tailandia.
Los países sudeuropeos incluyen España, Grecia, Portugal, Turquía y Yugoslavia.

Fuente: ECLAC - UNESCO 1992.

De igual modo, en 1990, la región aportó un 0.6% de los recursos invertido en todo el mundo para la investigación y el desarrollo y contribuyó únicamente 3.1% de los científicos y ingenieros a nivel mundial (UNESCO 1993, 22, Gráfico 2.1), mientras contaba con el 8.3% de la población mundial (UNESCO 1996) y con el 4% del producto doméstico bruto (United Nations 1992, 185, Tabla A.1).² La ciencia y la tecnología siguen jugando un papel menor en la educación latinoamericana.

3. Desigualdades

Los sistemas educativos en América Latina son notoriamente desiguales. Como se indicó, los pobres están concentrados en las escuelas públicas, -de baja calidad- y la mayoría no pasa más allá de este nivel. Las clases altas y medias altas, sin embargo, envían a sus hijos a colegios primarios y secundarios privados en los cuales la calidad es significativamente más alta. La tendencia se acentúa a nivel universitario, donde la mayoría de los alumnos de todas las universidades -públicas o privadas- son de clase media o alta. Sólo una pequeña proporción de niños pobres logra hacer todo el recorrido hasta la universidad.

Como resultado, se tiene un sistema profundamente segmentado, en el cual los pobres reciben una educación que es abiertamente inferior a la que reciben los ricos. Un número desproporcionado de aquellos que repiten y aquellos que desertan son pobres. Incluso, cuando los pobres permanecen en el colegio, tienden a aprender menos. La investigación, en forma consistente, indica que los niveles de logro entre estudiantes de primaria están directamente relacionados al nivel de ingresos familiares (Brunner y Cox 1995, 109; ECLAC-UNESCO 1992, 52; Wolff, Schiefelbein y Valenzuela 1993). Los niveles de logro promedio de los niños de las familias más pobres tienden a ser dramáticamente más bajos que los de los niños de clase media y alta (Gráfico D). El abismo es mayor cuando las diferencias de ingreso se combinan con etnia y con raza.

Estas diferencias se ven exacerbadas por la forma cómo se asigna el gasto público a los diferentes niveles. En la mayoría de los países, los fondos públicos han ido a parar en forma desproporcionada a los niveles más altos, lo que es un reflejo del peso político de los grupos de ingresos altos y medios. Los gobiernos han empleado recursos para expandir la educación secundaria y la superior en lugar de reducir las diferencias de calidad a nivel primario.

Los alumnos de educación superior constituían sólo el 6% del total de la matrícula en 1989 (Tabla A y Gráfico B) pero recibieron más de la cuarta parte del gasto público en educación; cerca de un 13% en 1965 y un 23% en 1985 (Gráfico E). Más aún, la investigación muestra que el quintil más rico de la población recibe casi la mitad de esos subsidios, en tanto que el quintil más pobre recibe sólo un 5% (Carlson 1992, 13-14).

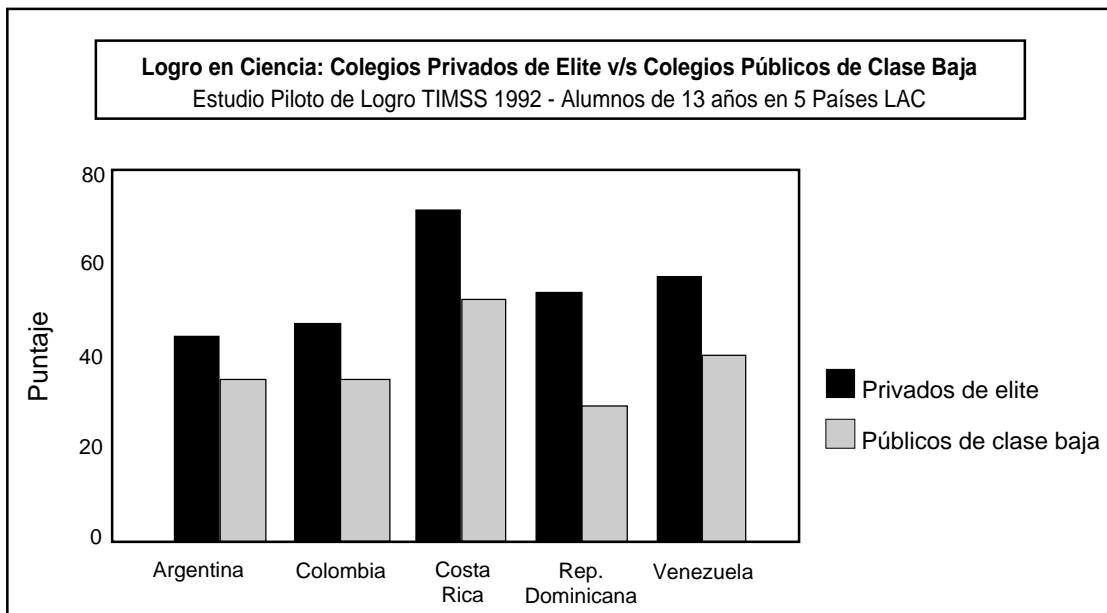
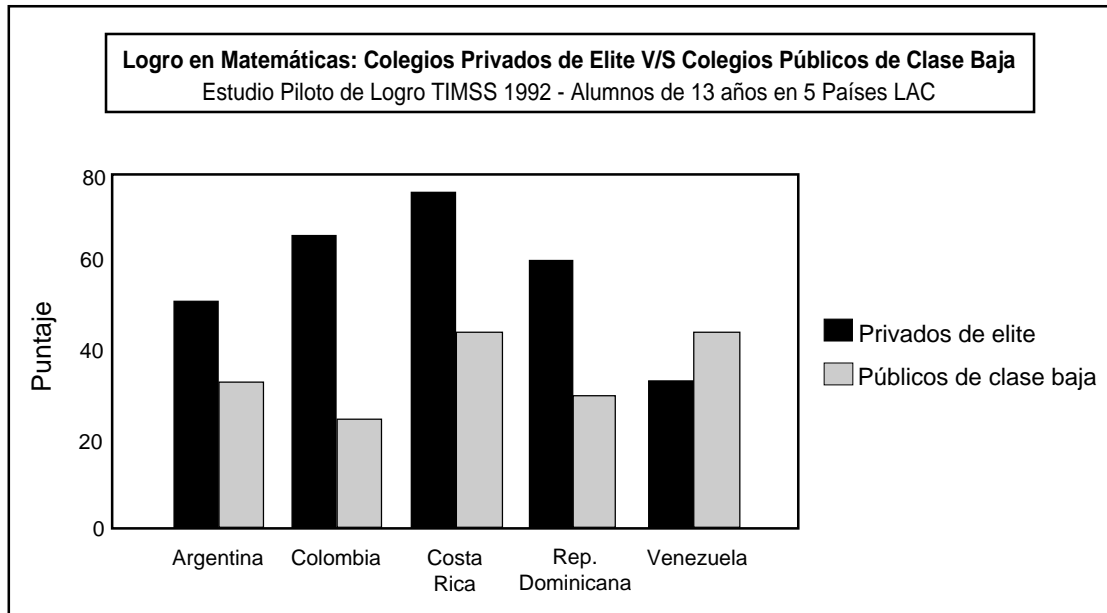
Estas políticas le han dado a América Latina un sistema de colegios privados de buena calidad para los estudiantes de clase media y alta y de escuelas públicas de baja calidad para los sectores más pobres. Un planificador caracteriza la presente situación como una de oferta retórica carente de recursos: "Los pobres han recibido un derecho -habrá educación universal. Pero sin recursos, la calidad de esa educación y, por consiguiente, el valor de ese derecho se ha derrumbado" (Nancy Birdsall, citado en Puryear y Olivos 1995, 3). Cuando se recuerda que América Latina tiene la distribución del ingreso más desigual del mundo y que la educación es la variable que comúnmente se cree que tiene el mayor impacto en la desigualdad del ingreso, las consecuencias de mantener las políticas existentes son claras y descorazonadoras (Londoño 1996; Edwards 1995, 252-260).

Parte del problema señalado es que, en la educación, la equidad ha sido tradicionalmente medida en términos de cobertura y matrícula más que en términos de la calidad de los resultados. América Latina está relativamente bien en términos de cobertura; de hecho, la mayoría de los pobres obtiene, por lo menos, alguna enseñanza. Pero cuando redefinimos la equidad en términos de acceso al conocimiento y a las capacidades requeridas por los mercados de trabajo modernos y por las exigencias ciudadanas modernas, y evaluamos el proceso de aprendizaje y sus resultados, se ve que la región está mal.

Reducir la desigualdad en educación es también complicado por el hecho que las élites (incluyendo a los planificadores educacionales de alto rango) en América Latina no mandan a sus hijos a las escuelas públicas de primaria y secundaria y, por lo tanto, no se ven directamente afectados por la baja calidad de la educación pública. Estas mismas élites mandan, a menudo, a sus hijos a universidades públicas subsidiadas, y muchas veces, tienen incentivo que se mantenga el gasto gubernamental desproporcionado en la educación superior (Montenegro 1995).

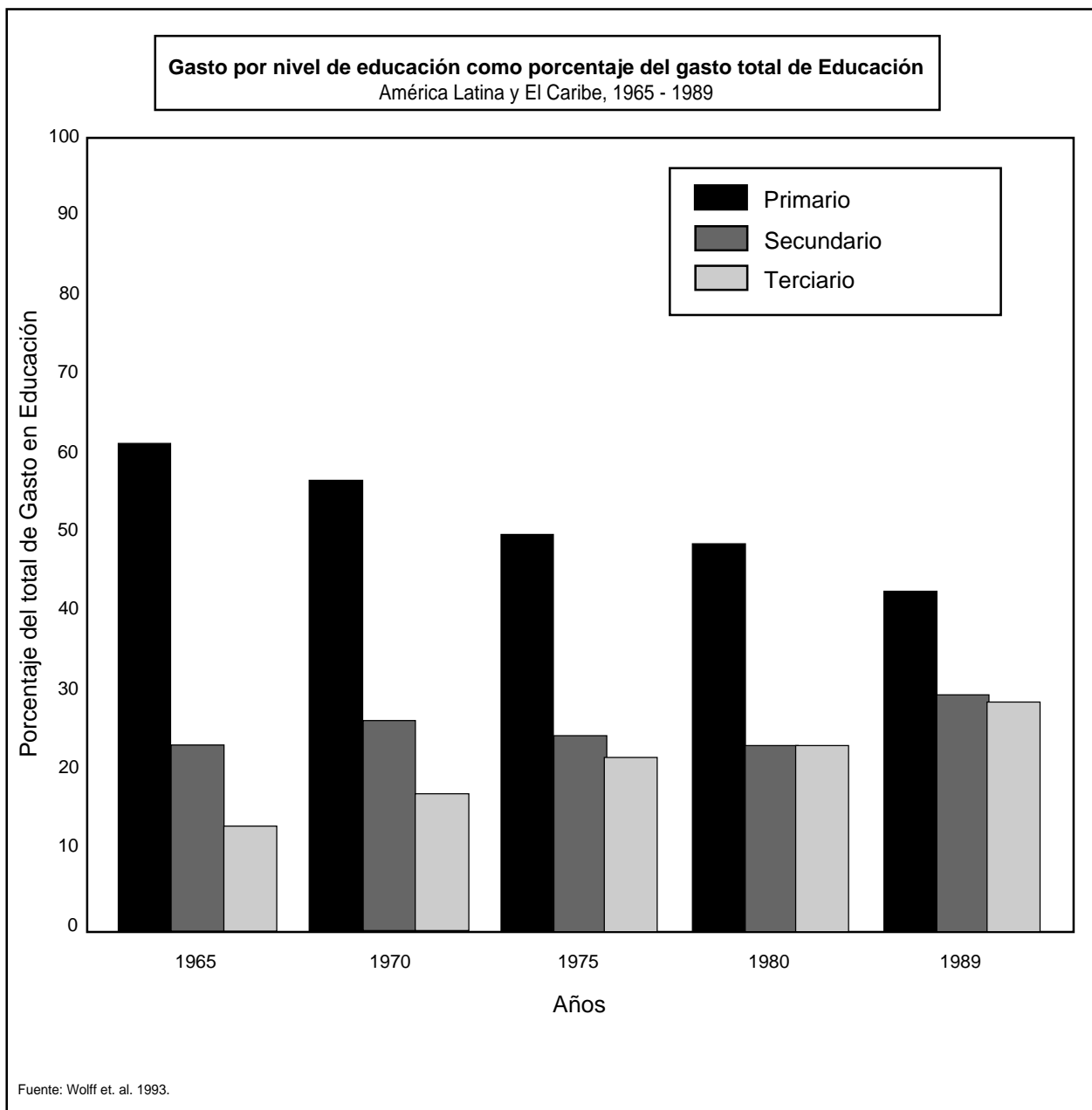
² PIB mundial está basado en las estadísticas de 1991

Figura D



Fuente: Schiefelbein, 1995, Tabla 6.

Figura E



Más aún, la política educacional ha estado tradicionalmente dominada por burocracias ministeriales y por líderes de sindicatos de profesores. El rango más amplio de líderes en la sociedad civil-ejecutivos del mundo de los negocios, dirigentes de partidos políticos, las iglesias, los medios de comunicación de masas y las asociaciones profesionales rara vez han tenido un interés serio en la política educacional. Y las personas pobres, las más perjudicadas por la política

existente, generalmente carecen de la información y el poder necesario para influir en las políticas educativas. En breve, la demanda social para una reforma educacional es débil.

4. Causas

Los factores que dan cuenta de este estado de cosas son complejos. Los gastos son parte del asunto pero, a menudo son menos importantes que aspectos de los administración y política.

El bajo gasto gubernamental es parte del problema, pero no es el problema inmediato. La mayoría de los gobiernos latinoamericanos, de acuerdo a los estándares mundiales, han comprometido fondos sustanciales para la educación. En 1993, el sector público gastó alrededor del 4.6% del producto nacional bruto contra el 4.1% de los países en desarrollo en general y el 5.3% de los países desarrollados. Esa proporción ha sido relativamente constante, en algunos casos creciente, por lo menos desde 1975, a pesar de la crisis financiera que golpeó a América Latina durante los '80 (Tabla B).

Los datos evidencian que el gasto público en educación declinó durante los '80 al mismo ritmo de la reducción general de los gastos gubernamentales aún cuando la población en edad escolar aumentó. La inversión en educación sigue siendo más baja que la de los países desarrollados. Y existe una serie de argumentos, tanto en el plano económico como social, a favor de inversiones adicionales en educación. No obstante, los gobiernos latinoamericanos han hecho un esfuerzo financiero serio y han protegido la educación de cortes proporcionales de presupuesto. Más aún, el gasto público en educación ha subido durante los últimos años en la medida en que las economías de la región han experimentado un crecimiento.

La administración es ineficiente. A menudo, son demasiados los recursos que se destinan a las plantas administrativas y muy pocos a los libros de texto y a otros materiales de enseñanza. Muy rara vez se experimenta nuevos métodos de enseñanza. A menudo, la relación profesor-alumno es más baja que lo necesario, lo que absorbe recursos que podrían estar mejor empleados en textos o en perfeccionamiento de docentes (World Bank 1995, 81-82, Gráfico 4.1; Wolff, Schiefelbein, y Valenzuela 1993, 25). En la mayoría de los países de América Latina, los salarios de los profesores consumen dos tercios o más del gasto público en educación, en tanto que el material de enseñanza rara vez consume más del 1% (UNESCO 1991, 35, 147; Schiefelbein y Wolff 1995, 36). En muchas escuelas públicas, el año escolar cuenta con sólo 800 horas de clase frente a las 1200 que se imparten en los colegios privados y

en los sistemas de los países industrializados (Schiefelbein 1995, 9). Los sistemas de información son generalmente deficientes, haciéndolo imposible de monitorear el rendimiento estudiantil o la calidad de la enseñanza. Muchas escuelas públicas de primera carecen incluso de bibliotecas rudimentarias. Muchas decisiones claves dependen de las negociaciones entre sindicatos y gobiernos ambos poderosos, ninguno con particular interés en la eficiencia. Debido al hecho que los padres pobres no pueden optar salir del sistema (como los padres de nivel económico alto o medio, quienes tienen los recursos para mandar a sus hijos a colegios privados), tienen poco "poder de consumidor" para cambiar prácticas ineficientes (Birdshall 1994).

Los sistemas centralizados restringen la autonomía y la transparencia de los resultados. Muchos de los problemas que afectan a las escuelas se derivan del diseño y funcionamiento de los sistemas actuales, caracterizados por burocracias centralizadas, procedimientos rígidos y aislamiento de otros sectores de la sociedad. Normalmente, los profesores son empleados por los gobiernos nacionales o estatales en lugar de serlo por las municipalidades o los propios establecimientos. El Ministerio de Educación venezolano, por ejemplo, es el empleador más grande del país (Hausmann 1994, 178). La administración ha sido monopolizada, durante los últimos cuarenta años, por lo que muchos llaman una "máquina burocrática", a menudo demasiado preocupada de sus propios intereses, resistente al cambio y que no rinde cuentas a nadie excepto a sí misma. Los estudiantes, los padres y los empleadores están poco involucrados en la educación a nivel ministerial o a nivel de las escuelas (ECLAC-UNESCO 1992).

La centralización ha significado también que los directores de escuelas públicas (en contraste con los colegios privados) tengan pocas posibilidades de manejar sus establecimientos en forma efectiva mediante la definición de presupuestos, la adaptación de insumos educativos a las condiciones locales y la selección de profesores. En la mayoría de los países, estas funciones son monopolizadas por burocracias centralizadas, limitando la responsabilidad de los rectores en el proceso educativo. Por consiguiente, las escuelas tienen pocos incentivos -y capacidad- para responder a las preocupaciones de los padres y de la comunidad.

Se ha permitido el deterioro de la profesión docente. Un problema adicional es el estado lamentable de la profesión docente en América Latina.

Los profesores de todos los niveles educacionales están generalmente mal formados y peor pagados y tienen pocos incentivos para la excelencia profesional y el perfeccionamiento. Un tercio de los profesores de la región carece de certificados o de grados profesionales (World Bank 1993, 44). En los colegios rurales del nordeste brasileño, sólo el 40% de los profesores han completado la enseñanza básica (Harbison y Hanushek 1992). En México, los profesores fueron uno de los pocos grupos ocupacionales que sufrieron la baja de un decil de sus salarios con respecto a otros durante los '80 (de Ibarrola 1995, 262).

Estas condiciones se deben, en parte, a limitaciones financieras. Pero también se deben a un sistema educacional que pone más énfasis en expandir la matrícula que en fortalecer el rol profesional de los profesores. La expansión masiva de cargos docentes, durante los últimos cuarenta años, ocurrió sin que existieran los recursos necesarios para establecer y mantener la calidad de la enseñanza. La profesión docente se ha venido deteriorando gradualmente, llevando a una declinación de la calidad de la educación.

Los bajos salarios y las condiciones precarias han empeorado particularmente el reclutamiento de nuevos profesores. La investigación reciente sugiere que aquellos que entran a programas de adiestramiento docente tienen desempeños académicos desproporcionadamente bajos. Una encuesta reciente de profesores en seis países encontró bajos niveles de satisfacción y prestigio y pocos incentivos para la excelencia (Schiefelbein et al. 1994, 3-17). En Colombia los graduados de "escuelas normalistas" (fuentes principales de entrenamiento para docentes de primaria y secundaria) obtienen los puntajes más bajos en los exámenes nacionales para entrar a la universidad (Aldana y Orozco 1995, 161). Se ha creado un círculo vicioso en el cual unos pocos graduados de secundaria talentosos aspiran a la profesión docente y, sin embargo, sus cupos son llenados por aquellos que no pueden postular a posiciones más prestigiosas.

Como resultado de esto, los profesores se han convertido en uno de los principales obstáculos para mejorar la educación en América Latina. Los principales incentivos para el perfeccionamiento docente (salarios adecuados, perfección, evaluación periódica y rigurosa y exámenes competitivos para ingresar) se aplican raramente. La formación docente y la administración escolar no han alterado el tradicional

método "frontal" de enseñanza, en el cual se dicta la materia a los alumnos, se premia la memorización, se favorece las respuestas correctas únicas y la discusión entre los alumnos para resolver problemas es poco común. Sistemas nacionales de pago y promoción han creado monopolios que dejan a los rectores de escuelas con poco control sobre la ejecución de los docentes. Sindicatos de profesores militantes rechazan cualquier sistema de evaluación para ingreso y promoción.

Los grandes obstáculos para el mejoramiento son más políticos que técnicos. Uno de los problemas con respecto al debate sobre la política educacional en América Latina es que enfatiza los problemas técnicos e ignora la política. El hecho real es que los problemas políticos son mucho más difíciles de resolver. Lo que impide avanzar más rápidamente en el mejoramiento de la educación es la incapacidad -o la dejación- de los gobiernos para abordar los obstáculos políticos a la reforma (Montenegro 1995). Por lo menos, tres problemas merecen ser señalados.

Primero, los sistemas educativos tradicionales han generado intereses creados que son difíciles de enfrentar. Los ministerios grandes y centralizados cuidan con celo su poder y sus cargos. Los sindicatos de profesores, poderosos y bien organizados, se han resistido en algunos casos fieramente a la descentralización, a una mayor autonomía de los administradores escolares y a una mayor capacidad decidora de los padres. Muchas veces se le ha dado demasiado poder a los ministros de la educación, quienes quedarán en su puesto por sólo un año o menos. Los políticos se han opuesto a la reforma porque podrían perder control sobre las decisiones que se refieran a cargos y a inversiones en educación (a menudo, una importante fuente de clientelismo). Los estudiantes universitarios, acostumbrados a una educación superior prácticamente gratuita han demostrado un impresionante poder político para defender sus subsidios. Estos grupos -y muchos otros- constituyen una demanda política para la educación. Enfrentarse a ellos es mucho más una tarea política que financiera o técnica.

Segundo, los gobiernos no le han dado a la educación la prioridad política que merece. En cambio, su enfoque ha sido financiero o técnico. Los gobiernos aumentan los presupuestos, cambian el currículum e invierten en laboratorios o en textos. Sin embargo, pocos han estado dispuestos a invertir su capital político en la reforma educativa. Ese capital

político ha sido asignado a otras áreas, tales como la política económica en la cual ha generado una reforma substancial. Pero, en la educación, la mayoría de los gobiernos no ha decidido aún asumir los desafíos políticos y el progreso ha sido mínimo.

Como resultado, los ministerios de educación -principales instituciones encargadas de formular la política educativa- han sido tradicionalmente débiles, carentes de equipos profesionales calificados, de prestigio, liderazgo, agilidad y del respaldo político necesario para promover una reforma significativa. Los dirigentes políticos de más alto nivel han sido ubicados en otros ministerios. Los mejores especialistas en educación han preferido trabajar en centros privados de investigación o en organizaciones internacionales porque los ministerios de educación no son profesionalmente atractivos. Las reformas significativas generalmente se originan en los ministerios de planificación o de hacienda más que en el ministerio de educación. Si bien esta situación ha comenzado a variar en los últimos años, queda mucho por hacer.

Tercero, la sociedad civil -los consumidores de la educación- no ha jugado un papel serio en la política educativa. Las familias de clase media y alta generalmente mandan a sus hijos a colegios privados y no experimentan directamente las deficiencias de la educación pública. Cuando usan el sistema público -como en el caso de la educación superior- tienden sólo a defender los subsidios públicos para ese sector. Los pobres, por lo general, carecen de la información referente a la calidad de las escuelas públicas y tienen pocos mecanismos para influir en la política educativa. La comunidad comercial, tradicionalmente ajena a los rigores de la competencia internacional y con sus hijos en colegios privados, hasta hace muy poco, también ha puesto poco interés en la política de educación pública. Como resultado, la demanda de reforma de la educación pública es deficiente. Más aún, los gobiernos que buscan reformas fundamentales se encuentran con que tienen pocos aliados políticos.

5. Desafíos

No es sorprendente que las fallas de los enfoques tradicionales sobre desarrollo educativo se estén haciendo progresivamente evidentes y estén generando un movimiento creciente hacia el cambio. Han surgido diversos objetivos amplios que son centrales para cualquiera reforma.

La mantención de la competitividad económica internacional. La mayoría de los analistas están de acuerdo con que un nuevo enfoque del desarrollo educativo tiene que estar ligado a la mantención de la competitividad económica internacional. La competencia internacional exitosa requiere reforzar las destrezas tradicionales y agregar algunas nuevas, como respuesta a los cambios en el mercado de trabajo. Esto significa proveer el conocimiento, los valores y las habilidades que promuevan la innovación tecnológica. Esto, a su vez, probablemente signifique fortalecer la formación básica en lecto-escritura y matemáticas, asignándole un especial énfasis a las ciencias y desarrollando la habilidad de los estudiantes de razonar y aprender por su propia cuenta. También significa repensar los enfoques sobre educación técnica-vocacional e involucrar a la comunidad empresarial en la estructuración de los procesos educacionales. Los sistemas educativos deben hacerse más receptivos a las demandas de los mercados laborales contemporáneos.

El desarrollo de un moderno sentido ciudadano. Una economía moderna, competitiva internacionalmente requiere de un nuevo tipo de ciudadano, que sea más autónomo, mejor informado y más responsable. La educación tiene un papel fundamental que cumplir para el logro de estos objetivos, ayudando a desarrollar el juicio, la tolerancia y las habilidades para resolver problemas entre sus estudiantes. Debería proveer acceso universal al conocimiento y las destrezas necesarias para una participación exitosa en la sociedad moderna, tanto en el mercado laboral como en el campo más amplio de las responsabilidades de la vida ciudadana democrática.

Redefiniendo la equidad. Existe un consenso generalizado respecto de la necesidad de hacer más equitativa la educación latinoamericana. La consolidación de la democracia requiere de la extensión de las oportunidades económicas al conjunto de la población. La educación es un instrumento poderosamente eficaz para este fin. Sin embargo, el concepto de equidad está cambiando. Los educadores, cada vez más, la sacan de los límites de la cobertura y definen la equidad en función del acceso a "conocimientos socialmente relevantes" y a "códigos universales de la modernidad". En este contexto, se argumenta que los niños deben adquirir los conocimientos y habilidades requeridas por los mercados laborales modernos y por las exigencias de una participación ciudadana efectiva si van a funcionar en términos equitativos. La calidad está

reemplazando la cantidad como el tema central en el debate sobre la equidad y la educación equitativa.

6. Iniciativas de Política

Para responder a estos desafíos se están debatiendo, y en algunos casos implementando, algunas opciones de política para la reforma de la educación. Entre las más relevantes, cabe mencionar:

1. Hacer de la educación una prioridad política. Los gobiernos debieran situar la reforma educativa como la prioridad de sus agendas de política junto con otros objetivos que comúnmente se consideran cruciales para el éxito de la del Estado moderno, como el desarrollo económico, la democracia y los derechos humanos. Junto con invertir recursos técnicos y financieros en el sector se debiera destinar, además, recursos políticos importantes para la tarea de la mejoría de la educación. En términos prácticos, esto implica colocar en el debate público el tema de las actuales deficiencias de la educación y los sistemas escolares así como destinar esfuerzos para ampliar la base de apoyo político para el cambio de políticas.

2. Focalizar la inversión de los recursos públicos en la educación primaria y secundaria. La mayoría de los pobres, y gran parte del mercado laboral del futuro, está concentrado en escuelas primarias públicas que no lograrán avanzar mucho más en el área educativa. La mayoría de aquellos que logran comenzar la secundaria no la completarán. El argumento, que se basa en equidad y eficiencia económica, a favor de la concentración de los fondos públicos en la educación primaria y secundaria es convincente. El hacerlo, sin embargo, puede significar confrontaciones por la fuerte influencia política de los grupos de ingresos alto y medio que reciben los beneficios de los actuales subsidios a la educación superior.

3. Fortalecer la profesión docente. La existencia de profesores calificados es fundamental para una buena educación cual no se pudiera desarrollar sin un fuerte marco profesional. Los gobiernos pueden colaborar asegurando que ese marco exista. Estos deberían trabajar con los sindicatos de maestros para establecer estándares altos de calidad y diseñar mecanismos para la evaluación del rendimiento del docente. Deberían, además, ofrecer más y mejor entrenamiento, incentivos vinculados a la excelencia del desempeño docente y un mayor reconocimiento por mérito y profesionalismo. Finalmente, los

gobiernos deberían estar dispuestos a aumentar los salarios de los docentes. Sólo una combinación de medidas para dignificar la profesión docente logrará atraer profesores más talentosos y mejorar la calidad de la educación.

4. Descentralizar los sistemas educacionales para aumentar la responsabilidad por los resultados y ampliar la participación de los padres, empleadores y otros grupos en las decisiones de política. Varios países, incluyendo Colombia, Argentina, Chile y México, están experimentando modelos para descentralizar el manejo de la educación y las escuelas abriéndolas hacia influencias externas. Estos esfuerzos incluyen transferir responsabilidades de la administración a nivel provincial o municipal y establecer consejos de administración que incorporen grupos sociales importantes, como padres y empleadores, en la toma de decisiones de política educativa. Por ahora, no existe una fórmula clara para lograr este objetivo. Los países deberán descentralizar y abrir la administración de escuelas en una forma sistemática mientras monitorean cuidadosamente sus resultados.

5. Centrar la atención en los productos más que en la matrícula. Los gobiernos deberían empezar a medir el progreso educacional poniendo atención en lo que aprenden los niños en la escuela, en vez de enfatizar cuántos se matriculan o gradúan. Esto implica establecer niveles mínimos de logro académico en materias fundamentales como lenguaje, matemáticas, ciencias, historia y geografía, y establecer un sistema nacional de exámenes para determinar el progreso de estos objetivos. También implica establecer sistemas de información para monitorear los ingresos y resultados de las escuelas y la calidad de la enseñanza con fin de proveer a los estudiantes, profesores, administradores, padres y empleadores con información que pueda utilizarse para comparar el desempeño de los establecimientos e identificar reformas efectivas.

Referencias

- Aldana Valdés, Eduardo y Luis Enrique Orozco Silva. 1995. "Colombia: Educación para la democracia y la competencia". En Puryear, Jeffrey M. and José Joaquín Brunner, eds. 1995. *Education Equity and Economic Competitiveness in the Americas*, Vol. II. Washington, D.C.: Organization of American States.
- Birdsall, Nancy. 1994. "Quality and Inequality in Latin American Education". Una presentación en la conferencia del "Putting Education First". Washington, D.C. November 15, 1994.
- Birdsall, Nancy and Richard Sabot. 1994. "Inequality, Exports and Human Capital in East Asia: Lessons for Latin America". En Colin Bradford, Jr., ed., *Redefining the State in Latin America*. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development.
- Brunner, José Joaquín. 1990. *Educación superior en América Latina: Cambios y desafíos*. Santiago, Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Brunner, José Joaquín y Cristián Cox. 1995. "Dinámicas de transformación en el sistema educacional de Chile". En Jeffrey M. Puryear y José Joaquín Brunner, eds. *Educación, Equidad y Competitividad Económica*, Vol. II. Washington, D.C.: Organization of American States.
- Carlson, Sam. 1992. "Private Financing of Higher Education in Latin America and the Caribbean". *Latin America and the Caribbean Technical Department Regional Studies Program Report 18*. Washington, D.C.: World Bank.
- ECLAC-UNESCO. 1992. *Education and Knowledge: Basic Pillars of Changing Production Patterns with Social Equity*. Santiago, Chile: United Nations.
- Edwards, Sebastian. 1995. *Crisis and Reform in Latin America: From Despair to Hope*. New York: Oxford University Press.
- Harbison, Ralph W., and Eric A. Hanushek. 1992. *Educational Performance of the Poor: Lessons from Rural Northeast Brazil*. New York: Oxford University Press.
- Hausmann, Ricardo. 1994. "Sustaining Reform: What Role for Social Policy ?" En Colin Bradford, Jr., ed., *Redefining the State in Latin America*. Paris: Organization for Economic Cooperation and Development.
- de Ibarrola, María. 1995. "Dinámicas de transformación de los sistemas educativos". En Jeffrey M. Puryear and José Joaquín Brunner, eds. 1995. *Education Equity and Economic Competitiveness in the Americas*, Vol. II. Washington, D.C.: Organization of American States.
- Londoño, Juan Luis. 1996. *Poverty, Inequality, and Human Capital Development in Latin America, 1950-2025*. Washington, D.C.: World Bank, *Latin American and Caribbean Studies, Viewpoints*.
- Montenegro, Armando. 1995. "An Incomplete Educational Reform: The Case of Colombia". *Human Capital Development and Operations Policy Working Papers 60*. Washington D.C. : World Bank.
- Myers, Robert G. 1995. "La educación preescolar en América Latina: El estado de la Práctica"; Santiago, Chile: PREAL documentos (Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina).
- Papon, Pierre y Rémi Barré. 1996. "Los sistemas de ciencia y tecnología: panorama mundial". *Informe Mundial Sobre la Ciencia 1996*. Conferencia Interamericana de Ministros de Ciencia y Tecnología. Spain: UNESCO.
- Puryear, Jeffrey M. and Andrea Olivos. 1995. "Putting Education First: A conference Report of the Inter-American Dialogue". Washington, D.C.
- Schiefelbein, Ernesto. 1995. "Education Reform in Latin America and the Caribbean: An Agenda for Action". *The Major Project of Education in Latin America and the Caribbean 37*. Santiago, Chile: UNESCO.
- Schiefelbein, Ernesto, Cecilia Braslavsky, Bernedette A. Gatti, y Pilar Ferrs. 1994. "Characteristics of the Teaching Profession and the Quality of Education in Latin America". *The Major Project of Education in Latin America and the Caribbean 34*. Santiago, Chile: UNESCO.

Schiefelbein, Ernesto and Sonia Peruzzi. 1991. "Oportunidades de educación para la mujer: E. Caso de América Latina y el Caribe". The Major Project of Education in Latin America and the Caribbean 24. Santiago, Chile; UNESCO-OREALC.

Schiefelbein, Ernesto and Laurence Wolff. 1995. "Repetición y rendimiento inadecuado en escuelas primarias de América Latina: magnitudes, causas, relaciones y estrategias". The Major Project of Education in Latin America and the Caribbean 24. Santiago, Chile: UNESCO-OREALC.

UNESCO-OREALC. 1992. Situación educativa de América Latina y el Caribe, 1980-1989. Santiago, Chile: UNESCO-OREALC.

UNESCO. 1968. Statistical Yearbook 1968. Paris: UNESCO.

-1991. World Education Report 1991. Paris: UNESCO.

-1993. World Education Report 1993. Paris: UNESCO.

-1995. Statistical Yearbook 1995. Lanham, MD: UNESCO Publishing and Bernan Press.

-1996. The State of Education in Latin America and the Caribbean, 1980-1994. Santiago, Chile: UNESCO.

United Nations. 1992. World Economic Survey 1992. Department of Economic and Social Development. New York: United Nations.

Winkler, Donald R. 1990. Higher Education in Latin America: Issues of Efficiency and Equity World Bank Discussion Papers 77. Washington, D.C.: The World Bank.

Wolff, Lawrence, Ernesto Schiefelbein y Jorge Valenzuela, 1993. Improving the Quality of Primary Education in Latin America: Towards the 21st Century. Latin America and the Caribbean Technical Department Regional Studies Program Report 28. Washington, D.C. The World Bank.

World Bank. 1993. Human Resources in Latin America and the Caribbean: Priorities and Action. Washington, D.C.: The World Bank.

World Bank, 1995. Priorities and Strategies for Education: A World Bank Review. Washington, D.C.: The World Bank.



Imp. ASLE

Teléfono / Fax 2851837
Santiago
