



BOLETIN

PROYECTO
PRINCIPAL DE
EDUCACION

en América Latina
y el Caribe



unesco

OFICINA REGIONAL
DE EDUCACION
PARA
AMERICA LATINA
Y EL CARIBE

OREALC

26

PROYECTO PRINCIPAL DE EDUCACION

en América Latina y el Caribe

Sumario

Presentación	5
Autonomía de la escuela: posibilidades, límites y condiciones <i>Guiomar Namó de Mello</i>	7
Mejoramiento de la educación en un contexto de crisis Mesa Redonda PROMEDLAC IV	25
– Demanda educativa que se deriva de la transformación productiva con equidad <i>Fernando Fajnzylber</i>	29
– Investigación y otorgamiento de préstamos: experiencia del Banco Mundial <i>Wadi D. Haddad y Donald B. Holsinger</i>	35
– Formación docente para un sistema mejorado de educación <i>Hazel M. Salmon</i>	41
– La experiencia educativa “Escuela Nueva” de Colombia <i>Vicky Colbert de Arboleda</i>	51
– Las decisiones que afectan la calidad de la educación <i>Antonio Salonia</i>	57
– Políticas alternativas: marco de trabajo para mejorar los sistemas educativos <i>Noel McGinn</i>	59
– Comentario a las presentaciones	68
Actividades OREALC	75
Publicaciones OREALC	85

BOLETIN 26

Santiago, Chile, Diciembre 1991

Presentación

¿Qué tipo de conocimientos, habilidades, actitudes y valores será necesario transmitir a las nuevas generaciones, teniendo en cuenta los nuevos desafíos que enfrentan tanto los individuos como las sociedades?

Esta interrogante fue la base de las ponencias presentadas en la Mesa Redonda sobre el mejoramiento de la calidad de la educación en un contexto de crisis, realizada en el transcurso de PROMEDLAC IV en Quito (22-25 abril 1991). El tema de la calidad es tan viejo como la educación misma, pero hay elementos nuevos en el debate. Ya no se trata de analizar la diferencia del concepto sino de debatir en un contexto específico, cómo lograr que un mayor porcentaje de alumnos puedan ser promovidos con los recursos existentes; cómo obtener que lo aprendido sea más adecuado para su vida ciudadana y cómo conseguir que los resultados del proceso de educación se distribuyan de manera más justa. Participaron de esta Mesa Redonda representantes de organismos estatales y no gubernamentales, del sector privado y de instituciones internacionales. Sus aportes constituyen un paso importante en el conocimiento de esta problemática, que seguirá ocupando la atención de los educadores en el futuro próximo.

El mejoramiento de la calidad no es un problema exclusivamente pedagógico. Las experiencias internacionales muestran que ciertos estilos de gestión y modalidades institucionales promueven más que otros el dinamismo y la innovación educativa. Desde este punto de vista, el artículo de Guiomar N. de Mello parece un muy interesante análisis de la autonomía de la escuela y entrega antecedentes útiles sobre las dificultades y necesidades de la modernización educativa. A partir de la experiencia de la descentralización en Brasil y haciendo acopio de investigaciones de diversos especialistas de la región, la autora reafirma la necesidad de concebir a la educación no sólo libre de trabas centralistas y excluyentes de lo local sino que como centro motor de la actitud participativa de la comunidad en la construcción de una escuela de mayor calidad para todos los sectores sociales.

Como es costumbre, presentamos también las informaciones de las actividades de la OREALC y de sus redes de cooperación regional.

Fernando Fajnzylber

El 27 de diciembre de 1991 falleció Fernando Fajnzylber, víctima de un infarto cardíaco. Fernando era Director de la División Conjunta CEPAL/ ONUDI de Industria y Tecnología y autor de varias y muy importantes contribuciones sobre el desarrollo económico y social de América Latina. Su libro *La industrialización trunca de América Latina* (México, 1983) y algunas de sus recientes contribuciones (*Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío"*, CEPAL, 1989) constituyen aportes trascendentales para la comprensión de los patrones de desarrollo latinoamericanos. El actual pensamiento de la CEPAL lo tenía, por ello, entre sus figuras y protagonistas más destacados y prometedores.

La obra de Fernando tiene enormes implicaciones para la teoría y la acción educativa. Fue a través de sus trabajos que quedó claramente demostrado que uno de los factores que explica la ausencia de dinamismo y sustentabilidad del desarrollo económico latinoamericano ha sido el escaso valor intelectual agregado a los recursos humanos y naturales de la región. Constatar esta característica se ha convertido, además, en un aporte significativo para la definición de estrategias de acción que permitan responder a los desafíos de la transformación productiva con equidad.

Pero además de sus contribuciones teóricas, los educadores también tuvimos el privilegio de conocer a Fernando en su enorme calidad humana. Algunos tuvieron la oportunidad de asistir a sus clases en el curso regional de formación de formadores en planificación y gestión de la educación, que se lleva a cabo en la OREALC desde hace tres años. Otros pudimos compartir, además, el día a día de la preparación del documento CEPAL-UNESCO, *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, que fuera discutido en el seminario que se llevó a cabo entre el 4 y el 6 de diciembre pasado en Santiago de Chile.

La lucidez intelectual y el fuerte compromiso personal con la transformación de la realidad social se unían, en Fernando, con una calidad humana poco común. Su calidez fraternal, su generosidad y su solidaridad otorgan un significado especial a sus aportes intelectuales y aumentan la dimensión de su ausencia. Su desaparición tiene, por ello, las proporciones de una verdadera tragedia. Lo único que nos queda para mitigar esta pérdida es continuar aquello que él comenzó. Desde esta página, sus amigos de la OREALC queremos rendirle nuestro homenaje y ratificar nuestro compromiso de seguir poniendo lo mejor de nuestra inteligencia y de nuestros sentimientos en la tarea que iniciamos juntos.

AUTONOMIA DE LA ESCUELA: POSIBILIDADES, LIMITES Y CONDICIONES

Guiomar Namó de Mello*

En una reciente publicación sobre el “estado del arte” en relación con políticas de descentralización de la educación básica y media en América Latina, Rivas (1991) reseña más de cien trabajos sobre el tema; de éstos, cuarenta y dos tienen carácter analítico y evaluativo. Entre otros aspectos interesantes, Rivas identifica las diversas racionalidades político-ideológicas que han inspirado los procesos descentralizadores de la educación, así como los modelos de organización institucional que generan.

A pesar de la variedad de temas, la reseña muestra pocos estudios o propuestas de políticas que visualicen la descentralización como la estrategia principal para el fortalecimiento y autonomía de las unidades escolares, como si la institución que efectivamente ejecuta la enseñanza –es decir, el fin de los sistemas educacionales– estuviese ausente de los procesos de descentralización.

Las diferentes racionalidades políticas son vistas por Rivas como el principal factor responsable del éxito o del fracaso de la descentralización cuando sus resultados se toman como criterio de evaluación en términos de mejoramiento de la calidad de la enseñanza con equidad.

Sin embargo, podría sumarse otra hipótesis explicativa a las consideraciones del autor. Esta hipótesis se basa en el supuesto de que los resultados de las políticas de descentralización estarían condicionados, en parte, por el grado en que éstas reflejan la determinación de ir hasta las últimas consecuencias, lo que implicaría dotar a las unidades escolares de recursos, responsabilidad y capacidad de gestión para generar una enseñanza de calidad y asumir, en consecuencia, los resultados de esta intervención.

El presente trabajo pretende contribuir a la discusión sobre la autonomía de la escuela en el proceso de descentralización de la educación básica y de otros aspectos involucrados en el mismo tema, como la responsabilidad y el poder de decisión atribuidos a las unidades escolares y las condiciones para que puedan asumirlos a cabalidad, tales como el respaldo técnico y financiero; los mecanismos de evaluación de los resultados y la función de las instancias intermedias y de nivel central de un sistema de enseñanza en el marco de un modelo institucional diseñado para escuelas con mayor autonomía pedagógica, financiera y organizativa.

La institución escolar: una identidad en construcción

Se encuentra en sus inicios, dentro del campo educativo, una revolución al estilo de Copérnico

que ubica a la institución escuela en el centro de las preocupaciones educativas.

Es esta una revolución aún poco perceptible para algunos educadores y estudiosos de la educación, en especial en América Latina; pero el proceso está comenzando –con ritmo lento todavía– con posibilidades de que se acelere en los próximos años, momento en el que provocará transformaciones significativas en las formas de pensar y de efectuar la gestión de los sistemas de enseñanza.

* Guiomar Namó de Mello. Profesora visitante del Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de Sao Paulo y Consultora del Instituto de Economía del Sector Público, IESP- FUNDAP.

Países tan diferentes como Portugal, Estados Unidos y Francia tienen como objetivos principales de sus reformas educativas, la autonomía y el fortalecimiento de la escuela. Una publicación de la Secretaría de Estado de la Reforma Educativa del Ministerio de Educación de Portugal, relaciona la reorganización de la administración educacional con esta meta: transferir a la escuela una cuota sustancial del poder de decisión, entendiendo por autonomía de la escuela “la capacidad de elaboración y realización de un proyecto educativo propio, en beneficio de los alumnos y con la participación de todos los que están involucrados en el proceso educativo” (Ministerio de Educación s.d.).

El caso de Estados Unidos, cuyo sistema de enseñanza es de los más descentralizados, es un buen ejemplo de cómo ella no implica, necesariamente, una mayor autonomía de la escuela. Chubb y Hanushek (1991) hacen un balance de las investigaciones y políticas basadas en la premisa “a mayores insumos, mejor educación”. Concluyen que ningún factor, sea perfeccionamiento docente, equipamiento, instalaciones físicas o cambios curriculares, muestra una correlación positiva con el mejoramiento de la calidad de la educación, conclusión que –por lo demás– había quedado clara en el famoso Informe Coleman publicado en la década de los 70.

Los autores afirman que “una nueva línea de investigación aparece como más promisoría. Es la línea que se concentra en aquello que es esencial en las escuelas identificadas como de buen desempeño. Este tipo de investigaciones cambió el foco de atención desde los insumos hacia el proceso educativo o en *como están organizadas las escuelas*” (el subrayado es nuestro). Según Chubb y Hanushek, este cambio de enfoque ha permitido que los estudiosos de la educación norteamericana puedan identificar cómo la burocracia de las diferentes instancias del sistema –nacional, estadual, municipal, distritos– entorpece y limita la libertad de acción de las unidades escolares. Estas no cuentan con ningún poder de decisión sobre aspectos sustantivos de su quehacer debiendo, por el contrario, cumplir con requisitos legales y exi-

gencias formales emanadas desde la burocracia del sistema.

En el mismo sentido, Cetron y Gaile (1991), al analizar la calidad de la educación norteamericana señalan cómo la duplicidad de estructuras que toman decisiones acerca de la organización de la escuela, origina divisiones y superposiciones que impiden que la unidad escolar construya su propia identidad: “como la mayoría de las estructuras jerárquicas, el sistema escolar americano se ha concentrado en los métodos y no en los resultados. Por esto es que las decisiones académicas y administrativas estratégicas son aplicadas en las escuelas de un modo vertical, considerando muy poco sus efectos sobre los alumnos y el aprendizaje o su coherencia con otras políticas que se estén poniendo en práctica. Esta es una receta para el fracaso”.

En Francia, cuyo sistema es conocido como altamente centralizado y reglamentado, se realizó en 1989 un coloquio sobre un tema bastante sugerente: “El establecimiento escolar: política nacional o estrategia local”. Las actas de este encuentro tienen como tema central el problema de la descentralización de la unidad escolar.

En la introducción del libro que reúne las discusiones de dicho evento, uno de sus organizadores afirma: “Una constatación ha sido constante en la organización de este coloquio: la importancia creciente del “local” en, al menos, los discursos y proyectos. Los establecimientos parecen destinados a tener más iniciativa, autonomía, con una independencia que parece contradecir la tradición de las instituciones educativas francesas. De confirmarse este cambio sería, sin duda, decisivo y alteraría de manera significativa los hábitos, modos de hacer y de pensar y, principalmente, las formas de administrar y producir la educación. Este coloquio fue concebido, en consecuencia, para comprender mejor estos cambios y, tal vez, para pensarlos mejor. Su objetivo central, a decir verdad, nos lleva a un cambio de polaridad: el paso desde una visión vertical de los establecimientos, con su conjunto de informaciones y directivas procedentes del nivel central (ministerio, objetivos nacionales,

programas), hacia una visión más horizontal de la institución que abarca el conjunto de demandas, presiones y sugerencias venidas desde la periferia (región, autoridades locales, características económicas de la región y, desde luego, sus características de formación). Dicho de otra manera, se trata de un cambio de perspectiva que puede traducirse, en definitiva, en un cambio decisivo de iniciativas y de proyecto” (AECSE, 1990).

Se podría argumentar en contra de esto que la escuela fue siempre un objetivo privilegiado de la reflexión y de la práctica de los educadores. Sin embargo, en este trabajo intentaremos poner en discusión los procedimientos pedagógicos y las estrategias de política educacional que han abordado el tema de la escuela a partir de categorías o modelos homogéneos y que, casi siempre, no incorporan la diversidad de identidades que las escuelas puedan tener. Esto tiene como resultado las explicaciones, normas de organización, propuestas metodológicas y ordenamientos de diferente naturaleza que –haciendo abstracción de las condiciones peculiares de cada escuela– se destinan, en principio, a cualquiera de ellas.

La simple observación de la rutina escolar revela que casi toda la vida de la institución está organizada desde fuera de ella; desde un punto de vista formal, se percibe como restringido o inexistente el espacio para las decisiones de la escuela sobre sus objetivos, sus formas de organización y gestión, sobre el modelo pedagógico y, en particular, sobre su equipo de trabajo (horario, salario, admisión, permisos, etc.).

Lo que en la práctica termina ocurriendo es la elaboración de estrategias para adaptar o aproximarse a los ordenamientos externos, ya sea en función de la falta de condiciones mínimas para cumplirlos, o por las presiones –muchas veces opuestas– ejercidas por el medio social, el alumnado o por los profesionales que trabajan en la institución.

Los acuerdos entre las exigencias formales y homogéneas y las demandas contradictorias de los protagonistas involucrados en la vida de la escuela ocurren, por regla general y con excep-

ciones que la confirman, más en función de los intereses de los demás protagonistas –profesores, líderes de la comunidad, directores, políticos, entre otros– que en función de las necesidades de aprendizaje de los alumnos.

A pesar de este margen de libertad construida debido a la rebeldía frente a las reglamentaciones formales, esa escuela no es autónoma sino que está abandonada a sus propios intereses y carencias. Por su parte, para los fines de la investigación y del diseño de políticas que buscan cambiar esa situación, las estrategias que las escuelas adoptan, la combinación peculiar que cada una efectúa de sus recursos financieros, el material humano, el espacio y el tiempo disponible para realizar –bien o mal– la tarea de enseñar, constituyen, de hecho, su identidad.

Conocer e incorporar la identidad de cada escuela dentro de los marcos conceptuales que orientan la formulación de políticas, de los diseños de la estructura del sistema y de la planificación de los cambios, constituye un desafío para la investigación educacional y probablemente una condición para el éxito de las políticas de descentralización.

En un interesante estudio bibliográfico, Derouet (1987) afirma que: “el estudio del funcionamiento de los establecimientos escolares es, sin duda, una preocupación que surgió con mucha fuerza unos quince años atrás, tanto en Estados Unidos como en Francia y en el Reino Unido, pero la bibliografía al respecto es aún pobre y decepcionante. Dentro de la tendencia que llevó a evolucionar la sociología de la educación desde el sistema educativo en dirección a las unidades más pequeñas, el establecimiento escolar parece no haber conquistado su espacio propio entre los dos objetivos más clásicos de la investigación: la sala de clase y la relación entre escuela y comunidad”.

La institución escolar parece, por lo tanto, ser un objeto de estudio cuya construcción no se ha concluido, por lo que se hace urgente iniciar este trabajo en la medida en que hay evidencias –como se mencionará más adelante– de que la identidad o el modelo institucional de la escuela, donde se incluyen sus modelos de gestión y sus

formas de organización, parecen tener alguna relación con la calidad de la educación que ella misma ofrece. De comprobarse esto, los parámetros y marcos conceptuales de la descentralización deberán contener las condiciones necesarias para la constitución de las identidades escolares con autonomía, orientadas hacia el mejoramiento de la calidad de la enseñanza y a la democratización del sistema como un todo, flexibles para interactuar con el medio social y con el alumnado, heterogéneas y orgánicamente articuladas con las instancias centralizadas del sistema y cuyos papeles deberán sufrir una profunda revisión.

Estudios precursores. Tentativas de políticas

Desde hace algunos años,¹ se hacen estudios sobre la forma en que se realiza en cada escuela el acuerdo entre los ordenamientos externos y las demandas de su medio social, del alumnado y de los profesionales que trabajan en la escuela; es decir, de su propia identidad. Entre los estudios que mejor han abordado este objetivo en América Latina, se encuentran los de índole etnográfica que datan del inicio de la década de los 80 (aunque algunos hayan sido publicados con posterioridad) realizados por Rockwell (1982), Mercado (1989) y Ezpeleta (1986) en México. En Brasil hay que destacar, entre otros, el trabajo de Penin (1989).

Muchos estudios de los años 80 tratan sólo indirectamente el tema de la autonomía de la escuela en el contexto de los procesos de reestructuración y descentralización de los sistemas de enseñanza. Sin embargo, son bastante sugerentes en la formulación de estrategias de políticas educacionales con el objetivo de fortalecer las unidades educativas y su organización, a fin de que puedan cumplir con sus metas de mejoramiento cualitativo con equidad, principalmente

porque situaron en el centro de sus preocupaciones, la escolarización de los sectores populares.

Se destaca entre sus conclusiones la que sostiene que la forma de organización de las escuelas tiende a diferenciarse de acuerdo con el nivel socioeconómico de su alumnado: se construyen diferentes tipos de identidades en las escuelas pobres que en las escuelas de clase media. Las primeras tienden a organizarse más hacia el fracaso previsible de los niños de los sectores populares que para el éxito del aprendizaje. Este análisis es corroborado por la investigación de Ezpeleta (1989) en Argentina.

Hacia fines de los años 80 y comienzos de los 90, aparecen estudios o ensayos sobre la descentralización que, considerando el fracaso de esta política para promover el mejoramiento de la calidad de la educación con equidad —como sugiere Rivas (1991)—, construyen hipótesis sobre la necesidad de considerar la dimensión local —especialmente las unidades educativas— como “locus” privilegiados de intervención. La falta de iniciativa y de autonomía en el ámbito en que la relación pedagógica efectivamente ocurre, la dificultad en hacer llegar a las escuelas los recursos consumidos por las máquinas burocráticas y la dudosa efectividad de los “paquetes preparados”, los ordenamientos externos, la visión homogénea de realidades locales y escolares muy dispares, surgen como posibles explicaciones para las estrategias de descentralización que han producido efectos contrarios a los previstos: re-concentración del poder, localismo y regionalismos estrechos, aumento de las desigualdades sociales.

Algunos de esos trabajos discuten la cuestión educación en el contexto de la crisis y de la reforma del Estado en América Latina; constituye un marco en esta orientación el análisis que hace Tedesco (1990) sobre el papel del Estado en la educación. Mello (1990) analiza también el papel del Estado a partir de la crítica a la municipalización de la educación en Brasil y reubica esta cuestión en el proceso de cambios político-institucionales por los que pasa el país, insistiendo en la importancia de ampliar la autonomía de las escuelas y su responsabilidad en los resulta-

¹ Para una revisión comentada de algunos de estos estudios, consúltese el ya citado trabajo de Derouet (1987).

dos obtenidos en términos de aprendizaje de los alumnos. Mello y Silva (1991) analizan cómo la política de expansión cuantitativa condujo a un vacío en el poder de decisión de la escuela e intentan situar la descentralización de los sistemas de enseñanza y la autonomía de la escuela en torno a los ejes descentralización–integración como orientadores de la función o del papel de las instancias centralizadas del sistema. En el recién citado trabajo de Ezpeleta (1989), se combina el estudio etnográfico de algunas escuelas argentinas con el análisis de las normativas generales del sistema y se pone en evidencia la tensión y la reformulación de funciones que los reglamentos homogéneos generan al interior de la escuela.

Comienza a surgir en la bibliografía latinoamericana y de otros países, un nuevo concepto –todavía por trabajarse más– que es el del modelo de la gestión de la escuela, abarcando sus formas de organización administrativa y pedagógica; las formas de intervención y las relaciones entre los agentes educativos, en especial el director; las formas de interacción con el medio social y el grado en que los alumnos y la comunidad efectivamente se apropian de la escuela como un recurso para su desarrollo y mejoramiento de la calidad de vida.

Este concepto aparece mucho más explicitado en los trabajos recientes de Tedesco (1991) y Moura Castro y otros (1991). En este último, los autores intentan identificar, a partir de una investigación, lo que hace una buena escuela y señalan –entre otros– los siguientes requisitos:

- la escuela como centro de las decisiones;
- recursos y poder situados a nivel de la escuela;
- responsabilidad y rendición de cuentas de parte de la dirección;
- salarios competitivos que puedan atraer a mejores profesores;
- mecanismos de control y evaluación;
- padres y sostenedores preocupados de controlar la calidad del servicio educativo.

Tedesco, en el trabajo citado, discute el polémico tema de la privatización de la enseñanza en América Latina. Entre los datos analizados por el autor, se incluyen resultados de evaluaciones

de aprendizajes efectuadas en escuelas básicas que atienden niños de sectores populares en Chile y en Uruguay.

La comparación entre estos dos países revela que en Chile obtienen mejores resultados los alumnos de las escuelas privadas subvencionadas, en tanto que en Uruguay son los alumnos de las escuelas ubicadas en pequeñas ciudades del interior los que tuvieron mayor éxito en la evaluación.

Al preguntarse por los factores que podrían estar determinando esas diferencias, Tedesco propone la hipótesis de que “la explicación de los buenos resultados del aprendizaje en alumnos de familias de escasos recursos, no reside en el carácter privado o estatal del establecimiento, sino que en la dinámica institucional de éste. Los mejores rendimientos parecen estar asociados a la posibilidad que tenga el establecimiento de definir un proyecto educativo en función de la percepción de ciertos objetivos, de la existencia de tradiciones y metodologías de trabajo compartidas, del espíritu de equipo y de la responsabilidad por los resultados, es decir, de la identidad institucional”.

El concepto de modelo de gestión tiene implicancias mayores y más profundas de lo que parece a primera vista. Por lo menos tres de ellas deben destacarse, a pesar que puedan retomarse más adelante. En primer lugar, este concepto trastoca la dinámica de funcionamiento del sistema –la revolución al estilo de Copérnico, de la que hablábamos antes– lo que implica redefinir el papel del Estado y de las instancias centrales del poder. En segundo lugar y como consecuencia de lo anterior, ocurre una reorientación de los modelos de financiamiento y de asignación de recursos lo que a su vez exige, como pre-requisito, un adecuado conocimiento de la estructura de costos para orientar las acciones de incremento de recursos y de nivelación de gastos, con miras a compensar las desigualdades sociales y/o regionales. En tercer lugar conlleva, como consecuencia inmediata, cambios en la estructura y reglamentación de las carreras de los profesionales de la educación.

A nivel no sólo académico sino que de formu-

lación de políticas, la década del 80 vio surgir innumerables experiencias orientadas a ampliar la autonomía de las escuelas inspiradas en una racionalidad política (Rivas, 1991), dando mayor énfasis a la democratización de las relaciones internas de la unidad educativa y a la participación de la comunidad. En este marco podrían encuadrarse diversas políticas estatales y municipales, llevadas a la práctica en Brasil, muchas de las cuales se tradujeron en la creación de Consejos Deliberativos en las escuelas, ampliando la participación de profesores, alumnos y padres en la decisión con respecto a su organización. En algunos casos, estos cambios se asociaron a la elección democrática de los directores de las escuelas, práctica cuyos resultados merecen una evaluación específica.

Sin embargo, todas estas experiencias experimentaron limitaciones serias ya que las estructuras centrales del sistema educativo, así como las normas y reglas homogéneas para todas las escuelas, no fueron alteradas y especialmente mantuvieron intocables los sistemas de financiamiento y de asignación de recursos para inversiones en innovaciones educativas, centralizados en el ámbito federal.

En la actualidad, algunas políticas educativas se formulan en base a una estrategia diferente. A partir de la realidad de las escuelas y tratando de identificar lo que les hace falta para que puedan ejercer su función de manera más autónoma y eficiente, las nuevas políticas pretenden localizar en las estructuras centrales y en la normativa general y homogénea –pedagógica y administrativa– los principales obstáculos que deben ser removidos para facilitar su papel. En Argentina, se desarrolla una experiencia en este sentido con el objetivo de repensar el modelo institucional de las escuelas medias administradas por el Ministerio Federal y el papel que éste desempeña. En Brasil, cabe destacar el esfuerzo de las Secretarías de Educación de los estados de Sao Paulo (1991) y Ceará (1991) empeñadas en la revisión de toda la estructura del sistema estadual, con miras a fortalecer y dar mayor autonomía a las escuelas. El seguimiento y la evaluación de estas políticas serán de gran valor para dar

respuestas a muchas preguntas y dudas que surgen de estos procesos de cambios.

Autonomía de la escuela: contexto y algunos prerrequisitos

La valorización del fortalecimiento y autonomía de las unidades que ejecutan las actividades-fines de las organizaciones no es un fenómeno que ocurra solamente en el campo educacional. Por el contrario, se inserta en un proceso mayor por el que están pasando las sociedades modernas.

El surgimiento de las nuevas tecnologías de información, comunicación y producción provocó cambios no sólo en la organización del trabajo, sino que generó una crisis en las grandes instituciones jerárquicas y verticalistas que aparecieron en el proceso de formación de los estados nacionales (Schwartzman, 1988).

En el trabajo citado, Schwartzman sugiere que la sociedad moderna se hace más compleja debido a la combinación de sistemas de comunicación e información a gran escala, a los cuales tienen acceso un número de personas cada vez mayor y por el redescubrimiento de que la motivación para producir y aprender se da “a nivel de los individuos y de las comunidades con dimensión humana, en las que ellos viven cotidianamente”.

Es cada vez más difícil e ineficiente el control centralizado y verticalista de las actividades-fines de las organizaciones y sistemas y esto es aun más verdadero dentro de la estructura del aparato estatal. Las grandes organizaciones, privadas o públicas, desarrollaron una multiplicidad de estructuras centralizadas que se transformaron en sí mismas en un fin, olvidando las necesidades de sus usuarios y de la sociedad. Se hizo, entonces, inevitable –a partir de la incorporación de tecnologías en el ámbito gerencial– reestructurar las grandes máquinas burocráticas destinando para sus actividades-fines más recursos y desarrollando una mayor capacidad de iniciativa e innovación, así como de responsabilidad por los servicios que prestan. Esta reorientación se ha hecho posible y necesaria

gracias a la incorporación de tecnologías micro-organizacionales de información que permiten flexibilizar los controles centralizados y de notas y sustituirlos por la evaluación del producto o de sus resultados, con mayor autonomía y responsabilidad con respecto a las actividades-fines. En este sentido, la descentralización y reorganización de los sistemas de educación no serían un objetivo en sí mismas, sino una etapa necesaria para alcanzar la autonomía de las escuelas, reduciendo al mínimo indispensable las normativas y controles externos y homogéneos y abriendo espacio para que las diferentes identidades escolares construyan su propio proyecto pedagógico y de desarrollo institucional.

Este proceso, que es aparentemente simple en su formulación, es muy complejo a nivel de su ejecución si tomamos en consideración factores tales como el crecimiento anormal o “gigantismo”, la centralización y la fuerza de los intereses políticos clientelistas, corporativos e ideológicos que las estructuras de los sistemas de enseñanza incorporaron a lo largo de su crecimiento.

Se impone, desde ya y como un requisito necesario para una mayor autonomía de las escuelas, la existencia de un sistema externo de evaluación de resultados cotejados con el aprendizaje de los alumnos de los contenidos básicos y comunes, con el fin de evitar la fragmentación así como la creación de mecanismos de responsabilidad y rendición de cuentas a partir de los resultados.

Por otro lado y en especial en el caso de los servicios públicos como es la educación, ese proceso de descentralización, para ser efectivo, debe estar acompañado por formas compatibles de financiamiento que conduzcan no sólo a la racionalización en el uso de los recursos, sino que a un aumento significativo del volumen de los recursos destinados a las actividades de enseñanza que se realizan en las escuelas—remuneración de profesores, instalaciones, equipamientos, entre otros—, así como por una gradual disminución de los recursos que se gastan a nivel de los organismos centrales de apoyo. Esto requiere, por su parte, un conocimiento más cuidadoso

del que existe hoy de la estructura de costos del sector educacional, tanto público como privado.

Autonomía de la escuela y calidad de la enseñanza

La cuestión del acceso a la educación básica obligatoria, aunque no está resuelta completamente, ha sido lograda satisfactoriamente en la mayoría de los países latinoamericanos. Actualmente, todos se encuentran ante el desafío de disponer de una cobertura cuantitativa con tendencia a la universalización, sin haber resuelto—al contrario, fueron ampliados y acentuados—los indicadores crónicos de la mala calidad de la enseñanza: la repitencia, la deserción y la subescolaridad que el sistema ofrece, sobretudo a los sectores populares.²

Equidad y calidad pasaron a ser entendidos, entonces, como factores ordenadores de las decisiones de la política educacional. El desafío que su aplicación correcta conlleva es enorme, sobretudo si consideramos que el continente latinoamericano se caracteriza no por una heterogeneidad definida en abstracto, sino que por desigualdades sociales expresadas concretamente en las diferencias en el ingreso y en el acceso a los bienes sociales y económicos que promueven una mejor calidad de vida.

La equidad sólo será lograda si se consigue tener éxito en ofrecer a todos un nivel básico común de escolaridad, con calidad. Alcanzar este nivel, a partir de las desigualdades económicas y sociales, implica la necesidad de estimular modelos diferenciados y flexibles de organización escolar que desarrollen formas propias de interactuar en su medio social, así como una capacidad de gestión pedagógica para cumplir eficientemente la tarea de enseñar o lo que debe ser común a todos.

² Consúltese, al respecto, Schiefelbein, E. “Repitición: la última barrera para universalizar la educación primaria de América Latina”. En *Boletín* N° 18. Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe. UNESCO/OREALC; también Ribeiro, Sergio Costa. “A pedagogia da repitencia”, mimeo, 1991.

La flexibilidad en los puntos de partida y la equidad en los puntos de llegada requiere, casi obligadamente, de una mayor autonomía de las escuelas en la medida en que es prácticamente imposible prever la diferenciación social a partir de instancias centralizadas de normatividad y de planificación. Por otro lado, se requiere también de mecanismos fuertes de compensación financiera y técnica a fin de que la autonomía no produzca efectos regresivos.

Aparece, una vez más, la necesidad de diseñar un sistema de evaluación de los resultados capaz de proporcionar informaciones sobre las escuelas, regiones o poblaciones específicas que presentan dificultades para alcanzar el nivel básico y, por lo tanto, necesitadas de programas de compensación o de discriminación positiva que les destinen recursos adicionales de orden material, humano y de asistencia técnica.

El tema de la calidad de la educación involucra una enorme complejidad, puesto que el propio concepto de calidad es vago y aún está mal definido en el campo de la educación. En primer lugar, es necesario distinguir la calidad de la oferta del servicio educativo, de la calidad del producto. A pesar de que ambas están unidas estrechamente, la primera tiene relación con las condiciones de funcionamiento de las escuelas y la segunda, con los perfiles de desempeño que los alumnos debieran alcanzar para que la acción de la escuela pueda ser considerada como exitosa, anualmente o en cada etapa de la escolarización.

Hay consenso en que existe un mínimo de oferta socialmente justa –sin la cual las escuelas no pueden funcionar– que debería asegurarse a todas, independientemente del alumnado que atiendan o de la región en que están ubicadas (Amaral Sobrinho y Xavier, 1991). La presencia del profesor, por ejemplo y cierto grado de capacitación docente; instalaciones adecuadas; horarios del alumno no inferiores a cuatro horas diarias de trabajo escolar efectivo; existencia de equipamientos básicos como bancos y sillas, estarían dentro del margen de esta oferta mínima.

Sin embargo, aun en lo relativo a los componentes más obvios de la oferta educativa, como es el caso de las instalaciones físicas, no hay

consenso en los modelos básicos de calidad. Hasta hoy se asocia la calidad de la enseñanza con los proyectos arquitectónicos de los establecimientos escolares más que con la calidad del servicio prestado por las personas que los ocupan.

Definir los modelos básicos de calidad de la oferta de los servicios educativos constituye, por tanto, un área de investigación importante para subsidiar las estrategias orientadas a garantizar la equidad a través de la nivelación de gastos y costos y de la compensación de las disparidades sociales y regionales.

¿Cuáles son los componentes o insumos indispensables para promover el aprendizaje? es una pregunta aún sin respuesta, como se apreciará más adelante. Por lo demás, está el problema de la combinación e interacción de esos componentes –materiales de enseñanza-aprendizaje, capacitación de profesores, número de alumnos por curso, duración de la jornada escolar, equipamientos pedagógicos, entre otros– con las diferentes formas de organización de las escuelas en realidades locales también muy diversas.

A pesar de la complejidad del problema, es urgente desarrollar investigaciones que procuren dar respuestas a esas interrogantes, toda vez que la eficacia de las políticas orientadas para el mejoramiento de la calidad de la enseñanza dependerá de informaciones más precisas que las actualmente disponibles sobre los niveles básicos de la calidad de la oferta, no sólo para subsidiar las decisiones financieras, como ya se ha dicho, sino que también para diseñar escenarios adecuados que permitan ocupar más racionalmente la capacidad física ya instalada, planificar su expansión y para establecer estrategias de elaboración y distribución de materiales pedagógicos y de enseñanza-aprendizaje, de capacitación docente y de mejoramiento de la capacidad de gestión.

Consenso social sobre demanda educativa

La calidad del producto educacional –o “calidad política”, para usar la expresión de Demo (1991)–

constituye un desafío de otra naturaleza y no menos complejo. En primer lugar, no se trata de un tema que debe quedar restringido a los educadores, sino que debería reflejar algún grado de consenso de la sociedad acerca de cuáles son las demandas a ser hechas a la escuela y de cómo verificar si son efectivamente atendidas. ¿Qué tipo de conocimientos, habilidades, actitudes y valores se quieren formar en las nuevas generaciones, teniendo en cuenta las necesidades individuales y de la sociedad?

Una perspectiva prometedora se abrió en la Conferencia Mundial de Educación para Todos realizada en Jomtien, Tailandia, en marzo de 1990. Personas representativas de la actividad y de la investigación educativas, pertenecientes a los gobiernos y a organizaciones no gubernamentales, consagraron el concepto de satisfacción de las necesidades básicas del aprendizaje.

“Esas necesidades abarcan tanto los instrumentos fundamentales del aprendizaje (como la alfabetización, la expresión oral, la aritmética y la solución de problemas) como el contenido básico del aprendizaje (conocimientos, capacidades, valores y actitudes) que necesitan los seres humanos para sobrevivir, desarrollarse plenamente, vivir y trabajar con dignidad, participar plenamente en el desarrollo, mejorar su calidad de vida, tomar decisiones fundamentadas y continuar aprendiendo” (WCEFA, 1990).

En verdad, no hay nada completamente nuevo en este concepto de satisfacción de las necesidades básicas del aprendizaje. Sin embargo, es posible observar un cambio del enfoque con el fin de establecer parámetros de calidad de la enseñanza (no de la educación, genéricamente) en términos que no son vagos ni marcados ideológicamente, como es el caso de “desarrollar el espíritu crítico”, “promover la autodeterminación de los pueblos” o la “solidaridad internacional”. El énfasis se ha cambiado hacia los instrumentos y contenidos que los individuos –hombres y mujeres– necesitan dominar para que puedan vivir mejor, trabajar y, especialmente, continuar aprendiendo.

Los instrumentos de aprendizaje son bastante objetivos: leer, escribir, contar, expresar, resol-

ver problemas. Es decir, los llamados códigos de la modernidad que, como su propio nombre lo indica, son instrumentos para vivir y convivir en sociedades en formación, en las que el conocimiento pasa a ser un factor decisivo para el mejoramiento de la calidad de vida, para el desarrollo productivo con equidad y el ejercicio de la ciudadanía.

Este enfoque sugiere estrategias bien definidas para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje. Además de universalizar el acceso, buscando la equidad, se destacan dos estrategias que son obvias pero que, paradójicamente, estuvieron relegadas de las políticas educacionales de los años 80: dar atención prioritaria al aprendizaje y mejorar el ambiente del aprendizaje. Se rescata, de esta manera, la función de enseñanza para las escuelas, diluida en acciones y programas asistenciales o ideológicos que invadieron el ambiente escolar en la década pasada y que pretendieron atribuir a la escuela o un papel en la redención de la pobreza provocada por la crisis económica del período o como propulsora de cambios estructurales mucho más allá de sus posibilidades.

En síntesis, priorizar los códigos básicos de la modernidad, centrar la atención en el aprendizaje y en consecuencia en la enseñanza, mejorar las condiciones de aprendizaje, implica situar la cuestión pedagógica en el centro de las preocupaciones de las políticas de mejoramiento cualitativo. Esto significa articular prioridades, estrategias y técnicas, señalando la necesidad de promover el paso desde las grandilocuentes proposiciones políticas a la sala de clases. Además, el concepto de satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje reorienta, en parte, el énfasis en el mejoramiento y ampliación de la oferta para valorizar también la calificación de la demanda y la evaluación de los resultados, porque permite establecer metas de aprendizajes posibles, susceptibles de ser medidas objetivamente y que pueden ser expuestas de manera más clara y simple a la población.

Finalmente, el concepto de satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje sugiere una estrategia de acciones conjuntas del Estado y de

los sectores no gubernamentales y del ámbito educacional con otros de la actividad nacional. El concepto de acciones se sustenta en consensos sobre lo que es básico: aprender lo indispensable para vivir y producir en el mundo moderno.

El concepto de satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje, dada su flexibilidad y objetividad, constituye un parámetro promotor para diseñar la calidad del producto del servicio educacional. Pero la cuestión no se agota aquí.

Otro parámetro que debe ser tomado en cuenta tiene relación con el perfil del desempeño necesario y deseado frente a los profundos cambios que las tecnologías de información y gerenciales han provocado en el proceso productivo. Este es un tema que viene siendo discutido por diversos educadores y científicos políticos entre los cuales se destacan los trabajos de Paiva (1990). El reemplazo de la división "taylorista" del trabajo por la integración de tareas que, muchas veces, exigen un trabajo de equipo; la recuperación del componente cognitivo de los procesos de producción y los cambios que la informática está provocando en la organización y en la gerencia de las empresas en todos los sectores, apuntan hacia nuevos perfiles de la calificación de la mano de obra.

El conocimiento parece ser una variable clave para la modernización y la productividad del proceso de trabajo, así como la capacidad de solucionar problemas, ejercer liderazgo, trabajar en equipo, adaptarse a los cambios. El modelo de capacitación profesional en tareas segmentadas o en etapas del proceso productivo tiende a ser sustituido por otro, con énfasis en la formación básica en ciencias, lenguaje y humanidades. La afirmación de Benedetti, dueño del grupo Olivetti, en una reciente entrevista de la "Revista Veja" revela que el sector más moderno de los empresarios ya percibió este hecho. El entrevistado dice que "la materia prima más importante hoy día es la inteligencia, es decir, la cultura y, por lo tanto, la escuela. La segunda materia prima es el mercado. El país ideal es aquel que tiene un sistema

escolar avanzado y una dimensión amplia de lo que es el mercado."³

La necesidad de revisar los contenidos escolares no aparece sólo en función del proceso productivo sino que en la perspectiva de las características que la sociedad, como un todo, ha adquirido debido a la diseminación de las tecnologías sofisticadas de comunicación e información, al punto que todos estamos expuestos a sus efectos, inclusive a nivel de la vida cotidiana; lo anterior requiere de la apropiación de conocimientos para que las personas comprendan los cambios que están ocurriendo y sean capaces de beneficiarse de los avances tecnológicos.

Es la población como un todo y no sólo una élite de iniciados, la que necesita aprender los códigos instrumentales para la lectura de este nuevo mundo que cambia permanentemente. Este salto educativo del conjunto de la sociedad talvez sea determinante de las diferencias en lo que tiene relación con la capacidad de productividad y de competitividad de esos mismos países.

Por último, la cuestión del conocimiento aparece hoy de un modo vital para el ejercicio de la ciudadanía política, en un mundo que está dejando de ser marcado por las bipolaridades excluyentes –capital-trabajo; clase dominante–clase dominada. Diversos movimientos sociales, con objetivos más delimitados y asociados directamente al mejoramiento de la calidad de vida –derechos humanos, preservación ambiental, defensa del consumidor, por ejemplo– tienden, al parecer, a ser nuevas formas de organización y participación social, orientándose hacia la justicia, la solidaridad y la democracia.

Así es como desde una perspectiva diferente a la de un gran empresario –la de la reconstrucción del socialismo– surgen ideas convergentes que descubren la importancia de la escuela y del conocimiento. Martelli (1991) al discutir las relaciones entre socialismo, libertad y democracia, concluye en que el conocimiento será la

³ Revista Veja. 21 de agosto de 1991, página 8.

llave maestra del equipamiento social y que su expansión es el único elemento capaz de unir la modernización y el desarrollo humano. Al entender la escuela como el motor del desarrollo social y requisito para los nuevos derechos de la ciudadanía, Martelli afirma: “utilidad y justicia, eficiencia y creatividad, autonomía y responsabilidad pueden reconstituir a la escuela que necesita de un verdadero proceso democrático de modernización y de reforma, de liberalización y de autonomía. Es una tarea más audaz, más importante y más urgente que cualquier transformación industrial”. Finalmente, concluye afirmando: “en una época en que la complejidad de los poderes (...) puede dificultar a la mayoría el acceso a la comprensión de lo que sucede hasta en su vida diaria, en una época en que el pensar y el saber actuar pueden provocar separaciones o generar abismos, en una época como esta, el esfuerzo fundamental de quien es partidario de la justicia social (...) tiene que consistir en la promoción de la conquista y en la difusión de las más amplias, extensas y articuladas ofertas de educación, de información, de instrucción, de formación, de actualización cultural, artística, científica, técnica y profesional”.

Vale la pena repetir, para concluir, que en países como los de América Latina el gran desafío de la nueva calidad de la enseñanza será el de garantizar la equidad en los puntos de llegada. Sin embargo, esa equidad no se alcanzará partiendo de propuestas y de normativas homogéneas, sino que de las prácticas escolares –modelos de gestión a nivel local– que permiten incorporar las necesidades desiguales y trabajar sobre ellas a lo largo del proceso de escolaridad, de manera que se asegure el acceso al conocimiento y la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje para todos. Dentro de este camino se inserta la autonomía de la escuela y para alcanzarla con éxito, se necesita de la competencia técnica y pedagógica y de la capacidad de gestión. Desgraciadamente, la década de los 80 no fue pródiga en investigaciones y experiencias que produjeran respuestas sobre cómo esas competencias y capacidades pueden ser desarrolladas.

Autonomía de la escuela e insumos. Organización escolar

Durante años se intentó mejorar la calidad de la enseñanza aumentando y perfeccionando los insumos ofrecidos a las escuelas conforme a un padrón único –capacitación de profesores, material de enseñanza-aprendizaje, equipamientos, salarios y condiciones de la carrera, instalaciones físicas. Todos estos insumos son importantes y un mínimo de ellos es indispensable como base para pensar en la autonomía, en las formas de gestión y en el mejoramiento cualitativo, como ya se dijo.

Por otra parte, varios estudios, comenzando por el ya citado Informe Coleman publicado al iniciarse los años 70 en los Estados Unidos así como la reciente investigación realizada por Chubb y Hanushek (1991), indicaron que, tomados aisladamente, esos insumos muestran poca relación con el aprendizaje de los alumnos.

Pareciera que hay formas de organización de las escuelas que las transforman en más o menos capaces de optimizar el uso de esos insumos y de combinarlos de un modo más eficaz. Si fuese atendible esta hipótesis, el manejo de los insumos no debiera hacerse con iguales criterios para todas las escuelas. Por el contrario, estas deberían tener un razonable poder de decisión para determinar cuáles son los insumos que necesitan y en qué momento, en función de su propio proyecto.

La práctica centralizadora de comprar y distribuir material y libros didácticos, por ejemplo, llega a los límites del absurdo no sólo porque no otorgan ningún margen para la opción de las escuelas, sino porque estos insumos llegan a sus destinatarios casi al final del año lectivo.

Puede encontrarse otro ejemplo en las estrategias de capacitación que tienen como modo de operar el hacer un corte horizontal del componente curricular para todas las escuelas. De este modo, una misma capacitación es ofrecida a todos los profesores de una misma disciplina, siendo originarios de escuelas extremadamente heterogéneas entre sí. Se desconocen experiencias de capacitación en las que la institución

escolar, en conjunto con su equipo docente, técnico y administrativo haya sido unidad de capacitación a partir de las dificultades detectadas por ella misma en la ejecución de su propio proyecto pedagógico. Comienzan a surgir, sin embargo, formas regionalizadas de capacitación que reúnen docentes de escuelas con características semejantes.

El enfoque en la organización escolar, sin disminuir la importancia de los insumos, coloca el énfasis en las características de esa organización que siendo diversas, demandan estrategias diferenciadas a partir de la decisión de la escuela sobre sus prioridades.

Los rasgos o características de las escuelas que parecen determinar su eficacia en el uso de los insumos serían, entre otros:

- la ya mencionada existencia de un proyecto pedagógico que incluya formas propias de organizar las condiciones de enseñanza–aprendizaje, el uso y distribución del tiempo y del espacio físico y la asignación de los recursos humanos;
 - la forma de gestión y los diferentes niveles de participación de los agentes internos de la escuela y de la comunidad;
 - el tiempo y el grado de consolidación de la experiencia del equipo escolar en la elaboración y desarrollo de su propuesta de trabajo;
 - la presencia de una dirección con liderazgo y autoridad;
 - el grado de profesionalismo de los docentes;
 - la existencia efectiva del trabajo en equipo.
- Estudios como los ya citados de Tedesco y de Moura Castro y otros (1991), proponen hipótesis que corroboran estas consideraciones. Serán necesarias nuevas investigaciones para profundizar el conocimiento sobre esta interacción entre la organización de la escuela y el conjunto de insumos que requiere para cumplir sus objetivos.

Autonomía de la escuela y demanda por la calidad

Mejorar la enseñanza influyendo sobre la oferta ha sido una estrategia privilegiada por investiga-

dores y dirigentes educacionales. Sin embargo, se ha intervenido poco sobre la demanda de la población por una enseñanza de calidad, idea muy apreciada por Tedesco (1991).

La calidad de la enseñanza es un resultado complejo, poco visible en un corto plazo y no siempre fácil de identificar a través de simples indicadores. La población jugó un papel decisivo en la conquista del acceso a la escuela, en especial en lo relativo a la construcción de establecimientos escolares y-o en la creación de más vacantes. No obstante y a pesar de tener aspiraciones difusas en lo que dice relación con una educación de calidad –en especial sus segmentos más desfavorecidos–, no ha conseguido exigir esa calidad, sino en sus aspectos más elementales como por ejemplo, la existencia de salas, la presencia del profesor y de equipamientos mínimos como bancos o la mantención de los edificios.

Moura Castro y Oliveira (1991), en un artículo bastante provocador, formulan algunas hipótesis sobre lo que denominan “ecuación política” de la educación. Los políticos y dirigentes tienden a actuar de acuerdo con la visibilidad de sus acciones y con los dividendos electorales que le reportan. Los autores afirman que “construir escuelas es un lucro político; luchar para mejorar la calidad de la enseñanza ha sido perjudicial hasta hoy, en la medida en que las discusiones sobre la calidad desgastan y su resultado no es lo suficientemente visible”.

Proponen, en un corto plazo, la sensibilización de los sectores más organizados de la opinión pública, de los empresarios, de los medios de comunicación, sobre el riesgo que corre el país con la subescolarización que les estamos ofreciendo a las nuevas generaciones.

Silva y otras (1991) se preocupan porque las medidas destinadas al mejoramiento de la calidad no han tenido continuidad ni se han sustentado sistemáticamente, tendiendo a diluirse o desviarse de sus objetivos iniciales una vez que pasa el impacto público causado por su anuncio debido a la falta de apoyo financiero y técnico, así como de seguimiento y de evaluación. Estas autoras llegan a conclusiones semejantes que las

de Moura Castro y Oliveira (1991): es urgente sensibilizar a la sociedad para que exija calidad en la educación, así como ya exigió la presencia de la escuela.

Este requerimiento se facilitará en la medida en que la escuela sea efectivamente responsable por el aprendizaje de sus alumnos, contando con las condiciones para que ello ocurra. De no ser así, la escuela puede atribuir a las “instancias superiores” las causas de su mal desempeño y será difícil que la población tenga acceso a los centros de decisión, tradicionalmente inalcanzables y poco transparentes.

Por su parte, las escuelas con capacitación y condiciones de trabajo, a la vez que se hacen responsables de rendir cuenta de sus resultados, podrán ser más accesibles al cobro que de ellos le hagan sus usuarios. Estos podrán comparar los resultados, si el sistema de evaluación adoptado por la escuela entrega información sobre el aprendizaje de los alumnos en forma simple, lo que permitirá que se le pregunte acerca de por qué alumnos que están en iguales condiciones aprenden mejor en una escuela que en otra.

Es un proceso lento, pero promisorio, el de informar a la sociedad acerca de cómo se están desempeñando las escuelas que ella misma financia y puede ser valioso para mejorar los resultados del sistema como un todo en la medida en que la demanda puede ser más exigente.

En síntesis, tanto los movimientos que ocurren en el ámbito interno de los sistemas de enseñanza como en las demás instancias e instituciones sociales, apuntan en dirección a la autonomía de la escuela. Aun esa dirección no tiene marcos estables y puede estar sujeta a riesgos y a modas. Los estudios empíricos y evaluativos son pocos: de todos los citados, por ejemplo, sólo se destacan los de Tedesco (s.d.), Moura Castro y otros (1991) y Ezpeleta (1989).

Las interrogantes y las dudas que surgen a partir de la formulación de políticas que pretenden atribuir mayor autonomía a las escuelas, no sólo evidencian una carencia de seguridad en los aspectos técnicos, sino que también dificultades políticas que pueden provocar efectos indeseables y hasta opuestos a los que se tienen como

meta final, es decir, una enseñanza de mejor calidad con equidad.

Riesgos y limitaciones de la autonomía de la escuela

Cuando se discute la autonomía de la escuela en el ámbito de formulación de políticas educacionales, surgen desconfianzas de distinta naturaleza. Los educadores y los dirigentes que conocen la capacidad de re-concentración del poder que poseen los aparatos públicos en todos los niveles, temen que las instancias locales y la propia escuela puedan transformarse en un centro de decisiones inaccesible, impermeable a las necesidades de aprendizaje de su alumnado y vulnerable a la interferencia del autoritarismo y del clientelismo político.

De igual forma, los que se preocupan de la necesaria unidad de los sistemas de enseñanza temen –y con razón– la fragmentación que podría resultar de un proceso sin control de autonomía creciente de las escuelas, si no se protege la capacidad de gestión y de recuperación de la visión de conjunto.

Otro motivo de desconfianza surge de la inestabilidad y discontinuidad política en países como los nuestros, que puede provocar daños en la educación porque los nuevos dirigentes desean redefinir las funciones de la autonomía para transformarla, en la práctica, en un abandono y falta de compromiso del poder público, en la medida en que los retrocesos en un proceso de descentralización orientado a la escuela pueden desarticular su modo de funcionamiento tradicional, sin que haya habido tiempo de consolidar formas más autónomas de gestión.

Todos estos temores son procedentes y legítimos. Cuando observamos el funcionamiento de la mayoría de las escuelas públicas y una buena parte de las particulares, se percibe hasta qué punto han desarrollado, también, un modelo de gestión centralizado, sin responsabilidades compartidas y sin tener en cuenta lo que significa rendir cuentas a la comunidad, incorporar las aspiraciones de su alumnado o integrarse con su medio social.

La evaluación del proceso de municipalización en Brasil, por ejemplo, revela un cuadro desalentador en el que el alumno municipal cuesta menos y, en general, recibe una enseñanza de peor calidad. La re-concentración del poder en el ámbito de las municipalidades, terminó por aumentar las desigualdades educativas puesto que dentro de la política del país, el municipio es la instancia más frágil y desprovista de capacidad de decisión. Por su parte, el ámbito municipal –aun siendo frágil frente a la esfera estadual y federal– tiende a reproducir los mismos modelos de centralismo y clientelismo que permean el aparato del Estado como un todo.

El temor a la fragmentación se justifica por los antecedentes: ya presenciarnos la imposición de modelos curriculares y pedagógicos localistas y estrechos en nombre del respeto a la cultura y a la autonomía local.

De la misma manera constatamos, hasta con perplejidad, que los cambios de gobierno y la inestabilidad político-institucional pusieron nuevamente en funciones propuestas que acabaron por no producir ningún resultado o por producirlos contrarios a su formulación original; Más aún: se paralizaron los procesos de innovación y mejoramiento de la enseñanza sin evaluarlos, sólo porque fueron iniciados por otras administraciones. Una oportuna discusión del tema de la inestabilidad política es hecha por Silva (1991) en las conclusiones del análisis que esa autora realizó de la experiencia de la Secretaría Municipal de Educación de Sao Paulo, en el período 83-85.

Aunque se reconozca la legitimidad de estas desconfianzas y temores, es necesario indagar hasta qué punto, en muchos casos, los daños causados por la re-concentración del poder, por la fragmentación y por la inestabilidad política no se derivan, exactamente, de la fragilidad de las escuelas frente a las decisiones del nivel central y a los cambios de dirigentes en las instancias en que esas decisiones se toman.

La municipalización de la enseñanza, por lo menos en Brasil, nunca tuvo como meta el fortalecimiento de la escuela. La disputa acerca de qué instancia de gobierno debería administrar la enseñanza básica, dejó en un segundo plano la

unidad escolar propiamente tal, sus necesidades y características.

Como lo señala Silva (1991) en el trabajo ya citado, la vulnerabilidad frente a la inestabilidad política es consecuencia de la falta de sustentación proveniente de la propia escuela para garantizar la continuidad de muchos proyectos, sumada a la falta de un proyecto educacional de la propia sociedad.

Los modelos curriculares –sean de carácter nacional o local– no fueron, en verdad, formulados por las propias escuelas y sí por las instancias altamente centralizadas del propio gobierno federal, al menos en el caso brasileño.

Pocos fueron los procesos de descentralización que tomaron en serio el cambio en los modelos de financiamiento para hacer realidad la meta de la autonomía financiera de las unidades escolares y de nivelación de sus costos, contemplando una redistribución democrática de los recursos y corrigiendo las desigualdades sociales y regionales.

Con lo anterior, no se quiere defender el fortalecimiento y la autonomía de la escuela como una panacea, sino que se trata de afirmar que ésta, hasta el día de hoy, no fue efectivamente llevada a la práctica en forma consecuente, dentro de un proceso amplio de revisión de la estructura y del funcionamiento del sistema de enseñanza.

Si se tuviera la oportunidad de recorrer este camino, los temores no debieran impedir que se intentase hacerlo. Ya se han formulado mecanismos para prevenir o atenuar algunos de los riesgos, al menos provisoriamente; un proceso de seguimiento a través de la investigación y de la evaluación podría ayudar a la corrección de los desaciertos que es muy probable que ocurran.

Parámetros de la autonomía de la escuela

No hay respuestas, todavía, para las innumerables y relevantes interrogantes que surgen frente a las estrategias de descentralización y de autonomía de la escuela. Hay algunos consensos que sería interesante inventariar y algunos parámetros que provisoriamente podrían servir como orien-

tación de esas estrategias. Existe, también, un amplio campo de investigación y de audacia política a ser explorado.

Los consensos

- Es urgente repensar la estructura de los sistemas de enseñanza, cuyas máquinas burocráticas se agigantaron y se multiplicaron. Esas burocracias centralizadas se tornaron en sí mismas en objetivos y hace ya mucho tiempo que dejaron de ser apoyo de las actividades-fines, perdiendo de vista la unidad escolar que presta el servicio educacional. Las escuelas, ordenadas desde arriba para abajo o desde el centro hacia la periferia, viven en función de las normativas externas.
- El fortalecimiento de la unidad escolar exige que los mejores recursos humanos existentes sean asignados a las escuelas: que la inversión en la actividad-fin aumente progresivamente, disminuyendo los costos con las actividades-medios, externas a la institución escolar.
- Es importante que cada escuela tenga su propio proyecto institucional y pedagógico, pero esto requiere capacitación y disponibilidad de recursos financieros a ser asignados por la escuela en función de ese proyecto. Esas condiciones no se dan de inmediato y crearlas no es un proceso fácil y rápido. Será necesario dedicar tiempo a la investigación y a la intervención político-administrativa con esa finalidad.

La autonomía de la escuela no implica una falta de compromiso del gobierno con la enseñanza, ni de la propia escuela con sus alumnos. Se trata de establecer directrices centrales mínimas y flexibles sobre lo que es esencial garantizar en educación a toda la población.

Los parámetros

- La autonomía de la escuela no es un fin en sí misma, sino que debe orientarse al mejoramiento de la calidad de la enseñanza. En este sentido, la construcción de consensos sobre lo que es calidad constituye una tarea importante y no puede quedar restringida, en ninguna

hipótesis, a los actores internos de los sistemas de enseñanza. Será necesario encontrar formas para sensibilizar a la clase política, a los empresarios, a los trabajadores y sindicatos, a las iglesias y otros movimientos sociales a fin de que se integren al debate y se comprometan con las decisiones que se adopten al respecto.

- La autonomía de la escuela no exime al Estado de su intervención como tampoco a las instancias centrales de la administración, pero sí requiere de una profunda revisión y fortalecimiento de sus nuevas funciones y papeles.

Entre esas funciones se destacan, sin pretender agotarlas, por lo menos las siguientes:

- adopción de sistemas de financiamiento y de transferencias de recursos orientados a aumentar los sumas destinadas a las escuelas y a la nivelación de sus condiciones de funcionamiento, de modo de compensar las desigualdades regionales y sociales;
- el establecimiento de directrices mínimas y flexibles en cuanto a: contenidos curriculares dirigidos hacia el dominio de los códigos de la modernidad y a los conocimientos que satisfagan las necesidades básicas de aprendizaje; uso racional de recursos humanos y espacio físico; y evaluación de los resultados para medir el aprendizaje de los contenidos básicos, identificando las necesidades de aporte financiero y la asistencia técnica, premiando a los que progresan en relación con los objetivos propuestos por la propia escuela e informando a la población;
- prepararse para ofrecer a las escuelas alternativas diferenciadas de capacitación, sobretudo en lo que dice relación con la gestión pedagógica;
- esforzarse por disminuir las exigencias formales y de notas al máximo, creando condiciones para la iniciativa y la innovación en el ámbito de las escuelas y focalizando la atención en los resultados;
- establecer directrices alternativas y diversificadas para modelos de gestión cuyo punto en común sea el compromiso con la calidad de la enseñanza, expresado en un proyecto pedagógico e institucional propio para cada escuela.

Una nota final

Todas las actuales experiencias de reestructuración de las organizaciones orientadas a descentralizar, flexibilizar controles burocráticos y aumentar la autonomía de las actividades-fines, han revelado que no es sólo un programa técnico sino que abarca componentes políticos muy fuertes.

Ya sea a nivel de una empresa o de un Estado como globalidad, se trata de una opción de la cúpula del sistema y debe generarse ahí. No es —o casi no lo es— un proceso participativo de abajo hacia arriba, donde la autonomía de la escuela se va conquistando por la sumatoria del poder de decisión sobre aspectos puntuales —tales como la elección del director— en tanto que se mantienen como intocables la estructura misma del Estado y sin ninguna transparencia las fuentes y sistemas de financiamiento, los procesos de decisión sobre las reglas y normas de carácter homogéneo y las prácticas políticas de los órganos centralizados. Se trata de un programa de gobierno o un proyecto del Estado y por esto es que es necesario tener en cuenta que su ritmo y dificultades van a depender de las trabas reales que este tiene dentro de su propio aparato y de la negociación que permita superarlas.

Bibliografía

- AECSE "Association des enseignants et chercheurs en sciences de l'éducation" (ed). *L'établissement politique nationale ou stratégie locale?* París: Ministère de l'Education Nationale et Editions Nathan, 1990.
- Amaral Sobrinho, José y Xavier, Antonio Carlos R. *Padroes mínimos de qualidade dos serviços educacionais* (versión preliminar). Brasília: Mimeo Projeto BRA/90/026, 1991.
- Castro, Claudio de Moura y Oliveira, Joao Batista *Educacao: por onde começar?* Mimeo, 1991.
- Castro, Claudio de Moura y otros *Dealing with poor students*. Mimeo, 1991.
- Cetron, Marvin y Gayle, Margareth *Educational renaissance: our schools at the turn of the twenty-first century*. New York: St. Martin's Press, 1991.

Esto no quiere decir que la descentralización de los sistemas de enseñanza y el fortalecimiento y la autonomía de la escuela podrán acontecer sin la presión de la sociedad. Por el contrario. No obstante, será de poca eficacia la presión fragmentada en la base si no se suma a la disposición de aquellos que tienen el poder político de la decisión o de la formación de la opinión pública, dentro y fuera del aparato estatal.

La autonomía de la escuela tiene que mostrarse no sólo como una estrategia eficaz para mejorar la calidad y promover la equidad, sino que tiene que tornarse ventajosa en relación con sus costos y beneficios políticos, en coyunturas político-institucionales concretas, como también —y esto merece destacarse— en la negociación permanente de los intereses presentes en el proceso.

La autonomía de la escuela, desde el enfoque de este trabajo, no pretende ser una nueva utopía educativa sino que una estrategia posible y negociable. Por eso mismo debe ser entendida como un proceso que, al ritmo que permite la correlación de fuerzas políticas, conquiste la adhesión de unos y los intereses de otros por la ventaja que ofrece en términos de sus resultados: enseñanza de mejor calidad para todos.

- Chubb, John E. y Hanushek, Eric A. "Reforming educational reform". En Henry G. Aaron (ed.). *Setting national priorities: policies for the nineties*. Washington D.C.: The Brookings Institution, 1990.
- Demo, Pedro "Qualidade de educacao: tentativa de definir conceitos e criterio de avaliacao". *Avaliacao educacional*. Fundación Carlos Chagas, No. 2 Jul-Dic, 1990.
- Derouet, Jean-Louis "Une sociologie des établissements scolaires: les difficultés de construction d'un nouvel objet scientifique". *Revue Francaise de Pedagogie*. January/March, 1987.
- Ezpeleta, Justa. "La escuela y los maestros: entre el supuesto y la deducción". México: Departamento de Investigaciones Educativas-CINVESTAV-IPN. *Cuadernos de Investigacion*.

- Ezpeleta, Justa *Escuelas y maestros: condiciones del trabajo docente en Argentina*. Santiago: UNESCO/OREALC, 1989.
- Governo do Estado do Ceará *Escola pública: a revolução de uma geração*. Fortaleza, 1991.
- Martelli, Claudio "Socialismo, liberdade, democracia". *O socialismo do futuro*, Vol. 1, No. 2, 1991.
- Mello, Guiomar Namó de *Social democracia e educação: teses para discussão*. São Paulo: Cortes Editora/Autores Associados, 1990.
- Mello, Guiomar Namó de y Silva, Rose Neubauer "A gestão e a autonomia da escola nas novas propostas de políticas educativas para América Latina". *Revista do Instituto Liberal*, 1991 (no prelo).
- Mercado, Ruth "El trabajo cotidiano del maestro en la escuela primaria". En *La escuela, lugar del trabajo docente*. México: Departamento de Investigaciones Educativas CINVESTAV-IPN. *Cadernos de Educación*, 1989 (Ponencia para la Segunda Conferencia para una Educación Democrática, Escuela Normal Superior de México, México, 1981. Versión revisada, 1985).
- Ministerio da Educação. Secretaria de Estado da Reforma Educativa *Reforma da Administração Educacional. Autonomia da escola, gestão escolar nos ensinos básico e secundário*. Lisboa, Editoria do Ministério da Educação, s.d.
- Paiva, Vanilda, "Produção e qualificação para o trabalho". En María Laura P.B. Franco y Dagmar M.L. Zibas (organizadoras). *Final do século: desafio da educação na América Latina*. São Paulo: Cortes Ed./CLACSO-REDUC, 1990.
- Penin, Sonia Therezinha *Escola e cotidiano: a obra em construção*. São Paulo: Cortes Ed., 1989.
- Rivas, Ricardo Hevia. *Política de descentralización en la educación básica y media en América Latina*. Santiago: UNESCO/REDUC, 1991.
- Rockwell, Elsie "De huellas, bardas y veredas: una historia cotidiana en la escuela". México: Departamento de Investigaciones Educativas, CINVESTAV del IPN. *Cadernos de Investigaciones Educativas*, No. 4, 1982.
- Scwartzman, Simon *Educacao basica no Brasil: a agenda da modernidade*. Mimeo, 1988 (Palestra preparada para o Seminario Nacional de Literatura, Educacao o Posmodernidades, organizado pelo Centro de Pesquisas Literarias do Curso de Posgraduacao em Linguistica e Letras da PUC de Rio Grande do Sul).
- Secretaria do Estado da Educacao. Nucleo de Gestao Estrategia. *Programa de modernizacao do sistema educacional do Estado de Sao Paulo*. São Paulo: mimeo, 1991.
- Silva, Rose Neubauer y otras. "O descompromisso das políticas públicas brasileiras com a qualidade do ensino" *Revista Brasileira de Estudos Pedagogicos*, 1991 (no prelo).
- Silva, Rose Neubauer *Uma proposta de politica educacional democratica e participativa: caminhos e descaminhos*. Ed. Papyrus, 1991 (no prelo).
- Tedesco, Juan Carlos. "El rol del Estado en la educación". En María Laura P.B. Franco y Dagmar M.L. Zibas (organizadoras): *Final do século: desafios da educação na América Latina*. São Paulo: Cortes Ed./CLACSO-REDUC, 1990.
- Tedesco, Juan Carlos "Algunos aspectos de la privatización educativa en América Latina". *Revista do Instituto de Estudos Avancados da USPE*, 1991a (no prelo).
- Tedesco, Juan Carlos "Estrategias de desarrollo y educación: el desafío de la gestión pública". *Revista Brasileira de Estudos Pedagogicos*, 1991b (no prelo).
- WCEFA. World Conference Education for All. Declaracao Mundial sobre Educacao para Todos e Plano de Acao para satisfazer as necessidades basicas de aprendizagem. Brasilia: UNICEF. 1991 (versao portuguesa aprovada pela Conferencia Mundial sobre Educacao para Todos realizada em Jomtien, Tailandia, 5-9 marzo de 1990).

MEJORAMIENTO DE LA EDUCACION EN UN CONTEXTO DE CRISIS

Introducción**

El Secretario de Educación Pública de México, Manuel Bartlett, ofició de moderador de la Mesa Redonda en la que se desarrollaron los siguientes temas seleccionados previamente: Avances y desafíos de la medición de la calidad; La investigación del Banco Mundial para mejorar la calidad de la educación; La calidad de la educación que demanda el desarrollo económico y la transformación productiva con equidad; Formación requerida por el profesor para alcanzar una mejor calidad de la educación; Cómo ha logrado Escuela Nueva elevar la calidad de la educación en Colombia; Visión política global de las restricciones para elevar la calidad de la educación; y finalmente, esquema de análisis para relacionar la información sobre las opciones para mejorar la calidad de la educación con el contexto en el que se deben aplicar.

En la primera exposición se presentaron dos experiencias realizadas en Brasil que permitieron tener una visión del avance en materia de medición de la calidad, las dificultades para tener indicadores adecuados y las etapas que se debe enfrentar en esta década. El segundo expositor identificó una docena de factores que podrían modificarse y tener efectos positivos en la calidad de la educación, tales como disponibilidad de textos, adecuación de los contenidos con las necesidades de la población, mayor tiempo destinado a aprender, capacitación de los profesores en técnicas específicas de enseñanza (especialmente en enseñanza de la lectura), educación bilingüe para los que no dominan el español y aumento de la capacidad de los niños para recibir educación al momento de ingresar a la escuela primaria.

El tercer expositor describió la necesidad, generada por la competencia en el mercado

mundial, de que cada ciudadano pueda participar creativa y eficientemente en procesos cuya tecnología cambiará constantemente en los próximos años. Esto implicaría capacidad de aprender y reaprender nuevos enfoques y técnicas, así como de comunicarse por escrito, de tomar decisiones y de trabajar en grupos. La cuarta intervención puso énfasis en los incentivos para atraer candidatos a la profesión, poder seleccionar los mejores y mantener un perfeccionamiento permanente. Comentó, al mismo tiempo, los problemas existentes para generar un cambio en los procesos de formación de docentes.

En una siguiente presentación se destacó que, para lograr elevar la calidad de la educación (y mejorar el uso de los factores disponibles), es necesario desterrar el llamado “método frontal de enseñanza” en que el profesor destina todo su tiempo a transmitir (oralmente o copiando en la pizarra) contenidos e instrucciones para los alumnos. Dicho cambio parece ser políticamente factible, pero requiere ciertas condiciones. Sólo cuando se cuenta con materiales impresos, para que los contenidos e

* Las Mesas Redondas organizadas durante PROMEDLAC IV contaron con la colaboración y auspicio de UNICEF.

** Ernesto Schiefelbein, coordinador de la Mesa.

instrucciones rutinarias puedan ser leídos directamente por el alumno, el profesor puede dedicar su tiempo a la tarea educativa propiamente tal. Los resultados obtenidos por Escuela Nueva en Colombia parecen sugerir que cuando el maestro dispone de materiales autoformativos adecuados es posible dar una atención más personalizada, superar los problemas de deserción temporal (ausentismo) y vincular el trabajo de la escuela con las necesidades de la comunidad.

Un balance realista de la factibilidad política de los cambios requeridos para elevar la calidad, fue el tema de la sexta exposición. Cada contexto es distinto y existen “férreas limitaciones económicas y sociales” que requieren estrategias cuidadosas para aspirar a tener éxito. Se destacó la necesidad de lograr consensos sobre el requerimiento de elevar la calidad y las estrategias adecuadas para asegurar un avance regular hacia esas metas. Finalmente, se presentó un modelo conceptual para analizar en forma sistemática las alternativas existentes (ensayadas en otros contextos) en relación a diversos tipos de problemas, sin dejar de tomar en cuenta la complejidad de las interacciones que suele generar cada una de esas opciones.

Antecedentes

La educación de América Latina ofrece acceso a casi todos los niños, pero hay que mejorar substancialmente su calidad. Muchos de los alumnos repiten grado a final de año y los conocimientos adquiridos no siempre pueden ser usados en la vida cotidiana. Estos problemas afectan con mayor fuerza a los grupos socioeconómicos rezagados. Es un logro importante el que más del 90% de los jóvenes de la región, en edad de ingreso, se matricule en el sistema educativo regional y permanezca más de cinco o seis años en él, aun cuando los alumnos de niveles socioeconómicos rezagados desertan temporalmente para las cosechas u otras emergencias.

El desarrollo de esta gran capacidad instalada, a pesar de la crisis económica que ha afec-

tado a América Latina en la última década, no ha sido acompañado por un logro similar en la calidad, al menos en tres características muy importantes del proceso: alta repetición (especialmente en el primer y segundo grados), que hace que los alumnos sólo aprueben tres o cuatro grados; de los que logran llegar al cuarto o quinto grados, la mayoría es capaz de deletrear cualquier frase escrita en un texto pero sin entender lo que ha leído y la mayor parte de los que no logran completar la educación primaria y de los que no llegan a entender lo que leen, corresponden a alumnos de los grupos económicos más rezagados.

Esta diferencia entre “años que permanecen en la escuela” y “grados aprobados” obliga a revisar la estrecha relación entre calidad y eficiencia de la educación. En la medida en que se aumente la eficiencia de la enseñanza actualmente impartida, los niños aprenderán mejor y lograrán aprobar tantos grados como años estén en la escuela.

El saber multiplicar “6 x 7”, pero no poder calcular los metros cuadrados de la sala de clases al final de primaria o leer sin entender al cabo de cuatro grados, indica que es posible acrecentar la calidad si se mejoran la pertinencia de la educación y los métodos de enseñanza. En la medida que lo que se aprende tenga más relación con la vida cotidiana o que se usen ejemplos del quehacer diario en las situaciones de aprendizaje, los alumnos –y la sociedad como un todo– reconocerán que la educación aporta en forma significativa al desarrollo de cada persona.

El que los niños del quintil más bajo, en una distribución socioeconómica, logren menos de la mitad de años de educación que los del nivel alto y que sus puntajes netos en pruebas de rendimiento –descontadas las respuestas aleatorias– sean un tercio de los puntajes del nivel más alto, indica la necesidad de mejorar calidad y equidad simultáneamente.

Contexto

El tema de la calidad es tan viejo como la educación misma, pero hay elementos nuevos

en el debate. En efecto, ya no se trata de precisar cuál es el concepto básico o de analizar la calidad en forma abstracta, sino que debatir en un contexto muy específico por qué se desea saber cómo mejorarla. Por ejemplo, no se trata de definir la calidad de educación que se debe ofrecer a un alumno ideal (o, lo que ha sido más frecuente, de uno de nuestros hijos), que suele tener una situación (una familia) muy privilegiada. Tampoco se trata de enunciar todas las dimensiones que puede tener el concepto de calidad y precisar su alcance global (aun a riesgo de que un tecnócrata pueda decir que lo que no se puede medir no existe). En resumen, si bien no se trata de ofrecer una receta para elevar la calidad en cualquier tipo de situación ya que hay consenso en la pluralidad de modalidades para lograr excelencia académica, hay un cambio en el foco de la discusión. Por esto la atención de los participantes en la Mesa se centró en tres dimensiones de la calidad: cómo lograr que un mayor porcentaje de alumnos cumpla con los requisitos (estándares) para ser promovido al grado siguiente con los recursos disponibles (asignación más eficiente de los recursos) o cómo obtener más recursos cuando se llega a buenos niveles de eficiencia; cómo lograr que lo que han aprendido sea más adecuado para su desempeño en la vida ciudadana, en su actividad económica, en la vida familiar, en su desarrollo moral e intelectual y en su satisfacción personal (asignación más pertinente) y cómo lograr que los resultados del proceso de educación se distribuyan de la manera más justa posible entre todos los que pueden ser educados para evitar la asociación tradicional entre calidad y elite (asignación más equitativa o democrática).

Las dos últimas dimensiones obligan a precisar los requerimientos educativos básicos de los diversos grupos. ¿Cuál es la secuencia de necesidades (acceso, permanencia, progreso, pertinencia)? ¿cómo se traduce en términos curriculares y en textos? ¿cómo varían en relación a la situación global del país? ¿cuál combinación de recursos (más desayuno escolar o más textos) es la apropiada en cada caso? ¿cuál debe ser el perfil del egresado (en contenidos

y conductas)? ¿cuál debe ser el papel del educador en cada caso? En resumen, las tres dimensiones de la calidad de la educación dan una visión diferente del problema examinado en el pasado y permiten formular preguntas en términos operacionales.

Aspectos examinados

En esta Mesa Redonda se analizaron tres preguntas claves que han surgido recientemente en relación al desarrollo de la calidad de la educación en América Latina y el Caribe, cuyas respuestas deben ser consideradas para decidir sobre las estrategias que se seleccionen para elevar la calidad: ¿cuál es la situación actual? ¿qué nos gustaría lograr (en condiciones relativamente ideales)? y ¿qué se puede hacer efectivamente en los próximos años? Dos participantes analizaron cada uno de estos tres aspectos cruciales del problema del mejoramiento de la calidad desde dos puntos de vista, es decir, se presentaron seis enfoques y se agregó un análisis metodológico para examinar sistemáticamente la información disponible en relación al contexto en que se desea elevar la calidad de la educación.

En su análisis, los participantes tomaron en cuenta cuatro grupos de preguntas que crean hilos conductores para una discusión más amplia del tema:

- ¿Ha sido la calidad la variable de ajuste frente a la escasez de recursos para educación, originada por la crisis económica? ¿hay una mejora o un deterioro de la calidad de la educación? La limitación de recursos públicos ¿constituye una restricción efectiva para mejorar la calidad de la educación? ¿pueden otras instituciones (formales y no formales) proporcionar recursos para elevar la calidad de la educación?
- Los cambios en la calidad de la educación (en la medida que ocurran) ¿se producen en todos los niveles o sólo en los socioeconómicos más bajos (criterio de equidad)? ¿cuáles son las posibles razones del cambio percibido? ¿hay diferencias en la calidad del aprendizaje de hombres y mujeres? ¿cuáles son las razones

de tales diferencias? ¿en qué sentido se deben modificar esas diferencias?

- ¿Cuáles son las normas o actividades que puede llevar a cabo (o que debe dejar de hacer) un ministerio de educación para elevar la calidad de la educación (criterio de eficiencia)? ¿qué factores claves pueden modificar la acción de un ministerio? ¿cuán autónoma debe ser la escuela? ¿cómo estimular a que se lleven a cabo las acciones identificadas?
- ¿Quién puede (y cómo) asegurar la pertinencia del currículo y/o los textos? ¿cuáles son los factores que se deberían alterar? ¿cuál es la secuencia más conveniente para llevar a cabo un proceso de incremento a largo plazo de la calidad de la educación? ¿es posible generar círculos "virtuosos" que favorezcan niveles crecientes de calidad?

El debate futuro

En cada uno de los temas el debate es inagotable y se espera que continúe en grupos especializados. Por ejemplo, ¿qué es lo que no se mide en la actualidad y cuáles son las dificultades para hacerlo (como es el caso de la creatividad)? ¿cómo usar los resultados obtenidos hasta ahora (si es posible por niveles socioeconómicos) para elevar la calidad? o, discusiones más prácticas sobre ¿cuáles son los costos para iniciar y para mantener en operación este tipo de actividad?

Faltan nuevas investigaciones para conocer el papel del director o del perfeccionamiento (además de lo que se sabe sobre el efecto de los textos, la duración del año escolar, la jornada diaria o las tareas que se realizan en el hogar). Falta, en cambio, difundir los resultados de las investigaciones sobre aquellos factores que suelen ser considerados importantes pero cuyos efectos no son estadísticamente significativos en las investigaciones disponibles.

Para entender mejor las demandas educacionales del desarrollo económico y de la Transformación Productiva con Equidad falta conocer más sobre lo que ocurrió en ciertos países que se miran como referencia. Conocer, por ejemplo, el caso de Corea en la década pasada

o la actual discusión en Estados Unidos y Europa sobre la necesidad de contar con una mano de obra con capacidad para comunicarse con precisión por escrito y oralmente, seguir instrucciones, observar y describir y, en general, tener la creatividad y responsabilidad para responder a los desafíos de los competidores por los mercados mundiales. Es necesario discutir sobre la necesidad de tener habilidades generales (más allá de las de un robot) cuando se manejan equipos de alto costo de reposición o reparación o que puedan tener un gran impacto en el costo total de producción. Las opiniones de empresarios y expertos en productividad pueden ser de gran importancia para el diseño de los objetivos de todos los niveles del sistema de educación.

Hay que continuar analizando los cambios que se deberían introducir en la formación de los futuros docentes a fin de que lideren, gradualmente, un mejoramiento en la calidad de los sistemas educativos a los cuales ingresen. Es necesario explicitar las concepciones educativas que están detrás de esas proposiciones. ¿Son ahora los profesores un factor importante de avance o de freno? ¿cuáles incentivos cuenta cada sistema educativo para lograr mejores candidatos? ¿cómo es posible asegurar su formación adecuada? ¿cuáles estímulos permiten lograr una mejor asignación de los talentos de los docentes a las labores educativas? Finalmente, ¿cuáles alternativas permiten cambiar las tradiciones que se consideren negativas?

Tal como se examinó en esta Mesa Redonda las características, bondades y problemas de Escuela Nueva de Colombia, es necesario identificar otras innovaciones que han tenido éxito en la región, tanto al nivel de las escuelas como en aplicaciones masivas. Al identificar esas innovaciones se debería describir sus características y discutir los resultados de evaluaciones realizadas por institutos de investigación externos a los que llevaron a cabo la experiencia. También se deberían comentar los problemas para aplicar innovaciones en otros países para facilitar la difusión internacional de las que son pertinentes.

Finalmente, es necesario continuar exami-

nando los consensos en relación al desarrollo de la educación¹ y la inserción de innovaciones dentro de una visión política global. Se debe continuar analizando los problemas de intentar cambios en los métodos; ¿por dónde empezar? ¿qué áreas conviene postergar o decidir si se puede hacer todo al mismo tiempo? ¿cuáles son los factores institucionales más limitantes? ¿dónde tiene ventaja el ministerio de educación? ¿dónde la actividad privada? También analizar la forma en que los diversos grupos pueden participar para lograr cambios adecuados; ¿cómo reducir la resistencia a la evaluación o a una mejor asignación de recur-

sos (equipamiento versus menos alumnos por maestro)? ¿cómo compatibilizar el papel de los diversos actores que inciden en la calidad? ¿cómo estimular una demanda por calidad? ¿cómo detectar aquellos tipos de escuelas que garantizan un no ingreso al nivel superior?

En resumen, los participantes en esta Mesa Redonda han hecho un aporte significativo al análisis del tema de los incrementos de la calidad y han dado líneas para continuar avanzando en su desarrollo. La tarea de generar cambios es permanente, pero la siguiente etapa consistirá en contestar algunas de las preguntas pertinentes identificadas en esta oportunidad.

DEMANDA EDUCATIVA QUE SE DERIVA DE LA TRANSFORMACION PRODUCTIVA CON EQUIDAD

Fernando Fajnzylber*

Quiero exponer este tema en tres partes: características fundamentales de la Transformación Productiva con Equidad (TPE) que hoy se requiere para lograr un desarrollo económico estable; caracterización de las relaciones internacionales implícitas en la propuesta de TPE; y enumeración de los mensajes que surgen de esa propuesta con particular referencia al tema educación.

En esta exposición trataré de contestar a las tres preguntas que surgen de estos temas: si puede continuar el desarrollo, en qué dirección se debería impulsar la Transformación

Productiva con Equidad; cómo puede participar América Latina en la competencia internacional que hoy requiere la TPE para el desarrollo continuo; y de qué manera y cómo la educación puede impulsar la TPE. En resumen se trata de intentar responder el por qué, el qué, y el cómo de llevar a cabo la Transformación Productiva con Equidad.

Características fundamentales de la TPE

Todos los países han coincidido en la necesidad de lograr dos objetivos simultáneos: crecimiento y equidad. La figura 1 muestra que los resultados logrados por los países de América Latina en ambas dimensiones son muy variados. Diez de ellos tienen bajos niveles de crecimiento en 1965-1985 y, al mismo tiempo, bajos niveles de equidad (casillero superior izquierdo). Argentina y Uruguay habrían logrado mayores niveles de equidad, pero manteniendo nivel de

* Fernando Fajnzylber. Director de la División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

¹ Véase "La construcción de acuerdos nacionales en educación". En Boletín, N° 25, Proyecto Principal de Educación. UNESCO/OREALC, agosto 1991.

Figura 1
AMERICA LATINA: CRECIMIENTO-EQUIDAD
 (Porcentajes)

		Equidad $\frac{40\% \text{ Menores ingresos}}{10\% \text{ Mayores ingresos}}$	
		< 0.4	≥ 0.4
T a s a P I B / h a b i t a n t e	< 2.4	Bolivia Chile Perú Venezuela	Costa Rica El Salvador Guatemala Nicaragua PIB: 21.0 POB: 22.1
	≥ 2.4	Brasil México Colombia Ecuador Paraguay Panamá República Dominicana	Argentina Uruguay PIB: 13.0 POB: 8.7

Fuente: División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología.

Nota: América Latina incluye 19 países: ALADI, MCCA, Haití, República Dominicana y Panamá.

Tasa de crecimiento del PIB por habitante de los países industriales 1965-1985. Equidad: mitad de la relación comparable de los países industriales. Participación en el PIB y población de América Latina.

crecimiento (casillero superior derecho). Siete países han logrado un mayor nivel de crecimiento, pero con bajo nivel de equidad (casillero inferior izquierdo). Pero hasta ahora ningún país de la región ha logrado un crecimiento con equidad. Hay un casillero vacío (inferior derecho). Por un tiempo creíamos que era necesariamente así, que era imposible lograr esos dos objetivos en forma simultánea.

Pero ahora sabemos que otras naciones lo han logrado. La figura 2 muestra doce países en desarrollo que han logrado alcanzar ambos objetivos en forma simultánea (casillero inferior derecho). Esos países tienen el 80% de la población y logran más de las 3/4 partes del producto de las otras regiones en desarrollo – excluida América Latina– y son de etnias y tradiciones muy distintas.

¿Qué problemas existen en América Latina

para cumplir con los objetivos de crecimiento y equidad? Para responder a esta pregunta vale la pena llevar a cabo un análisis de la situación de la región en comparación con lo que ocurre en esos países. Al hacer el contraste se observa que América Latina tiene tres diferencias negativas fundamentales: una más frágil capacidad para incorporar el progreso técnico; un menor ahorro y compromiso con el futuro; y una más frágil inserción internacional.

El cuadro 1 permite ilustrar estas tres afirmaciones de una manera sencilla. Somos en América Latina el 8.3 por ciento de la población mundial, pero nuestra participación cae en la producción y aún más en lo que se refiere a los bienes de capital y al personal de ingenieros y científicos, hasta llegar al 1.3 por ciento de los autores científicos del mundo. En la región existe una base muy estrecha de científ-

Figura 2
OTROS PAISES EN DESARROLLO: CRECIMIENTO-EQUIDAD
(Porcentajes)

		Equidad $\frac{40\% \text{ Menores ingresos}}{10\% \text{ Mayores ingresos}}$	
		< 0.4	≥ 0.4
T a s a P I B / h a b i t a n t e	< 2.4	Kenya Zambia Filipinas Costa de Marfil PIB: 3.5 POB: 3.8	Bangladesh India PIB: 17.1 POB: 35.1
	≥ 2.4	Turquía Mauritania Malasia PIB: 6.4 POB: 2.7	China Corea Egipto España Hong Kong Hungría Indonesia Israel Portugal Sri Lanka Tailandia Yugoslavia PIB: 73.0 POB: 58.4

Fuente: División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología.

Nota: Estos países representan 80.2% de la población y 79.5% del PIB del total países en desarrollo excluida América Latina.

Tasa de crecimiento del PIB por habitante de los países industriales 1965-1985.

Equidad: mitad de la relación comparable de los países industriales.

Participación en el PIB y población de los países seleccionados.

ficos, lo que, a su vez, pone un freno para difundir el progreso técnico.

La comparación de la situación de nuestra región con otros grupos de países que han logrado los objetivos de crecimiento y equidad muestra que el problema no reside tanto en los recursos, sino que en la estructura de la producción. A diferencia de los países mediterráneos y asiáticos, la base empresarial y productiva de América Latina tiene poca incidencia en recursos de I & D, los que se canalizan al sector productivo (cuadro 2). Por la generosa dotación de recursos naturales de América Latina, las mayores empresas son precisamente las que los explotan (o llevan a cabo una producción basada en ellos) y eso tiene profundas implicaciones (cuadro 3).

La región ha vivido de la renta de los recursos naturales y eso ha afectado tanto al sector

Cuadro 1
**AMERICA LATINA: GRAVITACION
 ECONOMICA Y TECNOLOGICA,
 ALREDEDOR DE 1985**

	Porcentaje
Población	8.3
Producto Interno bruto	6.0
Producto manufacturero	6.0
Bienes de capital	3.2
Ingenieros y científicos	2.5
Recursos en I & D	1.3
Exportación de manufacturas	1.8
Autores científicos	1.3

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Nota: Manufacturas: CUCI, secciones 5 a 8 menos capítulo 68.

Cuadro 2
COMPARACION DE ALGUNOS INDICADORES EN CIENCIA Y TECNOLOGIA
(Mediados de los años ochenta)

	América Latina ^a	Países mediterráneos	Países asiáticos ^b	Grupo de los 7 ^c
Graduados universitarios/ 100 000 habitantes (personas)	156.0	191.0	478.0	592.0
Graduados en Ingeniería y tecnología/ graduados totales (%)	17.2	17.6	20.2	15.5
Ingenieros y científicos en I & D/ 100 000 personas de PEA	69.0	119.0	145.0 ^d	581.0
Gastos en I & D/PNB(%)	0.6	0.9	1.3	2.7
Gastos en I & D por habitante (dólares)	12.0	24.0	18.0 ^e	346.0
Gastos en I & D por origen ^f (%)	100.0	100.0 ^g	100.0	100.0
i) Sector público	78.8	46.4	35.6	43.1
ii) Sector empresarial	10.5	49.5	61.4	52.5
iii) Fondos extranjeros	3.4	3.9	2.9	0.4
Gastos en I & D por actividad (%)	100.0 ^h	100.0 ⁱ	100.0 ^d	100.0 ^j
i) Investigación fundamental	20.9	19.0	21.1	14.1
ii) Investigación aplicada	52.4	39.7	30.4	26.5
iii) Desarrollo experimental	26.7	41.2	48.5	59.5

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

^a Incluye: España, Grecia, Portugal, Turquía y Yugoslavia.

^b Incluye: Corea, Filipinas, Hong Kong, Singapur y Tailandia.

^c El Grupo de los 7 se compone de: República Federal de Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido.

^d No incluye Hong Kong ni Tailandia.

^e No incluye Hong Kong.

^f No siempre suma 100 debido a que el sector "otras fuentes de financiamiento" no se publicó aquí.

^g Excluye Turquía.

^h Incluye solamente a Argentina, Cuba, México y Venezuela.

ⁱ Incluye solamente a España y Portugal.

^j Excluye Canadá.

Cuadro 3
AMERICA LATINA: DIEZ EMPRESAS LIDERES, 1989
(Distribución porcentual de las ventas)

	América							
	Latina	Argentina	Brasil	México	Chile	Colombia	Perú	Venezuela
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Recursos naturales ^a	13.0	5.4	13.0	...	59.6	...	44.8	14.3
Petróleo	65.9	57.6	39.3	56.3	24.8	50.8	36.5	71.5
Manufacturas								
Basadas en recursos naturales	4.9	12.4	14.6	3.5	11.9	21.2	5.1	4.5
No basadas en recursos naturales	11.3	5.4	18.5	26.5	...	6.0	...	1.6
(Automotriz)	4.4	5.4	7.2	26.5	...	6.0	...	...
(Bienes de capital)	...	...	11.3	...	...	...	...	...
Otros sectores	4.9	19.2	14.6	13.7	3.7	22.0	13.6	8.1
Ventas mayores diez empresas/PIB	10.7	31.4	14.6	14.7	38.2	14.9	20.9	29.5

Fuente: División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología.

^a Excluye petróleo.

público como al privado. Cuando la renta de esos recursos se había erosionado, vinieron los petrodólares y se pudo postergar el ajuste a la realidad. Sin embargo, ahora que hay que pagar la deuda, ese ajuste ya no se puede postergar. Es necesario examinar, entonces, el proceso de participación de Latinoamérica en la competencia internacional y los requerimientos que trae esa participación.

Efecto de las relaciones internacionales en la TPE

América Latina ha perseguido el crecimiento y la equidad en el pasado, pero ahora requiere también competitividad internacional. Eso requiere progreso técnico, salvo que se mantengan bajos los salarios de explotación para mantener la competitividad (y en ese caso se afecta la equidad). El crecimiento puede ayudar a la equidad pero no basta, por lo que es el progreso técnico y su relación con la apertura al comercio internacional lo central.

¿Qué es diferente ahora –en que América Latina se trata de insertar en el comercio internacional– en relación a la realidad de hace 30 años? Antes, por ser un sistema cerrado, se creía por incrementos en la mano de obra y en el capital; en cambio, la preocupación por la productividad y el progreso técnico estaba ausente. No obstante que se mantiene la patética inequidad de la región, también se observa una diferencia importante. La fascinación por los bienes y servicios modernos, que antes se concentraba en un pequeño grupo, ahora es pareja en todos los niveles socioeconómicos. Hay inequidad de acceso a esos bienes, pero hay equidad de aspiraciones a tenerlos.

En el pasado, los conflictos internos podían ser controlados y las señales externas eran irrelevante porque en América Latina operaban economías cerradas. Al abrirse los países al comercio internacional, los conflictos internos hay que regularlos de manera que se pueda competir en el mundo. Ahora, en la apertura inexorable, los países deben transitar hacia un sistema de una creciente liberalización. Es un difícil tránsito desde la regulación interna a la

exportación y a la flexibilidad. Se requieren nuevas actitudes, nuevas capacidades y una mayor creatividad de las personas para generar nuevas posibilidades, identificar potencialidades y llevar a la práctica nuevas ideas. De esta segunda dimensión del análisis surgen cinco conclusiones principales.

América Latina puede recuperar el crecimiento perdido, pero en ese proceso el esfuerzo interno es crucial. Nadie va a ayudar a que la región resuelva sus problemas. En la búsqueda de la solución, la educación puede y debe jugar un papel clave.

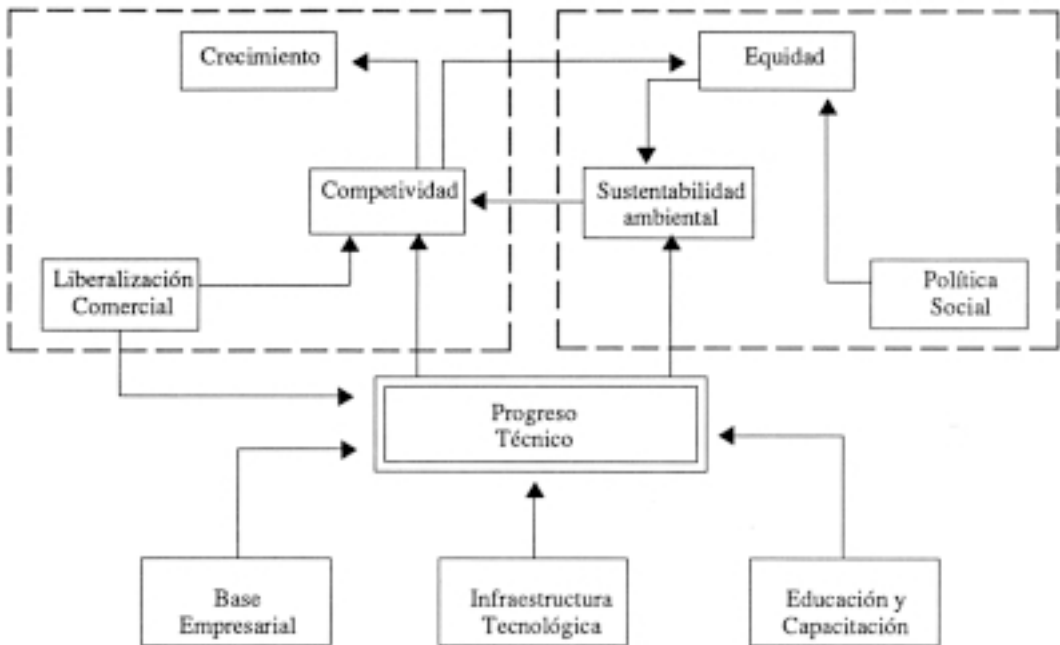
Hay dos tareas fundamentales para la década del 90: la inserción internacional (no por el camino fácil de importaciones financiadas con deuda y ayuda exterior) mediante el incremento de la competitividad (junto con la equidad) y lograr una disciplina social en las aspiraciones. Nadie puede lograr competitividad si se posterga la equidad, pero al revés también hay que recordar que la equidad no es viable si no se logra controlar las aspiraciones dentro de límites factibles.

Hay muchas políticas que deben ser impulsadas (y en algunos casos hay debate sobre cuáles serían las más eficientes), pero hay acuerdo en que sería necesario diseñar y llevar a la práctica una política de desarrollo de los recursos humanos. Se requiere tener éxito real en materia de recursos humanos para lograr crecimiento y equidad.

Debe definirse el papel del Estado para emprender esta propuesta de Transformación Productiva con Equidad. Antes, el Estado tuvo un papel crucial. En los 90, él delega paulatinamente las actividades directas de producción pero asume con eficacia el asegurar ciertos mínimos de equidad y dar incentivos para lograr una competitividad internacional.

La deuda externa está ahí; es una realidad y un obstáculo. Es necesario encontrar una solución al problema de la deuda para emprender la TPE. No se trata, como antes, de diseñar estrategias para evitarla, sino que buscar soluciones realistas para controlar su crecimiento.

Figura 3
RELACIONES DE CAUSALIDAD



Propuestas que surgen de la TPE en relación al tema educación

La relación con el tema de educación, en el marco de esta propuesta, es central pero la política que se deduzca de ella debe ser resultado de un consenso social. Dada la actual homogeneidad de aspiraciones, es posible concluir que terminó el período en que los países podían crecer sin esfuerzo. Se requiere lograr un consenso sobre la forma de compartir el esfuerzo y sobre los objetivos a lograr por los diversos grupos.

El consenso social en cuanto al tipo y magnitud del esfuerzo en educación se debe proyectar de acuerdo a lo que se requiere en tres ámbitos diferentes: la adecuada competitividad para la inserción internacional; la participación de la ciudadanía en función de objetivos nacionales y la participación eficiente del consumidor. Se desea que estos dos últimos agentes se incorporen, que estén presentes en el proceso de TPE y ojalá para quedarse.

El cuadro 2 muestra que América Latina está generando una menor proporción de graduados universitarios que los países que están acelerando su crecimiento y compitiendo al nivel mundial. La proporción de ingenieros y científicos en nuestra región (por 100 000 personas de la población económicamente activa) es casi la décima parte del nivel del Grupo de los Siete. De igual manera, el esfuerzo en ciencia es mucho menor (12 dólares versus 346 dólares por habitante), con lo que no se logra estimular el esfuerzo privado (1.25 dólares versus 181 dólares por habitante) y se pone menor énfasis en el desarrollo experimental. Desde esta perspectiva, la educación y su vinculación con la producción y el progreso técnico pasan a ser centrales, no sólo en cada sector sino que para la estrategia de la TPE en su conjunto. En la medida que el sistema educacional y el sistema empresarial participen unidos el tránsito será más fácil.

En la región se está aceptando que la descentralización es un imperativo que debe con-

ciliarse con la integración nacional. La descentralización debe potenciar la eficiencia de cada escuela, pero al mismo tiempo hay que lograr que en ese sistema descentralizado se alcance la necesaria integración en los objetivos nacionales.

En todo este análisis debe predominar el criterio del desempeño (antes se ponía más énfasis en cuánto se gastaba). Ahora se requiere estimar el impacto último de la educación sobre la equidad. Es importante examinar su efecto en la eficiencia del consumidor como en la distribución del ingreso.

Conclusiones

El consenso para llevar a cabo la Transformación Productiva con Equidad incluye ciertos elementos estratégicos que están afectados por indiscutibles relaciones de causalidad que se ilustran en la figura 3, donde se integran los principales elementos examinados en esta presentación. Si uno compara la reflexión inicial sobre la situación en América Latina y las tres

propuestas delineadas en el punto anterior con lo que pasa en los países más desarrollados, se observan algunas diferencias significativas. En ambos casos para lograr un incremento en el Producto Nacional hay que aumentar la productividad; se puede decir que el objetivo de competitividad internacional está presente tanto aquí, en América Latina, como allá. Pero acá también se requiere realizar un esfuerzo en términos de formación de la ciudadanía (integración nacional). Aquí y allá hay énfasis en desarrollo, pero aquí se agrega la tarea de integración. En ambos casos se pone énfasis en el desempeño de los recursos humanos, pero en nuestra región se requiere llevarlo a cabo con equidad.

En síntesis, dada la complejidad de las relaciones entre los elementos que intervienen, el tema trasciende lo sectorial. Estamos hablando del desarrollo, por lo que se excede el marco de acuerdos al nivel técnico y se necesita un compromiso político de emprender seriamente la puesta en práctica de la propuesta de Transformación Productiva con Equidad.

INVESTIGACION Y OTORGAMIENTO DE PRESTAMOS: EXPERIENCIA DEL BANCO MUNDIAL

Wadi D. Haddad y Donald B. Holsinger*

Desde los inicios de la década de los 70, los proyectos del Banco en educación primaria han prestado fuerte respaldo a la expansión de las oportunidades educacionales. Al comienzo, este

apoyo se centró fundamentalmente en la construcción de escuelas, representando una parte significativa de las inversiones educacionales. La disponibilidad de nuevos espacios en las escuelas ha permitido lograr enormes avances hacia el logro de la meta de acceso universal a la educación básica.

Sin embargo, el lograr o no que la expansión de oportunidades se traduzca en algo que tenga sentido –ya sea desde el punto individual o social– dependerá finalmente de si los

* Wadi D. Haddad. Departamento de Población y Recursos Humanos del Banco Mundial.

Donald B. Holsinger. División de Educación y Empleo del Banco Mundial. Encargado de la presentación de este trabajo extractado por Marlane Lockheed y Adrian Verspoor.

estudiantes logran realmente aprender como consecuencia de la oportunidad de escolarización. Donde la calidad de la instrucción y de los materiales educativos es baja, como es el caso de gran parte del mundo en desarrollo, las escuelas no son productivas. Los niños aprenden poco, repiten con frecuencia el mismo grado y abandonan los estudios antes de completar el ciclo de primaria.

Para proteger la considerable inversión del mundo en infraestructura escolar, es necesario prestar mayor atención al mejoramiento de la calidad de los procesos de enseñanza-aprendizaje. No se trata de escoger entre mayor acceso o mejor calidad como algunos proclaman. Los resultados de la investigación que se presenta a continuación demuestran empíricamente que en una gran variedad de circunstancias y especialmente en situaciones de extrema pobreza, no hay ventaja comparativa. La cantidad no tiene que ser sacrificada para mejorar la calidad. Estrategias bien dirigidas para mejorar la calidad de la educación pueden, en la práctica, producir ahorros a través de la eficiencia.

Resultados de investigación sobre inversiones en calidad escolar

La pregunta fundamental para quien diseña políticas educativas es qué insumos escolares son más eficientes para aumentar el rendimiento académico de los estudiantes, dada la disponibilidad de determinada magnitud de recursos. El cálculo de niveles de eficiencia implica la consideración conjunta de los rendimientos de aprendizaje del alumno y de los costos de los insumos necesarios para lograrlos.

El Banco Mundial terminó, recientemente, una importante investigación en áreas rurales del noreste de Brasil, en la que analizó la hipótesis que sostiene que la abundancia y calidad de los recursos educacionales afectan lo que los estudiantes realmente aprenden. Esta investigación también estudió la eficacia relativa de una variedad de insumos escolares. Un componente importante de los esfuerzos de Brasil para mejorar la educación en la década de los 80 fue el

Proyecto de Educación Básica del Noreste (EDURURAL), un programa educacional integrado ejecutado en el 18% de los municipios de la región. EDURURAL empezó en 1980 con costos planificados de inversión de 92 millones de dólares, de los cuales 32 millones fueron financiados con un préstamo del Banco Mundial. Dado que EDURURAL fue diseñado para aumentar el rendimiento del aprendizaje a través del mejoramiento de la calidad escolar y que fue evaluado extensamente en 60 municipios en tres Estados distintos, este proyecto representa quizás la mejor evidencia disponible de cualquier fuente y tiempo del costo efectivo de la mayoría de los insumos escolares que afectan el rendimiento del estudiante.

El análisis del costo-efectividad entrega un método para comparar directamente políticas alternativas que eleven el rendimiento. El enfoque se centra en el menor costo –esto es, la forma más eficiente– de producir más rendimiento; en este caso más aprendizaje. Los resultados de EDURURAL que pronto serán publicados en forma de libro¹ contienen los resultados finales del análisis costo-eficiencia de una gran variedad de insumos escolares. Los resultados son sorprendentes e importantes y se deben estudiar con más detalle que los que entrega este resumen.

Inversiones efectivas

El resultado más uniforme en cuanto a la eficiencia relativa de los insumos de EDURURAL es que los gastos en “software” (libros, papel, materiales de escritura, capacitación, etc.) son los que obtienen mayores rendimientos por dólar invertido (cuadro 1). En los estudiantes de cuarto grado se gana un punto en la prueba de portugués (y 1.6 puntos en la de matemáticas) por cada dólar gastado en software. La entrega de materiales de escritura (lápices, gomas, cuadernos y tiza) es una política de costo particu-

¹ Próximo título, *Educational Performance of the Poor: lessons from Rural Northeast Brazil*, R.W. Harbison y E.A. Hanusheck, 1991.

larmente efectivo. La provisión de “hardware” (escritorios, sillas, mesas, pizarrones, etc.) también es una política atractiva, aunque menos eficiente que el software. La estimación para el segundo grado está levemente arriba de las seis décimas (0.65) de un punto en portugués y en matemáticas por el gasto de un dólar en hardware. Estos cálculos indican que la política debe estar dirigida primero a suministrar una dotación completa de software y luego el enfoque debe cambiar para mejorar la escuela y sus instalaciones físicas.

Cuadro 1

**PORCENTAJES DE COSTO EFECTIVIDAD
EN CUARTO GRADO**

(Utilidad de rendimiento por dólar gastado)

Insumos	Promedio para 1981, 1983, 1985	
	Portugués	Matemáticas
Insumos de infraestructura		
Hardware ^a	0.64	0.65
Insumos materiales		
Libros ^b	0.58	0.00
Materiales de escritura ^c	2.35	4.42
Software ^d	0.98	1.62
Estrategias alternativas de formación docente		
Curso de calificación ^e	0.20	0.90
Logos II ^f	0.54	0.37
4 años escuela primaria	0.00	0.42
3 años escuela secundaria	0.00	0.12
Remuneración del profesor	0.04	0.08

^a “Hardware” se refiere a nuevas salas de clases, equipamiento sanitario, agua y servicio eléctrico, y muebles para alumnos y profesores.

^b Se refiere a la disponibilidad de libros de texto en la escuela y en la casa.

^c “Materiales de escritura” es la disponibilidad de tiza, cuadernos, lápices, gomas y lápices de cera.

^d “Software” es la suma de “Materiales de escritura y Libros”.

^e Calificación es un esfuerzo correctivo cuyo objetivo es entregar el equivalente de una educación de 8° grado a los profesores que no han completado el ciclo Básico de 8 años.

^f El programa Logos busca entregar a los profesores que han completado 8 años de educación Básica con una calificación equivalente a 3 años de escuela secundaria.

**Política sobre selección
y remuneración docente**

Las diferencias en el rendimiento del estudiante están altamente relacionadas con la calidad del profesor. Sin embargo, las investigaciones de EDURURAL produjeron algunos resultados que no se esperaban. Por ejemplo, ni las diferencias en los niveles de escolaridad del profesor ni las diferencias en experiencia están sistemáticamente relacionadas con el rendimiento del alumno. La intensidad del insumo docente, medida por la proporción alumno-profesor, no está sistemáticamente relacionada con el rendimiento del estudiante. Estos resultados negativos sobre la relación de características comunes de profesores y clases para el rendimiento de sus estudiantes, están bastante en desacuerdo con la sabiduría convencional. Revelan “callejuelas ciegas” para la política que se deberían evitar.

En oposición, existe fuerte evidencia que el conocimiento por parte del profesor es importante. Los profesores que conocen su asignatura se desempeñan mejor que aquellos que no la saben. En 1985, en investigación de EDURURAL en la sala de clases los maestros rindieron exactamente las mismas pruebas de cuarto grado de portugués y matemáticas que las que dieron los estudiantes. No obstante, los profesores se desempeñaron en promedio mejor que sus estudiantes, no demostraron dominio de la asignatura que estaban enseñando. Los profesores que tenían un rendimiento superior enseñaban sistemáticamente mejor la asignatura a sus estudiantes que aquellos que registraron un rendimiento más bajo. Mientras esto puede ser obvio, no existe evidencia que los profesores sean seleccionados sobre la base del conocimiento de la asignatura. Sin embargo, los maestros son seleccionados sobre la base de su logro escolar y experiencia. Una conclusión política importante de la investigación de EDURURAL es que sería absurdo elegir eventuales profesores únicamente sobre la base del nivel de su escolaridad formal y de sus años de experiencia como profesor.

Inversiones de autofinanciamiento educacional

Una buena manera de decidir en políticas de educación es calcular las utilidades del rendimiento del aprendizaje esperadas del gasto de un dólar por cada inversión potencial. La deducción de los costos de suministrar insumos nunca es fácil, ni tampoco lo es medir el rendimiento del estudiante ni atribuir causalidad a las inversiones en educación. Pero los precios de una cantidad de inversiones escolares medidos en el estudio de EDURURAL reducen efectivamente los costos en educación más que el costo de la inversión. Específicamente, los insumos costo-efectivo descritos en el cuadro 1 son conocidos para elevar el rendimiento del estudiante. Este aumento en el rendimiento incrementará las tasas de promoción de los estudiantes a través del sistema. A su vez, este aumento en el flujo reducirá el costo por estudiante en cualquier nivel de grado. Estos costos reducidos de operar el sistema compensan la inversión inicial en insumos de mejorada calidad.

Las autoridades de educación en América Latina, como en otras partes, pueden intervenir en forma viable para mejorar la calidad de la educación con políticas dirigidas al costo-efectivo de los insumos educativos tales como la planta física, libros y materiales de escritura. Por ejemplo, un ministerio de educación en cualquier parte en América Latina puede proporcionar los insumos sugeridos en el cuadro 1 y esperar confiadamente a ver los progresos en el rendimiento. Sin embargo, la situación es diferente con respecto a los profesores, el insumo más importante y más caro del proceso educativo. Hay todavía demasiada incertidumbre acerca de las características de los profesores que deben conducir a un buen rendimiento del estudiante que dependen de las políticas de prescripciones vigentes. La única excepción podría ser un profesor con cabal conocimiento de la asignatura. Contratar profesores con buen conocimiento de la asignatura mejora el rendimiento del alumno. Sin embargo, no sabemos lo que costaría contratar este tipo de docentes.

Evaluación de los préstamos para la calidad escolar

Gran parte de la evidencia de la investigación de EDURURAL se refleja en un estudio de cuatro años sobre la efectividad de las escuelas primarias en los países en desarrollo, emprendida por la División de Educación y Empleo del Banco Mundial.²

El documento identifica cinco áreas de acción, las que probablemente tienen el mayor impacto en el aprendizaje del alumno. Estas áreas se describen brevemente en los párrafos siguientes:

- Mejorar el diseño didáctico del futuro currículo.
- Diseñar y entregar materiales didácticos y otras ayudas para el aprendizaje que permitan la total ejecución del currículo.
- Asegurar que el suficiente tiempo de escolaridad sea establecido oficialmente y utilizado para la enseñanza.
- Dotar de profesores con buen conocimiento de la asignatura y de estrategias de enseñanzas efectivas en la sala de clases.
- Aumentar la receptividad del alumno al asegurar su condición de salud y de alimentación.

El currículo

Los currículos en las escuelas primarias son similares en todos los países en términos de las materias enseñadas y de la importancia relativa otorgada a ellas. Sin embargo, existen disparidades en lo que en realidad se enseña. Aunque las prioridades puedan ser similares, los currículos difieren tanto en la extensión como en la secuencia del material didáctico. Un estudio de quince países en desarrollo descubrió que las expectativas para los estudian-

² Este estudio es presentado en una publicación llamada *Primary education: A World Bank Policy paper* y entrega recomendaciones basadas en análisis globales de literatura de investigación y evaluación; en estudios encargados sobre la experiencia de los préstamos del Banco; y en investigaciones originales.

tes en los primeros grados eran inapropiadamente altas y las etapas entre los grados eran grandes.³ Esto puede frustrar a los estudiantes y promover deserción y repetición. La instrucción debe empezar con conceptos simples y gradualmente establecer problemas más complejos clarificando la materia. Las reformas del currículo han buscado mejorar los cursos que se imparten y las horas destinadas a cada uno. Lo importante ahora es asegurar un programa de enseñanza adecuadamente moderado y ordenado y desarrollar materiales didácticos efectivos que lo acompañen.

Materiales didácticos

Los textos representan la principal definición del currículo en los países en desarrollo. Su disponibilidad y uso son determinantes en el aprendizaje del alumno. La investigación ha descubierto que la disponibilidad de textos tiene un efecto constantemente positivo en el rendimiento del alumno. Estudiantes nicaragüenses en clases designadas al azar para recibir textos tuvieron una calificación significativamente más alta en una prueba de matemáticas que los alumnos de las clases sin textos.⁴ Los textos deben estar disponibles para todos los estudiantes y especialmente para los de áreas rurales. Sin embargo, aun cuando los textos son proporcionados en cantidades suficientes, sufren a menudo de graves errores o carencias, mala escritura, ilustraciones inadecuadas o parciales y la falta de contenido que refuerce el desarrollo de destrezas y en la formación del pensamiento crítico. El diseño y contenido de los textos debe ser compatible con los objetivos del currículo y deben ser regulados y

ordenados en secuencias, enfatizando “un enfoque de problemas” basados en el currículo.

El uso de los textos se puede mejorar con la integración de guías del profesor. Las guías deben incluir información sobre qué enseñar y cómo hacerlo, pruebas de diagnóstico que permitan al docente controlar el aprendizaje del alumno y adaptarlo, información sobre técnicas de administración adecuadas y actividades sugeridas para la sala de clases. Una vez que se complete el difícil proceso de diseñar contenido tanto de textos como de guías del profesor, los países deben asegurarse que los materiales sean distribuidos eficientemente y que los profesores sean estimulados a usarlos. El papel de la supervisión a nivel escolar, tanto por directores e inspectores de distrito, es fundamental en este aspecto. Una estructura administrativa eficiente puede trasladar los libros del depósito a las escuelas. El director garantiza su uso en la sala de clases.

Tiempo para aprender

Tanto la cantidad de tiempo disponible para enseñar como su uso son factores importantes del aprendizaje del alumno. Mientras más tiempo gastan los profesores en enseñar, más aprenden los estudiantes. El tiempo disponible que tienen los docentes para enseñar depende de la extensión oficial del año escolar, de su distribución entre las asignaturas y de lo perdido por cierre de la escuela, ausencia de profesor y alumno y otras interrupciones.

La práctica internacional asigna a la instrucción 880 horas por año escolar. Todos los países deben alcanzar este mínimo. Si la enseñanza en doble jornada o la introducción de un segundo idioma reduce este tiempo, el énfasis dentro del currículo debe ser cambiado para cubrir las asignaturas importantes (especialmente matemáticas y lectura), entregándoles un mínimo de veinte horas por semana.

Mantener el tiempo oficial es más difícil. La supervisión local debe asegurar que las escuelas estén abiertas durante las horas ofi-

³ Cope, J., Denning, C. y Ribeiro, L. *Content analysis of reading and mathematics textbooks in fifteen developing countries*. London: Book Development Council, 1989.

⁴ Jamison, D., Searle, B., Galda, K. y Heyneman, S. “Improving elementary mathematics education in Nicaragua: An experimental study of the impact of textbooks and radio on achievement”. En *Journal of Educational Psychology*, 73(4): 556-67, 1981.

ciales y que estudiantes y profesores estén presentes. Una buena administración del sector debe tener en cuenta las ausencias administrativas o el reemplazo inmediato de profesores ausentes debido a permiso maternal, por ejemplo. Incentivos apropiados pueden reducir las ausencias de personal, como la asignación de salarios y beneficios adecuados que reduzcan la necesidad de los profesores de un empleo secundario. La programación flexible de las horas de clases puede disminuir las inasistencias del alumno al acomodarse a los esquemas de trabajo de los niños.

Enseñanza efectiva

El uso eficiente de este tiempo asignado depende del conocimiento y de la práctica de los profesores. Mientras más saben los profesores, imparten más y mejores conocimientos. Como mínimo, los profesores deben haberse graduado en escuelas secundarias. Sin embargo, la evidencia no relaciona la superior educación con el mejor rendimiento del alumno. Aun los profesores familiarizados con el currículo pueden no usar prácticas de enseñanza efectivas. Las conferencias, la costumbre de la memorización, la insuficiente interacción profesor-alumno y el escaso control del aprendizaje del estudiante son prácticas que fracasan al dotar a los estudiantes con destrezas útiles para la competencia adulta.

El conocimiento y la práctica del profesor se pueden mejorar efectivamente a través de la capacitación en servicio. Los programas más efectivos son cursos progresivos por correspondencia, complementados con adecuada supervisión. Los participantes en estos cursos deben estar altamente motivados y recibir permanente apoyo. Por ejemplo, una serie de estudios en Africa reveló que los profesores se motivaban a tomar cursos de capacitación en servicio porque el certificado los capacitaba para recibir salario más alto.⁵ Pero, sin super-

visión y apoyo, muchos profesores volvieron a las prácticas anteriores.

Cuando los profesores carecen de conocimiento suficiente de la asignatura, la instrucción interactiva por radio transmitida directamente a la sala de clases puede ser una herramienta educativa adicional y efectiva. Las evaluaciones de proyectos en Nicaragua, República Dominicana, Costa Rica, Honduras y Bolivia muestran progresos importantes en las notas de pruebas de niños en clases con instrucción interactiva por radio comparadas con las de aquellos de clases tradicionales. De igual manera, el uso de materiales programados, que entregan guiones paso a paso para los profesores y materiales didácticos para los niños también han tenido éxito, especialmente en salas de clases multigrados.

Quizás la forma más efectiva para elevar la calidad profesional de la fuerza docente es introducir criterios más selectivos para la admisión. Las instituciones de capacitación inicial pueden entonces concentrarse en la enseñanza de prácticas pedagógicas y de capacitación para la sala de clases y no en esfuerzos correctivos para mejorar el conocimiento de la asignatura.

Capacidad de los niños de recibir educación

La discusión anterior se centra en las formas de impartir conocimientos. Pero también es importante considerar factores que afectan la absorción de conocimientos, o la capacidad de los niños para aprender. Esta capacidad de los niños está determinada fundamentalmente por su estado nutricional, de salud y por su experiencia anterior de aprendizaje (asistencia a educación parvularia). Programas de alimentación y salud en la escuela pueden aliviar algunos de los efectos de la desnutrición y de enfermedades que debilitan. Los desgarradores efectos del hambre a corto plazo, tanto para los procesos de pensamiento como para la atención, se pueden aliviar por medio del suministro de desayunos escolares o colaciones. Estos tienen el beneficio adicional de estimular la asistencia. Más aún, el suministro de suplemento de yodo y fierro es una forma barata de

5 Proyecto INSET (In-Service Training of Primary School Teachers). Bristol, Inglaterra: Bristol University, School of Education, 1982.

mejorar el rendimiento mental y las habilidades psicomotoras. Finalmente, a simple vista y pruebas prácticas son formas fáciles de identificar a niños con daño sensorial. Los profesores pueden igualar a esos niños colocándolos delante de la clase y controlando atentamente su rendimiento.

El aprendizaje prebásico y el impacto del medio familiar son áreas de las que los responsables de tomar decisiones se arrancan, debido a que el proceso escolar no puede impactarlas directamente. Sin embargo, a través del uso de organizaciones no gubernamentales, se deben estimular en las áreas de más bajos ingresos las escuelas de párvulos.

Conclusiones y deducciones

El obstáculo más grande para el desarrollo educacional, especialmente en países de bajo ingreso, ha sido el apoyo insuficiente otorgado a insumos que mejoran la calidad de la educación y aumentan el aprendizaje de los estudiantes. Sin embargo, un programa coordinado de inversión en estos insumos combinado

con reformas en la capacitación de los profesores y en la administración podría generar retornos significativos por vías del aumento de la productividad y la eficiencia. Sin embargo, un programa de este tipo requiere una significativa inversión inicial para que sea efectivo y debe incluir medidas de rendimiento escolar, tales como el progreso de los estudiantes en áreas curriculares claves como lectura y matemáticas.

Mejorar el rendimiento de los estudiantes requiere readaptar los recursos para asegurar los niveles adecuados de los cinco insumos necesarios para el aprendizaje. El aprendizaje de los niños es una función del medio familiar y de los insumos escolares. Las características del medio familiar que aumentan la capacidad de los niños para aprender son inversiones en salud, nutrición y asistencia al nivel preescolar. Los insumos escolares-relacionados –currículo, materiales de aprendizaje, tiempo de enseñanza y métodos de enseñanza– son aquellos que se ha encontrado que tienen el efecto más importante en el aprendizaje del estudiante.

FORMACION DOCENTE PARA UN SISTEMA MEJORADO DE EDUCACION

Hazel M. Salmon*

La calidad de la educación alcanzada en un país es una función de un complejo conjunto de variables que interactúan para producir distintos grados de éxito. Un excelente sistema educativo presupone que todos los elementos que contribuyen son de alta calidad. A la inversa, cuando los elementos de calidad son en general inadecuados y medidos sólo por el rendimiento de los estudiantes, el sistema es absolutamente deficiente.

La lucha por elevar la educación sobre un nivel que es claramente subnormal es una experiencia común de los países en desarrollo. La pobreza humana, los recursos físicos inadecuados tales como construcciones y materiales didácticos, las malas condiciones de trabajo, una alta proporción de profesores ineficientes y el déficit económico a nivel nacional, funcionan todos juntos para minimizar la cantidad de aprendizaje logrado.

Muchas de estas debilidades en el sistema deben consignarse para impedir e invertir el persistente fracaso. Los mayores efectos se sufren en el nivel primario.

* Hazel M. Salmon. Académico en la Facultad de Educación, University of The West Indies, Kingston, Jamaica.

En muchos países el mayor problema, devastador en sus proporciones, es la desigualdad de oportunidades educacionales. En la necesaria conveniencia de proporcionar la mano de obra requerida, un relativamente pequeño porcentaje de la población efectivamente consume la mayor parte de los recursos asignados a educación. El grupo económico más bajo tiende, de manera general, a quedarse al margen del sistema educativo, lo que provoca como resultado una amplia frustración y desilusión y, naturalmente, la posibilidad de situaciones desestabilizadoras de la sociedad. La base de una nación es su sistema educativo que cuando está en crisis genera una estructura que es amenazante para el bienestar de todos.

Claramente, la eventual salvación del individuo y de la sociedad depende de nuestra decisión de restablecer tales desequilibrios cuando existen, a través de políticas y estrategias que garantizarán un mejor producto del esfuerzo educativo.

Las actividades progresivas, de acuerdo a informes (UNESCO/OREALC, 1989), han resultado en mejor alimentación para los niños muy pobres; educación preescolar para muchos, un mejor abastecimiento de materiales de enseñanza/aprendizaje, aumento de matrícula, disminución de la repitencia y del desgaste del estudiante y más estímulo a los modelos de asistencia. Los currículos, también, son diseñados como parte del requisito básico para mejorar la calidad de la educación. La importancia de estos esfuerzos e intentos permanentes en la búsqueda de calidad no pueden ser sobreenfatizados.

Es esencial, sin embargo, identificar los elementos que son absolutamente indispensables para un sistema exitoso y que pueden funcionar efectivamente aun cuando otros aspectos de apoyo no sean óptimos. En el centro mismo del sistema está la sala de clases donde el niño, el profesor y el currículo (los tres elementos más fundamentales) interactúan en una forma dinámica para intensificar o reprimir el aprendizaje. Este documento está especialmente interesado en la función del profesor como un agente importante en el desarrollo educativo del niño. En

consecuencia, acepta el desafío para responder a una cantidad de preguntas que buscan encontrar vías razonables hacia la calidad de la educación a través de la intervención de estrategias que comprometen la formación del profesor.

La preocupación básica se relaciona con las propuestas por el cambio en la formación docente para mejorar la calidad del sistema educativo para los estudiantes. Otros puntos relacionados son si el profesor es un factor importante en la promoción o prohibición del crecimiento educativo, cómo lograr recursos de mejor calidad para capacitación e incentivos que se pueden aplicar para motivar a los profesores a comprometerse con la educación. Para abordar estas preocupaciones básicas y los problemas consiguientes, es necesario revisar brevemente la condición de la profesión docente que, patentemente, tiene implicaciones directas o indirectas para cualquier análisis sobre la calidad de la educación. Porque la profesión está dominada de problemas, se harán esfuerzos iniciales para identificar seleccionados problemas como un antecedente para las propuestas de cambio.

Alienación de los profesores

La alienación de los profesores de aula es un fenómeno perturbador que se relaciona negativamente con la calidad de la educación, como lo demuestra claramente la experiencia. La brecha económica siempre creciente entre los sectores público y privado, literalmente ha empujado a los profesores bajo el nivel de supervivencia, lo que se traduce en la absorción de grandes cantidades de ellos por empresas comerciales/industriales en crecimiento y por países con propuestas financieras más atractivas. Un 40% estimado (fuente no identificable) de graduados de las escuelas normales en Jamaica no se incorporan a la profesión docente (King, 1989). Evans (1988) descubrió que de 28 profesores entrevistados, se presume que sólo 6 permanecerían aún en la docencia después de otros cinco años.

El empleo adicional al que deben integrarse grandes cantidades de profesores, es otro aspecto decisivo de la alienación. La educación

se deteriora cuando mucho tiempo y energía que se debe dedicar a la planificación, a la enseñanza efectiva, a la reflexión, a la experimentación y a las actividades creativas, se gastan en otra parte.

Debido a la escasa remuneración, la profesión docente también tiene débil poder de atracción sobre esas personas de la clase obrera que utilizan las instituciones de formación docente y a la docencia como un puente entre las limitadas oportunidades educacionales de este sector social y las mejores ocupaciones en organizaciones del sector privado o en otras profesiones. En una sociedad que favorece con educación secundaria y universitaria a los que por tradición son más aventajados económicamente, la oportunidad que se ofrece a la clase obrera para educación superior no se debe envidiar. Alternativamente, la profesión necesita ser más atractiva a través de mejores condiciones de servicio. Paradójicamente, es este grupo de gente (que ahora asume valores de clase media) la que por tradición ha soportado –y que se presume seguirá soportando por largo tiempo– la carga de la educación en su país.

Cuando se van profesores calificados y seguros, la vacante es usualmente llenada por personas de menor capacidad en un sistema declinante. La pérdida de respeto por la profesión docente se intensifica cuando las comunidades llegan a ser más orales en sus críticas del no rendimiento de las escuelas. El “status” reducido sumado a los problemas económicos extremos ejercen gran presión sobre los profesores para retirarse por completo del sistema.

En el medio recién descrito las diferencias parecen estar acumuladas contra el sistema educativo en términos de obtener recursos para escuelas normales. El probable candidato a reclutar siente la desmoralización de la profesión y está consciente de la improbabilidad de las expectativas para una vida cómoda. La capacitación entonces es aceptada como un escalón a cosas mejores.

Como una estrategia para garantizar las cantidades adecuadas y la producción de suministros de mejor calidad del sistema educativo, el aumento de remuneraciones para los profesores es inevitable.

Hay que tomar en consideración el hecho que muchos profesores dejan la profesión contra su voluntad. “Me encanta y quiero mucho enseñar, porque creo que tengo mucho que entregar a los niños, pero el amor no puede pagar mis cuentas. Debo buscar otro empleo”. Este lamento reciente de un profesor altamente calificado es representativo de muchos otros que sufren pena y temor.

A pesar del total desaliento, unos pocos profesores calificados vuelven al aula. La investigación de estos casos puede evidenciar resultados que apuntan a la puesta en práctica de estrategias de cambio distintas.

Las dificultades en el sistema educacional pueden ser aliviadas con el colaborador esfuerzo del sector público y privado en el espíritu de una relación yo-tú. La prioridad en el mundo desarrollado para el apoyo de planes gubernamentales abunda en grandes fundamentos que favorecen la asistencia en la educación. Las naciones en desarrollo continúan beneficiándose de la benevolencia del donante extranjero y de las agencias de préstamos. Al mismo tiempo se mantienen beneficiarios para la buena administración de los subsidios, la conciencia del sector privado dentro de cada país debe ser agitada contra la contradicción entre el fenomenal incremento de la riqueza, por un lado, y la degradación de los sistemas que sirven a la mayoría, especialmente salud y educación, por el otro.

En la crisis de la educación un problema fundamental es que el sistema no beneficia sustancialmente el capital gastado para capacitar profesores y la pérdida no es proporcionalmente compensada por los sectores de la economía que se benefician.

En Jamaica, el programa adoptar una escuela por medio del cual las empresas reinvierten en educación algunas de sus ganancias es una hermosa expresión del principio de dar al pobre, pero necesita extenderse para incluir deliberadamente a escuelas más deficientes, desatendidas e incapaces de competir por escaso financiamiento y apoyo (Informe Final SCOPE, 1990). Sin embargo, como el programa señala un retorno a la responsabilidad por la educa-

ción del binomio escuela-comunidad, la perspectiva de una mejora en la calidad de la educación es alentadora.

Otro esfuerzo Jamaicano de importancia no obstante encontrarse en sus comienzos es el School Community Outreach Programme for Education (SCOPE), una empresa apoyada por USAID que reúne a la escuela, el hogar y a la comunidad en un esfuerzo de cooperación para el mejoramiento de las escuelas. La evaluación de este proyecto (1990) revela resultados favorables: el 93% de los profesores reveló beneficios a la escuela en tanto que un 95% reconoció beneficios personales, lo que hizo que la moral del personal mejorara y las renuncias o cambios fueran bajos.

La asistencia aumentó en el 67% de las escuelas. Los requerimientos de conocimiento descansaron en el profundo valor de elevar la moral de profesores y alumnos y del autorrespeto y orgullo de las comunidades que en otras circunstancias buscaban vengarse de la sociedad a través del vandalismo en las escuelas.

En especial la alienación funciona con la desventaja de las escuelas primarias. Condiciones de trabajo más favorables y un "status" superior del profesor asociado con el sistema secundario causan un flujo notable de profesores primarios a escuelas secundarias. Como resultado, la escolaridad primaria está desfavorablemente afectada. Si las escuelas primarias estuvieran dotadas de competentes o potencialmente competentes profesores formados en institutos de capacitación, el problema del bajo rendimiento no sería tan agudo como es. El sentido común impone la necesidad de profesores competentes y de mejores recursos en el nivel primario para tender a una base sólida de aprendizaje en los niveles subsiguientes del sistema educativo. Miller y Thompson (n.d.) proponen un aumento sustancial en el número de profesores con un grado universitario en el nivel primario.

Calidad y rendimiento del profesor

La aspiración de mejorar el rendimiento del alumno debe estar unida con un compromiso hacia el perfeccionamiento de la calidad del

profesor. La calidad implica aquí atributos personales y habilidades pedagógicas. La buena enseñanza produce aprendizaje efectivo.

El factor motivante detrás de todos los intentos para mejorar la efectividad de los docentes es, sin duda, la liberación de la capacidad del estudiante en todos los aspectos del desarrollo.

El más desafiante problema relacionado con la calidad del profesor en muchos países es un círculo vicioso según el cual el bajo rendimiento en el nivel primario afecta desfavorablemente el rendimiento en la educación secundaria y postsecundaria. La educación correctiva cubre el sistema completo. Un importante caso en este marco es el que rodea el problema de defectos en las habilidades de un segundo idioma en el Caribe con el caso del idioma creole.

El problema se agudiza cuando los mismos profesores son incompetentes en el uso del modelo educativo. La cuestión del idioma y las habilidades de alfabetización y su relación con la calidad de la educación –un tema a ser discutido posteriormente– constituye uno de los problemas más inquietantes en la sala de clases que enfrenta la región.

Uno de los factores críticos que determinan la efectiva enseñanza es, precisamente, la motivación para enseñar (Banco Mundial, 1990). El éxito estimula la motivación y los buenos resultados de los estudiantes es una medida del logro del profesor.

El extendido y persistente fracaso en la mayoría de los sistemas educativos sugiere que el profesor desmotivado no es una especie excepcional. Cabe pensar que mientras más desmotivados están los profesores, menos efectivos llegan a ser y viceversa. El sistema parece alimentarse de sí mismo, haciendo los problemas más intratables. El conocimiento de lo que ocurre en la sala de clases es central para una comprensión del problema y la identificación de las soluciones. Una formación docente perfeccionada depende de esta misma comprensión.

Es probable que cada país tenga su propia explicación para la pobre entrega que realiza el sistema educativo. No obstante, las comunidades a través de muchas naciones, especial-

mente con la presencia de una clase obrera dominante, señalan algunos problemas comunes.

La actitud de muchos profesores, que el niño con bajo rendimiento es incapaz de aprender, es desastrosa para el niño como persona, para la educación y para el país. Moldeados en el papel de incumplidores, los estudiantes probablemente van a adoptar y mantener la imagen adscrita a ellos porque las señales recogidas de la actitud de los profesores matarán el interés, la motivación y la perseverancia, producirán niveles altos de ansiedad, destruirán la creatividad y bajarán la autoestima. Los profesores llegan a ser esclavos de sus propias actitudes que determinan sistemáticamente cómo funcionan en la sala de clases.

Esto se demuestra claramente en el estudio etnográfico de Evans (1989) que relata una observación de “instancias en que los estudiantes fueron menospreciados, burlados, ridiculizados e insultados” (p. 18). La deducción admite que algunos profesores son un riesgo en el sistema y otros lo son para la existencia de los estudiantes como individuos.

El Examen Común de Ingreso (Common Entrance Examination-CEE) en Jamaica, que selecciona estudiantes a final del 6° grado para secundaria, ha tenido un efecto negativo en el sistema educativo. Un flujo prematuro de alumnos para la preparación de este examen discrimina viciosamente contra la vasta mayoría de los estudiantes, especialmente el grupo de bajos ingresos que lucha por lograr la alfabetización funcional. La combinación de resultados académicos y psicológicos es enorme. Sujeto a un programa muy apretado y a ejercicios intensivos que emplean la modalidad de selección múltiple, los estudiantes de la educación primaria están generalmente atados a un proceso de condicionamiento que naturalmente inhibe las habilidades de pensamiento crítico tan esenciales para el aprendizaje efectivo. Naturalmente, los profesores en el nivel secundario se quejan de la escasez de conocimientos, de habilidades de comprensión y solución de problemas, de desmotivación y letargo entre los nuevos reclutados en el 7° grado. Muchos estudiantes durante los cinco años

de secundaria nunca emergen de bajo la nube académica y psicológica.

Lo peor que, probablemente, ha hecho el CEE es la creación de: un alto grado de analfabetismo y de capacidad académica que no funciona; una alta incidencia de fracaso en el 11° grado, el punto de partida para la mayoría de los estudiantes de secundaria; un grupo pequeño de personas muy bien educadas; una masa de jóvenes inexpertos; frustración en todas partes. Los informes del Consejo de Exámenes del Caribe (Caribbean Examination Council CXC) muestran inequívocamente los bajos resultados que se registran entre los territorios caribeños, aun cuando el rendimiento varía significativamente en instancias a través de la región.

Aparentemente ya balanceado para colocar al CEE como un instrumento de evaluación deseable, el Programa de Evaluación Nacional (NAP) es el de mayor alcance, más educativo en diseño y con potencial como instrumento de diagnóstico e investigación tanto para la enseñanza como para el aprendizaje.

¿Qué podría uno aprender del CEE? La calidad del profesor está definida por el currículo puesto en las manos de los profesores y las expectativas en términos de la naturaleza del rendimiento de los estudiantes. Efectivamente, un programa incompleto milita contra la eficiencia y afecta al sistema completo. Es obligatorio que los programas de capacitación docente tomen posiciones para un examen crítico y en profundidad de los defectos en la sala de clases y de la identificación de estrategias de intervención. Un catálogo de “hacerlo y no hacerlo” basado en importantes principios que resultan de la experiencia de los participantes (en-servicio y en servicio inicial) puede ser útil para prevenir la perpetuación de prácticas destructivas.

Capacitación docente para la calidad de la educación

Para cumplir las normas requeridas para un buen sistema educativo de capacitación de profesores se espera producir una cantidad sufi-

ciente de graduados con un conocimiento adecuado de las materias, actitudes convenientes hacia ellos mismos y hacia otros, motivación y compromiso para enseñar y habilidades pedagógicas efectivas. Estos requisitos incluyen aquellos establecidos por Lockheed y Verspoor (1990). Esta subsección trata selectivamente la relación profesor-alumnos, actitud y motivación y la promoción de la competencia a través de la experiencia e interacciones.

Cantidad de profesor-alumnos de seminario-taller

Es razonable esperar que la profesión docente debe ser capaz de reconstituirse ella misma con facilidad. Pero en países en que las condiciones, como ya resumimos, impactan negativamente en el sistema educativo, es una tarea difícil obtener tanto cantidad como calidad de recursos.

Modelos innovadores distintos de reclutamiento y capacitación se han adoptado específicamente para producir cantidades adecuadas de profesores a un bajo costo y en tiempo más corto de lo que es costumbre, sin sacrificar la calidad. El lugar tradicional para la formación ha sido la escuela normal, la que, presumiblemente, seguirá cumpliendo su papel junto a experimentos tales como la educación a distancia. Por lo tanto, puede ser útil inicialmente examinar el método tradicional para identificar las limitaciones y sugerir ajustes.

El modelo jamaicano entrega un ejemplo. El método adoptado desde 1981 en un intento por combatir las dificultades en el sistema de educación sufre la incapacidad para funcionar dentro de las limitaciones de costo y tiempo. La capacitación en los colegios ha cambiado de dos años de internado más un año de práctica a tres años de internado en un nuevo programa de diploma.

Un objetivo inmediato es una base de conocimiento más extensa (contenido). Además, se ofrece una educación de tipo escuela secundaria con escasas asignaturas (matemáticas, ciencias, español y áreas vocacionales) en un año preliminar para permitir al presunto alumno

que cumpla con los requisitos de ingreso. Este esquema muestra como resultado cantidades escasamente adecuadas de reclutas, no dejando espacio para la selección por calidad (King, 1989), no hay mejoramiento en la calidad (Brown y Leo Rhynie, 1989) y tienen un costo excesivo (Wilson, entrevista personal). Wilson favorece un esquema más de costo-efectivo según el cual, presuntos reclutas son identificados inicialmente y luego son regresados a la escuela secundaria para completar los requisitos (ver también la propuesta del Banco Mundial 1990). En un país de escasos recursos, duplicar las funciones institucionales es antieconómico.

El sistema de capacitación inicial a tiempo completo dentro de una institución parece no ser capaz de atraer grandes cantidades de profesor-alumnos. Entrevistas informales con profesores no capacitados que tienen grados universitarios demostraron un deseo de perfeccionamiento profesional pero evidenciaron verdaderas limitaciones financieras. La preferencia expresada por la mayoría de los entrevistados se inclinó por el modelo de capacitación en servicio.

La educación a distancia, bastante flexible para orientar a diferentes grupos de personas –inicial y en-servicio– y emplear distintos programas para distribución, parece ofrecer una alternativa viable. En Jamaica dicho plan está en ejecución. Lockheed y Verspoor discuten varias ventajas de un programa flexible de educación a distancia, siendo la principal su costo-efectividad en el mejoramiento de la cantidad de profesores, especialmente en áreas remotas y en la calidad de la educación.

Un país comprometido con un perfeccionamiento sistemático, permanente y en servicio probablemente va a mejorar la calidad de la educación y así va a obtener mayores cantidades de personas mejor calificadas para la capacitación docente. Mientras el punto fuerte permanece en el desarrollo de la educación primaria, este objetivo se puede lograr parcialmente en el lazo más corto por medio de la capacitación en-servicio concurrente e intensiva en el nivel secundario. Esta capacitación

debe apuntar a reducir la pérdida de recursos humanos en el nivel secundario, del cual salen miles de estudiantes cada año mal preparados ya sea para el trabajo o para la educación superior.

Actitud y motivación

Los objetivos básicos de la capacitación docente (ver, por ejemplo, *Teacher Certificate Regulations*, 1987) son la competencia y el desarrollo personal.

En la práctica, el desarrollo personal está concebido básicamente en términos de buenas interrelaciones y excluye la actitud hacia sí mismo. Más aún, forma una parte insignificante del currículo.

La tesis que se propone aquí es que la actitud mejorada hacia sí mismo es un prerrequisito indispensable de buenas relaciones interpersonales y de actitudes aceptables hacia los estudiantes.

Un profesor que llega a aceptarse como un individuo con un tremendo potencial va a ser valioso, fuerte, digno, alegre, seguro de sí mismo, agradecido de la vida, trabajador, creativo, productivo, adaptable, etc., respetará más al niño en la escuela, sin considerar color, raza o clase social, como un ser humano compañero con grandes recursos internos. Se espera que este tipo de profesor va a demostrar una calidad de interacción humana que reemplaza lo que hoy se observa con frecuencia en las salas de clases. Un sentido fuerte de la valía y voluntad del profesor es esencial para un ambiente favorable de aprendizaje.

La motivación generada intrínsecamente de la actitud mejorada hacia sí mismo y hacia otros trasciende aquello que depende fuertemente de recompensas externas.

El desarrollo del recurso humano realizado por empresas comerciales con fines de control de calidad entrega notable prioridad para un proyecto de modificación de conducta a través de la propia toma de conciencia. Se considera esencial el cambio cualitativo (humano) para producir "cosas" ¡Cuánto más necesario es para las escuelas que son en conjunto instituciones

humanas! SCOPE (Jamaica), que comprende un fuerte componente de mejoramiento de la actitud, registra un cambio en el tono y atmósfera de las escuelas (*Informe final SCOPE*, 1990).

Las sugerencias inmediatas del informe propuesto para el desarrollo personal es que los mismos instructores docentes necesitarán demostrar actitudes aceptables hacia sí mismos y hacia los estudiantes en los encuentros interactivos diarios. La tarea no puede ser exclusivamente la de un consejero guía.

Un método de autoevaluación necesita ser establecido dentro del programa de desarrollo personal. Al alumno se le debe guiar hacia una evaluación progresiva de sus actitudes, motivos y acciones. Una herramienta útil de evaluación pudieran ser los registros diarios regulares. Y quién sabe, tal vez podría haber material incalculable para una gran cantidad de obras creativas en el futuro.

La razón fundamental que sustenta la propuesta para un énfasis en el desarrollo personal está en dos niveles; el nivel macro que comprende la sociedad y el micro que se refiere a la sala de clases.

El estado decadente de nuestras sociedades obliga a la reflexión sobre la relación entre educación en la escuela y el comportamiento adulto. Una pregunta relevante es ¿cuál de nuestros niños actualmente en la escuela se unirá eventualmente a las filas de los muchos que aumentan la incidencia de crímenes, ya una pesadilla en muchos lugares?

Se percibe el desarrollo personal como un medio inmediato de reestructurar las escuelas para alcanzar mejor calidad humana, siendo la escuela el verdadero origen de la nación.

Una relación entre profesor y alumno y entre los estudiantes entre sí sobre la base de respeto y cuidado, debe tener prioridad en la sala de clases. Los estudiantes tienden a desarrollar una mala imagen de sí mismo por medio de las actitudes del profesor, las cuales ellos mismos manifiestan a través de la comunicación verbal (Evans, 1988) y no verbal (Salmon, 1986), y de conductas que son impuestas. En una investigación informal, un 90% esti-

mado de profesores primarios identificó la agresión como el problema social más común observado entre sus alumnos. Los profesores necesitan comprender —a través de mecanismos premeditados de evaluación— que sus interacciones efectivas con los estudiantes ganan un premio, obtienen resultados.

La actitud del profesor en la sala de clases se formará por un entendimiento compasivo de quiénes son los niños. Los cursos en el desarrollo del niño pueden ser útiles, pero las sugerencias de Evans y King (1986) de que los niños de bajo SES sean cuidadosamente estudiados deben ser escuchadas.

Estudiantes altamente motivados y el mejoramiento del aprendizaje se esperan que sigan al cambio de actitud. La motivación descubrió ser la única variable predictiva más importante del aprendizaje que ha mostrado una fuerte correlación con el concepto de sí mismo (Salmon, 1986). Las destrezas de creatividad y de solución de problemas surgirán en un medio ambiente no amenazante.

Se debe fomentar en los profesores de todos los niveles un cambio de actitud hacia las habilidades de aprendizaje de los estudiantes. A menudo se cree que los niños que viven en condiciones de pobreza son incapaces de beneficiarse del sistema educativo. Paradójicamente nuestras escuelas son atendidas por profesores del mismo medio. No puede ser que ellos sean excepciones. Nuestros futuros profesores, habiendo adquirido nuevas actitudes y mejores conductas interactivas, perderán muchos de los prejuicios que han militado en contra de una buena comprensión de las capacidades de los estudiantes.

Promover la competencia a través de la experiencia y la interacción

La capacitación de los profesores *per se* no garantiza la calidad de la educación. King (1989) destaca que contra el antecedente de un 20% de aumento en el número de profesores capacitados, entre 1976 y 1987 en Jamaica la calidad de la educación se ha deteriorado.

Los profesores tienden a reproducirse ellos

mismos. El concepto de profesor que prevalece, en la práctica, es aquel que se sienta o se para ante la clase interactuando con los estudiantes por medio del libro o del pizarrón. Los maestros acondicionados a este modo perpetuarán la práctica, fracasando al traducir principios enseñados a ellos en ejercicios activos de aula. Esto es comprensible. En la formación de profesores eficientes las técnicas convenientes de enseñanza necesitan ser demostradas en las salas de conferencias de las instituciones de capacitación. Esto parece no ser opcional. Un alto nivel de participación, creatividad y responsabilidad del estudiante para su propio aprendizaje necesitan un rompimiento con la cátedra y la toma de notas como la estrategia de aprendizaje dominante. La adquisición de métodos y técnicas para la calidad de la enseñanza en el proceso de capacitación debería salir de la experiencia de los alumnos en sus respectivos cursos en las salas de conferencias.

La propuesta para un enfoque empírico de la metodología enfatiza más que lo común las habilidades pedagógicas en el programa de capacitación. Las áreas de contenido se utilizarían tanto como sea posible para la capacitación pedagógica.

La experiencia hacia mejores niveles de competencia empieza en la institución de capacitación. La gestión escolar debería esforzarse para dar la oportunidad a los profesores de aula de profundizar su entendimiento del proceso enseñanza-aprendizaje, puesto que la madurez se desarrolla en el trabajo.

Cuando los profesores perfeccionan sus habilidades, deberían existir interacciones internas entre el personal en la forma de seminarios-talleres para compartir experiencias y ofrecer conocimientos con un espíritu de colaboración y de estímulo. Además, se necesita observar la enseñanza efectiva en la sala de clases. En el paso hacia el progreso, las necesidades de la sala de clases terminan siendo un lugar privado. Los buenos modelos deberían también estar sujetos a lo intra e interescolar al igual que a las observaciones internacionales, especialmente en casos de experiencias similares. Por ejemplo, la confianza expresada

en la Escuela Nueva en Colombia (UNESCO, 1991) sugiere posibles beneficios a otros países que luchan con la calidad.

Los profesores competentes deberían ser reconocidos y recompensados como un incentivo al esfuerzo continuo. Una profesión desmoralizada necesita este reconocimiento. Miller y Thompson (n.d.) ven el National Assessment Programme (NAP) (Programa Nacional de Evaluación) en Jamaica como un medio de identificar la calidad de un buen profesor, que atraería en una forma específica, una remuneración adicional. Esto parece ser una opción razonable siempre que las desigualdades del antiguo sistema de pago por resultados se puedan evitar efectivamente.

La atención se dirige hacia estrategias de desarrollo profesional en pos de la competencia. La Unidad de Desarrollo Profesional que se propone para Jamaica parece tener la posibilidad de las estrategias de perfeccionamiento mencionadas hasta ahora en este documento. En resumen ellas son las siguientes:

- recompensas financieras adecuadas para los profesores;
- relación estrecha entre el instructor y el alumno de seminario-taller en un verdadero marco interactivo;
- seguimiento uniforme de los profesores después de la capacitación inicial en el perfeccionamiento en servicio;
- entregar alta visibilidad a la sala de clases y a los profesores exitosos;
- desplegar a los profesores efectivos para que influyan en el sistema más alejado;
- colaboración entre las diferentes agencias;
- un enfoque mayor en el aprendizaje del estudiante como el factor importante en educación.

Lenguaje, alfabetización y calidad de la educación

Significativamente, los países que cuentan con un sistema educativo ineficiente comparten la experiencia común de una gran población de lengua indígena (L1) a la que se le enseña en una lengua distinta (la estándar o nacional) en la escuela.

Los países varían de acuerdo a la naturaleza de la relación entre los idiomas, pero la comunidad tiene la necesidad de adquirir la lengua nacional o estándar (L2) para sacar las mayores ventajas posibles de la oferta educativa.

Para iniciar la discusión se necesita hacer dos afirmaciones fundamentales. Primero, el niño, al entrar a la escuela primaria muestra un alto nivel de funcionamiento mental, una sofisticación que resulta del hecho claro de haber adquirido algo tan complejo como un idioma, cualquiera que pueda ser este idioma. La opinión psicolingüística de la capacidad universal para aprender el L2, habiendo adquirido el L1, es de importancia en contextos donde las evidencias sugerirán lo contrario.

Segundo, una gran parte de la actual clase media (incluyendo profesores, doctores, abogados, gerentes, etc.) emergió de un medio con idioma indígena, habiendo algunos cumplido los requisitos para la capacidad funcional en la lengua nacional o estándar en un grado muy alto. ¿Por qué entonces la tasa de idioma/alfabetización es tan baja en los países referidos?

En lo que respecta a alfabetización, Sims (1982) ofrece esta explicación con relación al dialecto en los Estados Unidos de América: “El dialecto negro es un marcador social. Identifica a un individuo como miembro de un grupo con bajo prestigio en esta sociedad, un grupo de cuyos miembros no se espera que alcancen el éxito, y aquellos que lo logran son considerados excepciones a la regla” (p. 227)

El autor, además de eso, exhorta que la baja condición se perpetúa a menudo en las escuelas y en las salas de clase y sugiere que pedagógicamente la enseñanza de la lectura puede ser inútil e inadecuada a las necesidades de los niños. El analfabetismo no se debe atribuir a la “interferencia de dialecto”.

Muchos niños de familias con bajos ingresos aprenden a leer en su nivel –como sus contrapartes de la clase media– antes de entrar a la escuela primaria, algunos habiendo tenido experiencias preescolares. La motivación para leer y la presencia de libros, si bien pocos, parecen ser los factores que determinan. La influencia de la Sagrada Biblia (una compila-

ción de 66 libros), encontrada en distintos tipos de hogares a través de algunas sociedades, no debe ser subestimada. Se necesita desesperadamente investigación entre este grupo de población para proporcionar conocimientos en las variables que parecen relacionar a la adquisición exitosa de lenguaje/alfabetización, con el fin de que las estrategias puedan ser diseñadas para una enseñanza/ aprendizaje de idioma más efectiva. Sims recomienda la observación de situaciones de aprendizaje positivas.

Roberts (1988) percibe parcialmente la dificultad de aprendizaje como aquella que gasta el tiempo aprendiendo la regla en la sala de clases, destacando que la mayor parte del tiempo del estudiante se gasta en el ambiente de la L1. Craig (1989) observa las prácticas pedagógicas persistentes que fracasan al tomar en cuenta los planes de enseñanza deliberados del L2.

A pesar del carácter complejo del problema se debe concordar en materiales generalmente de alto interés y un feliz equilibrio entre significado y forma que sean característicos de la adquisición lenguaje/alfabetización. Las siguientes sugerencias pueden ser útiles hasta que una nueva investigación, quizás de carácter etnográfico, llegue en nuestra ayuda:

- Las expectativas de los profesores determinan los resultados de la lectura (Palardy, 1969).
- Se debe dar una máxima oportunidad a los estudiantes para que reciban entrada en la lengua objeto, una vez que la decisión esté tomada para introducir la L2 después de la instrucción inicial en L1 adoptada por algunos países.
- Existe la necesidad de comprometer intencionalmente a los estudiantes en la lengua estándar tanto en los niveles receptivos y productivos.
- El modelo de los profesores es importante. Todos los profesores deben dar validez a la noción de idioma a través del currículo. El uso descuidado del idioma abunda en las aulas jamaicanas (ver Evans, 1989). El contenido del currículo es una ventaja para la enseñanza y la capacitación del idioma.
- L1 ofrece una representación auténtica en situaciones adecuadas de desempeño de papel.

- Lengua y alfabetización, como lo sugiere Craig, están integralmente relacionadas, la una apoyando a la otra.
- La insistencia en la exactitud excepto en ejercicios de práctica específicos puede estar provocando ansiedad. En la libertad de expresión los errores van a ser tolerados.
- Parece aconsejable un equilibrio juicioso entre el contenido para el uso del lenguaje funcional y el contenido para ejercicios gramaticales. Uno de los principales problemas en la enseñanza de idioma es el uso constante de métodos y técnicas inefectivas y pasadas de moda; por ejemplo, predomina el uso de frases desconectadas en la enseñanza de la gramática.
- Los estudiantes leen por leer, para divertirse y para informarse. Además del texto que cada niño debe tener, una variedad de materiales –revistas, diarios, mapas, letreros, informes, avisos impresos, señales, catálogos, tarjetas de invitación, formularios, recibos, etiquetas, instrucciones de uso, etc.– deberían estar disponibles para la lectura suplementaria en grupos, donde el lector más capaz ayuda al no lector. Una precondition necesaria a los enfoques metodológicos no tradicionales es la disponibilidad del recurso material para estimular la participación, el interés, la motivación y la responsabilidad compartida de los alumnos para la enseñanza y el aprendizaje. La formación inicial y en servicio de docentes necesita adoptar, como una función principal, la sensibilización de todos los profesores a la naturaleza del problema del aprendizaje y al esfuerzo cooperativo necesario para ayudar a los estudiantes a lograr un nivel de habilidad superior. El proceso de sensibilización debe incluir la metodología de la enseñanza de idioma.

Referencias

- Banco Mundial (1990). *Primary Education*. Washington. D.C.
- Brown, Monica M. y Elsa A. Leo Rhynie (1989). "Informe sobre la Evaluación del Programa de Diploma en la Escuela Normal Jamaicana".

- University of the West Indies, Jamaica, y Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo, Ottawa, Canadá.
- Craig, Dennis R. (1989). "Primary Schooling and Literacy in the Caribbean". Documento preparado para la Conferencia del Caribe sobre Educación para Todos, noviembre 22-24, oficina UNESCO para el Caribe, Kingston, Jamaica.
- Evans, Hyacinth L. (1988). "Strengthening of Secondary Education (General Curriculum). Study of Five Parishes". University of the West Indies, Facultad de Educación.
- Evans, Hyacinth L. y Ruby King (1986). "Priorities in Research in Teacher Education in Jamaica". En *Cultural Diversity and Global Interdependence: Imperatives for Teacher Education. Anuario Internacional sobre Formación Docente*. Ed. Joost, IFF, ICET.
- Informe Final sobre una evaluación del School Community Outreach Programme (SCOPE) para USAID, Jamaica (1990). Caribbean Business Management, Ltd.
- King, Ruby Hope (1989). "Quantity, Quality and Remuneration". Documento presentado en el Seminario JTC de Educación, marzo 30, 1989.
- Lockheed, Marlaine E. y Adriaan M. Verspoor (1990). *Improving Primary Education in Developing Countries: A Review of Policy Options*. Banco Mundial, Washington D.C.
- Miller, Errol, y Manley Thompson (n.d.). "Primary Education Policy". Documento de Medición del Rendimiento.
- Palardy, Michael J. (1969). "What Teachers Believe - What Children Achieve." En *Elementary School Journal*, 67, 7, pp. 370-374.
- Roberts, Peter A. (1988). *West Indians and their language*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Salmon, Hazel M. (1986). "Factors in Achievement and Attrition in Spanish at grade 9 in Jamaican High Schools". Tesis doctoral sin publicar, University of the West Indies, Jamaica.
- Sims, Rudine (1982). "Dialect and Reading: Towards Redefining the Issues." En *Reader Meets Author/ Bridging the Gap*. Eds. Judith A. Langer y M.
- Trika Smith-Burke. International Reading Association, Newark, Delaware.
- Teacher Certificate Regulations of the Joint Board of Teacher Education (1987). Facultad de Educación, University of the West Indies, Mona, Jamaica.
- UNESCO/OREALC (1991). Proyecto Principal en el Campo de la Educación en América Latina y el Caribe. Documento de trabajo, PROMEDLAC IV.
- UNESCO/OREALC (1989). *Situación educativa de América Latina y el Caribe, 1980-1987*. Santiago, Chile.

LA EXPERIENCIA EDUCATIVA "ESCUELA NUEVA" DE COLOMBIA

Vicky Colbert de Arboleda*

La experiencia educativa Escuela Nueva de Colombia es la innovación a nivel de América Latina que ha introducido cambios significativos al interior de la primaria rural a escala nacional principalmente por las siguientes razones.

Porque a pesar de que hay limitaciones eco-

nómicas y un bajo nivel de capacitación, formación e incentivos para los maestros rurales, sí se pudo introducir una innovación que ha logrado, prioritariamente, ofrecer la escolaridad completa en escuelas que antes no lo hacían y mejorar substancialmente la calidad de la educación. Todo esto a escala nacional.

Actualmente el Programa Escuela Nueva (PEN) está en más de 20 000 escuelas, después de una expansión gradual de 15 años, llegando a más de un millón de niños. Esto se ha podido lograr porque se han dado tres condiciones: políticas, financieras y técnicas (prés-

* Vicky Colbert de Arboleda. Especialista regional en educación de UNICEF. Ha trabajado, desde mediados de los 70, con un equipo de especialistas en el desarrollo del Programa Escuela Nueva.

tamo Banco Mundial, recursos nacionales, recursos de cooperación de UNICEF).

El Banco Mundial seleccionó al PEN como una de las tres experiencias de mayor éxito en el mundo en la aplicación a escala de técnicas innovadoras de educación en las escuelas primarias. El Banco afirma: "Creemos que la experiencia en relación con la ejecución de este programa es altamente instructiva ya que contiene varias lecciones importantes que merecen amplia difusión entre los planificadores y encargados de la formulación de políticas en el área de la educación del mundo en desarrollo, así como entre el personal de las organizaciones internacionales que respaldan el desarrollo educativo".

Asimismo, el PEN fue presentado como uno de los dos modelos replicables de América Latina expuestos en la Conferencia Mundial de Educación para Todos realizada en Jomtien, Tailandia.

Delegaciones de más de 15 países de América Latina, Asia y el África han viajado a Colombia a conocer el PEN, del cual un informe de la UNESCO se refiere así: "Con base en evaluaciones de los materiales didácticos y visitas de observación a las aulas, la misión puede ciertamente reafirmar que los logros son de un nivel muy alto en términos absolutos y constituyen una experiencia de un valor internacional incuestionable".

La Escuela Nueva es un sistema de educación primaria que integra las estrategias curriculares, comunitarias, administrativo-financieras y de capacitación. Su objetivo es ofrecer la educación primaria completa así como introducir un mejoramiento cualitativo en las escuelas rurales del país.

Esencialmente, este sistema ofrece aprendizaje activo, una relación más estrecha entre la escuela y la comunidad y, además, un esquema de promoción flexible adaptado a las situaciones de la vida del niño. Por promoción flexible se entiende el proceso metodológico según el cual los alumnos pueden pasar de un grado o nivel a otro superior, según su propio ritmo de aprendizaje. Este método permite a los niños abandonar temporalmente la escuela para

ayudar a sus padres en las actividades del campo, en caso de enfermedad o cualquier otra razón justificada, sin que ello les impida regresar a la escuela y reanudar sus estudios.

Este programa fue organizado en 1975 como respuesta a los problemas persistentes de la educación rural en Colombia que la Escuela Unitaria había tratado de resolver.

El programa se inició con base en dos hipótesis fundamentales que permitieron introducir la innovación. Primero, que para producir cambios al nivel del niño se necesita también alterar e innovar la capacitación de los maestros, la estructura administrativa, el trabajo y la relación con la comunidad. En consecuencia, el currículo ofrece una respuesta integral mediante el desarrollo de cuatro componentes principales (curricular, capacitación, administrativo y comunitario) y, por ende, presenta estrategias concretas destinadas a los niños, maestros, agentes administrativos y la comunidad.

En segundo lugar, desde el comienzo es indispensable desarrollar mecanismos que puedan replicarse, descentralizarse y factibles desde el punto de vista técnico, político y financiero. En otros términos, el diseño del sistema debe incluir estrategias que permitan ir a escala nacional.

Principales características

Voy a referirme a algunas que coinciden con la mayoría de los criterios planteados por los estudios del Banco Mundial para el mejoramiento de la calidad.¹

Permite la aplicación del enfoque multigrado cuando la situación así lo exige; o sea, uno o dos maestros pueden manejar simultáneamente todos los cinco grados.

Ofrece un enfoque multigrado que admite la prestación del servicio completo de primaria dondequiera que exista la escolaridad incompleta.

Beneficia a niños, maestros, agentes administrativos y comunidades a través de sus cua-

¹ Lockheed, Marlaine E.; Verspoor, Adriaan M. (1990). *Improving primary education in developing countries*. Banco Mundial, Washington.

tro componentes interrelacionados: proceso curricular, de capacitación, administrativo y comunitario.

Promueve la formación de niños, a quienes se les enseña a ser activos, creativos, participativos y responsables. El programa fomenta su capacidad para pensar, crear, analizar y, especialmente, para aplicar lo que aprenden en sus comunidades.

Los niños utilizan una metodología activa que facilita el aprender haciendo y jugando y a resolver los problemas de su vida diaria.

Además de promover el incremento cognoscitivo, fomenta el desarrollo afectivo, social moral y de valores, al impulsar la organización de gobiernos escolares para que los niños se inicien en actividades cívicas y democráticas. Se fomentan los hábitos de colaboración, compañerismo, solidaridad y participación. Los niños aprenden a actuar con responsabilidad en la organización y administración de la escuela.

Los niños trabajan en grupos pequeños utilizando guías de estudio de autoformación y una pequeña biblioteca suministrada gratuitamente por el gobierno. Estas guías incluyen contenidos sobre las comunidades y encierran instrucciones detalladas que facilitan que el maestro pueda atender varios grupos a la vez y manejar su tiempo para realmente asumir el papel de facilitador.

Los materiales son costeables, porque un juego sirve para 2 ó 3 niños y dura varios años. Son aptos tanto para el territorio nacional como para un sitio local, para trabajo individual o en grupo, vinculan la escuela con la comunidad e integran el desarrollo cognoscitivo con el social.

La biblioteca comunitaria es suministrada con un material mínimo de referencia compuesto por aproximadamente 100 libros.

Los objetivos y temas de las guías de trabajo tienen que ver con el estilo de vida de los niños y sus comunidades. Desarrollan una serie esencial de necesidades básicas de aprendizaje, aptitudes, actitudes, valores y conocimientos para que los niños continúen aprendiendo y aplicándolo en la comunidad. Por ejemplo, en relación con la salud y la nutrición, los te-

mas de supervivencia infantil son parte de los objetivos y actividades de la escuela. Se espera que los escolares adquieran la información y el comportamiento sobre el particular y que, a su vez, difundan lo que saben e influyan en los padres y adultos de las comunidades y contribuyan a la supervivencia y el desarrollo de sus hermanos. El aula es una zona de trabajo dinámica, con una biblioteca y rincones de trabajo o centros de aprendizaje que facilitan la enseñanza activa.

Se da impulso a una promoción y un avance flexible que respeta el ritmo individual de cada niño. Es una estrategia que se adapta a la situación de vida del niño campesino, especialmente cuando factores externos como la participación en la producción de las cosechas o enfermedades lo hacen alejarse de la escuela. La escuela no expulsa al niño.

La escuela funciona como centro de información y como fuerza integradora de la comunidad. Los padres participan en las actividades escolares y la escuela promueve acciones en favor de la comunidad.

Los maestros actúan como facilitadores. Guían, orientan y evalúan el aprendizaje. Son capacitados en talleres que siguen metodologías similares a las que aplicarán más adelante con sus alumnos.

La capacitación de los maestros consiste en aprender a desarrollar y aplicar un programa, a transmitir conocimientos técnicos, a aprender a utilizar sus materiales a través de metodologías semejantes a las que luego vivirán sus alumnos. La capacitación es local, replicable y permanente. Incluye escuelas demostrativas, donde ven que sí se puede aplicar la innovación y talleres secuenciales de acuerdo a la introducción gradual de modificaciones que promuevan cambios de actitud en los maestros. Estos talleres locales o microcentros de capacitación y seguimiento permanente facilitan el intercambio de experiencias locales de los docentes.

Evaluación y principales resultados

El PEN ha tenido varias evaluaciones, las cua-

les trataron no solamente de identificar el logro y determinar si verdaderamente se estaba incidiendo en la educación de los alumnos, sino además estudiar la forma como se estaba aplicando para poder tomar decisiones y reorientar los procesos en forma oportuna.

Las evaluaciones se realizaron en los años 1978, 1982, 1988 y 1990.²

Los principales resultados de las últimas evaluaciones muestran claramente el impacto que el PEN ha tenido tanto sobre un mejor logro de los alumnos como en una positiva actitud de docentes y autoridades educativas hacia el trabajo que se realiza en su marco.

Esta evaluación fue realizada en 168 Escuelas Nuevas y 60 rurales graduadas pertenecientes a 12 departamentos del país y uno de sus propósitos era poder establecer comparaciones entre los dos tipos de escuelas. Una síntesis de los resultados es la siguiente.

En relación con las características generales se encontró:

- que en las Escuelas Nuevas se ofrece la primaria completa;
- que 1.8 docentes atienden la primaria completa y a los estudiantes en las Escuelas Nuevas, mientras que la cifra para las escuelas rurales graduadas es de 3.2 por escuela. La mayoría de las Escuelas Nuevas disponen de tres aulas en donde se ofrece la primaria completa. En relación con los alumnos los principales resultados son:
- en las áreas de conocimiento, los alumnos de las Escuelas Nuevas obtienen puntajes significativamente superiores a los de la escuela rural graduada en matemáticas de tercer

- grado y en español y literatura de tercero a quinto de primaria. Este mismo resultado se obtuvo en la evaluación realizada en 1982;
- en las pruebas de comportamiento cívico-social, los alumnos de las Escuelas Nuevas obtienen puntajes significativamente superiores a los que registran los estudiantes de la escuela rural graduada;
- en las pruebas de autoconcepto social, nuevamente hay diferencias significativas a favor de las Escuelas Nuevas, si se comparan con los resultados obtenidos por alumnos de la escuela rural graduada. En relación con los docentes se encontró:
- la imagen que los docentes tienen acerca del PEN es bastante positiva. El 89.9% de los profesores consideran que es superior a otras escuelas rurales tradicionales y no quieren regresar a ese sistema.

El Banco Mundial está adelantando una investigación sobre experiencias educativas en el mundo (Bangladesh, Etiopía, Colombia), una de las cuales es Escuela Nueva. Busca profundizar sobre los factores que han incidido en que el programa sea exitoso y se haya podido expandir a nivel nacional; se trata de un estudio eminentemente cualitativo en donde se realizaran estudios de caso.

Este aporte proporcionará información para orientar nuevos desarrollos en distintas dimensiones del PEN y puede marcar una nueva etapa de mejoramiento de la calidad del mismo.

Logros más significativos

Ha aplicado simultáneamente, en buena parte, los factores mencionados por el Banco Mundial que influyen en el mejoramiento de la calidad de la educación al definir de una manera sencilla y pragmática la integración de estos factores para que cualquier maestro –independientemente de su nivel profesional– pueda aplicarlos y promover realmente una educación centrada en el niño.

Ha logrado ofrecer la primaria completa donde antes no se hacía.

Ha logrado consolidarse como modelo para las zonas rurales y como política nacional.

² “Evaluación Programa Escuela Nueva. Informes de diagnóstico, progreso y final”. Asociación Científica Nemequene, Bogotá, 1978; “El logro en matemáticas y lenguaje en la educación primaria colombiana. Una contribución a su determinación”. Instituto SER de Investigaciones, Bogotá, 1982; “Estudio de la creatividad, el autoconcepto del rol del supervisor, de la aplicación de la metodología Escuela Nueva”, Eduardo Nieto y Luz Nelly Vásquez, Ministerio de Educación, Bogotá, 1988; “Investigación Banco Mundial sobre los factores que inciden en el éxito de un Programa”. Trabajo en desarrollo, etapa de análisis de informes.

Ha llevado a que el Estado, por primera vez, distribuya gratuitamente guías, textos y bibliotecas para las escuelas.

Logró modificar la asignación de recursos básicos hacia la primaria rural y zonas más deprimidas (reducción de disparidades como lo plantea la Conferencia Mundial de Educación).

Se crearon mecanismos de estimulación y motivación interna en la capacitación en servicio para el maestro rural, dentro del aprendizaje y ejecución del PEN.

Se introdujo un sistema de acompañamiento y seguimiento permanente para apoyar al maestro en la introducción de la innovación.

Es un ejemplo de cómo se pudo mejorar la calidad de la educación a pesar de contar con recursos limitados, dado que el modelo es factible financieramente. Tiene una adecuada relación costo-efectividad; el 5% de aumento en costos unitarios comparados con escuelas tradicionales, lo que demuestra que los costos son menores de lo que se esperaba.

Se ha logrado una mayor satisfacción y motivación por parte de los maestros, modificándose su papel tradicional de expositores a facilitadores del aprendizaje, centrando la acción fundamentalmente en el proceso del niño.

Consideraciones para planificadores

La atención a la educación primaria rural en los países del Tercer Mundo considera que un servicio adecuado en términos de cobertura y calidad depende de factores tales como la disponibilidad de maestros en esas regiones, materiales didácticos, número de días escolares efectivos, relevancia del currículo, tamaño de la clase y habilidad del maestro.

Se estudió en el sector rural la relación alumno/maestro, encontrándose razones para justificar la adopción de estrategias multigrado.

Al igual que en muchos otros países, los alumnos de las zonas rurales suelen verse obligados a abandonar la escuela durante períodos más o menos largos, para ayudar a sus familias en labores del campo. Para tal efecto se desarrolló el concepto de promoción flexible, que bien aplicado elimina la repitencia.

La disponibilidad de textos es un factor para mejorar la calidad, pero no un texto cualquiera sino aquellos con procesos autoexplicativos. Libros sin esta metodología no son apropiados para estrategia multigrado.

Otro tema importante es el relacionado con los procesos de capacitación. La literatura habla del bajo impacto de cualquier capacitación, pero aquí ésta consiste en familiarizarse con los componentes de la nueva metodología e innovación que van a aplicar en una situación real.

Áreas que hay que fortalecer

Cualquier programa que se expande masivamente comienza a sacrificar calidad por cobertura. Por esta razón es importante que el Plan de Universalización de la Básica Primaria en Colombia no sólo responda a problemas de cobertura e infraestructura sino que, especialmente, promueva acciones que tienen que ver con la calidad y consolidación del modelo metodológico de Escuela Nueva. Esto incluye:

- apoyar al nuevo municipio colombiano en la organización de escuelas demostrativas que garanticen un adecuado desarrollo de la metodología y faciliten la iniciación del proceso de capacitación;
- organizar microcentros para realizar la capacitación y seguimiento permanente a nivel local;
- organizar centros de recursos educativos a nivel municipal para apoyar la formación permanente de los maestros, dinamizar los microcentros y evitar la rutina; organizar un sistema de información y seguimiento local con información sobre las escuelas con problemas y aquellas que no los tienen. Esta información no debe limitarse sólo a promedios estadísticos;
- organizar una estrategia de información y comunicación no sólo para promoción del programa sino para la capacitación de maestros y participación de la comunidad, utilizando todos los medios de comunicación popular, especialmente la radio local;
- organizar concursos entre los maestros para

promover la calidad de la educación. Estas acciones tienen que ver con el fortalecimiento institucional a nivel municipal.

Con respecto a la parte pedagógica, se deben fortalecer los siguientes aspectos que son parte de la consolidación del programa:

- fortalecer la comprensión lectora en los primeros dos años de la primaria;
- capacitar a los maestros en los contenidos de las áreas curriculares;
- dinamizar los gobiernos escolares;
- fortalecer y mejorar los procesos de evaluación y promoción flexible;
- mejorar y revisar las guías autoformativas, especialmente las de matemáticas.

Sería recomendable, además, investigar sobre el número real de horas dedicadas al aprendizaje ya que esta es una variable determinante de la calidad. Este es un problema general de la educación en América Latina y no un problema específico de Escuela Nueva. Por último, sería importante promover estudios relacionados con la participación de los niños en los gobiernos escolares y en las metodologías activas y el fortalecimiento de su autoconcepto.

Consideraciones para la transferencia de sus procesos y estrategias a otros contextos sociales

La primera consideración es enfatizar “transferencia de procesos” y no productos. No se requieren los 15 años que se tomaron en Colombia, pero sí se necesitan algunas etapas antes de expandirse como programa nacional.

Una primera etapa es la introducción y consolidación de la innovación a nivel local a través de escuelas demostrativas. Esta etapa les permite a los maestros del país ver cómo aplicar una metodología activa y estrategia

multigrado. Esta etapa, de dos años aproximadamente, requiere el montaje y desarrollo del proyecto piloto e incluye capacitación de maestros, supervisores y producción de materiales para niños y docentes. Es aconsejable introducir la innovación a través de una organización no gubernamental que puede acompañar y apoyar la innovación local hasta que sea consolidada y “demostrativa”. Se debe buscar que el modelo funcional sea efectivo y responda a las necesidades de los usuarios. Debe mantenerse a pequeña escala.

Una segunda etapa debe buscar la replicabilidad del programa a nivel nacional, su eficiencia al expandirse y costos decrecientes (aproximadamente dos años).

La universalización a nivel nacional constituye una tercera etapa y se puede iniciar a partir del 5° año.

En general, no es recomendable masificar una innovación sin antes pasar por ser proyecto local para luego poder ser programa nacional.

Las experiencias de otros países inspiradas en el PEN, que se han iniciado por el nivel nacional y con énfasis en transferencia de productos (materiales), reproducen contenidos de otro contexto social pero no transfieren ni adaptan los procesos. Al cabo de pocos años no han desarrollado adecuadamente ni han consolidado la adaptación del modelo y lo han desvirtuado sin dar respuesta adecuada a sus problemas educativos.

Por último, es importante intervenir –desde el principio– simultáneamente los cuatro componentes del programa: el currículo, el comunitario, el de capacitación y el administrativo, dando así respuesta integral a todos los niveles de usuarios: niños, maestros, supervisores y comunidades.

LAS DECISIONES QUE AFECTAN LA CALIDAD DE LA EDUCACION

Antonio Salonia*

La UNESCO me ha pedido analizar, desde la perspectiva del ministro que debe tomar decisiones, los resultados de las investigaciones, experiencias y demandas en relación a la calidad de la educación que han sido presentadas por los panelistas. Y al escuchar esas intervenciones he vuelto a sentir una vieja esquizofrenia que hace difícil observar la realidad educacional y proponer soluciones racionales.

La escuela y el contexto

Cuando era maestro de escuela del interior de Argentina, recién egresado, pretendía asumir y comprender los problemas de mis alumnos desde dentro del sistema educativo en función de la cultura pedagógica que se me había dado. Pero tenía dificultad para lograr que todos los alumnos lograran tener éxito en sus estudios. Eso ocurrió incluso cuando los recursos técnicos y cultura profesional mejoraron a través del perfeccionamiento y la acumulación de experiencia lograda al reflexionar sobre los errores pasados. Había alumnos que se retrasaban y eventualmente se retiraban de la escuela, a pesar de que visitaba hasta los barrios más apartados para conversar con los padres y convencerlos de la importancia que sus hijos continuaran estudiando.

Eventualmente llegué a la conclusión que no podía comprender todos los desafíos de la educación, ni tampoco aspirar a solucionarlos sólo con mis recursos de maestro de escuela. A pesar de mi esmero en aplicar los recursos pedagógicos por igual a todos los alumnos, unos transitaban con éxito y otros lo hacían como repitentes y desertores. La explicación no la encontré dentro de la escuela, sino que en mis visitas a las casas de los alumnos don-

de podía apreciar lo que pasaba fuera de nuestras aulas. Los alumnos que debían trabajar ayudando a sus padres, los que no tenían padres con educación suficiente como para ayudarlos en sus tareas, los que debían recorrer largas distancias a pie para llegar a la escuela y los que faltaban mucho tiempo porque no tenían un cuidado médico adecuado, eran los que tendían a retrasarse y a retirarse prematuramente.

En resumen, advertí que la escuela y el maestro explicaban sólo una parte del problema del rendimiento escolar. El dilema educativo no se agotaba en los datos pedagógicos y era necesario asumir un contexto de realidades sociales y económicas para explicar el éxito o fracaso escolar.

Posibilidades de cambio

En esta oportunidad nos han pedido hablar de calidad, desde dentro del sistema educativo, pero no debemos olvidar ese contexto externo. Debemos evaluar con rigor la responsabilidad que tienen los ministerios de educación y los docentes en cuanto a los bajos niveles de calidad que alcanzan los niños en los sistemas educativos de la región, aunque lo hagamos tomando en cuenta el contexto adecuado. Pero tampoco debemos escudarnos en él para examinar la cuota de responsabilidad que tenemos cada uno, ahora que la democracia nos pide abrir las puertas a todos.

Los participantes en esta mesa redonda han mostrado múltiples maneras de mejorar la calidad del sistema educativo (muchas de las cuales tienen costos muy pequeños) y cada uno de nosotros conoce otras muchas formas de lograr incrementos en la calidad. Sin embargo, como ministro y como maestro me encuentro con enormes limitaciones para estimular mayores niveles de calidad. No tengo capacidad para enfrentar todos los problemas en forma

* Antonio Salonia. Ministro de Educación de la República Argentina.

simultánea. Tenemos férreas limitaciones económicas y un atraso social en materia de participación de otros actores del proceso educacional.

A pesar de las limitaciones, siempre existen oportunidades para realizar cambios, por limitados que sean. Hay que estar atentos a esas alternativas. No podemos desvincular las posibilidades de cambio con nuestras realidades. Estamos frente a un concepto multidimensional de calidad que permite avances en cada una de esas dimensiones, aunque ellos se deban adecuar a la realidad de cada uno de los países y a las demandas masivas.

Las limitaciones económicas y sociales no deben constituir una venda que impida mirar otras experiencias y examinar la posibilidad de ensayar cambios. Quiero decir que las experiencias e investigaciones que nos han presentado en esta mesa redonda y otras similares, nos sirven para obtener ideas y sugerencias acerca de lo que podemos (tenemos) que hacer dentro de cada uno de nuestros sistemas educativos. Por ejemplo, la valiosa experiencia de Escuela Nueva de Colombia debe tener desarrollos similares en otros países. Hay otros casos interesantes en mi propia patria. También las exposiciones anteriores han señalado que la función de los textos es clave y, por lo tanto, podemos prestar especial atención a su diseño y experimentación de modo que se mejore constantemente su calidad. Un aspecto que siempre es necesario mejorar es el de la calificación de los docentes. En Argentina queremos lograr los recursos para que el perfeccionamiento se realice dentro del horario remunerado del docente. Sin embargo, el sistema de microcentros que se lleva a cabo en Colombia puede constituir una alternativa, al menos durante una etapa del desarrollo.

Pero la pregunta de fondo es como poner en práctica el ejemplo de Colombia, o el de Brasil y cómo darle apoyo desde la política a esas experiencias pedagógicas dadas nuestras limitaciones económicas. Todo este deseo de progreso hay que enmarcarlo dentro del contexto que Fajnzylber y a través de él la CEPAL, nos ha dado de nuestro continente. De esta década

perdida en que se destruyeron nuestros aparatos de producción y se estimuló la especulación y la usura. Somos mucho más pobres ahora, en los primeros años de la década del 90, que en las décadas del 60 y del 70. A pesar de que somos más seres humanos que deseamos una mayor y mejor educación.

Consenso sobre educación

Mencionaba inicialmente esta visión esquizofrénica de la educación, al contemplar la realidad educacional desde dentro y desde fuera del sistema, porque es necesario resolverla en una síntesis integradora. Los maestros y demás actores del sistema educacional deben encontrar ayuda en los otros sectores sociales para que juntos puedan ponerse de acuerdo en cuál debe ser el mejor tipo de escuela. El problema educacional no nos pertenece sólo a los investigadores o a los profesores. Todos estamos involucrados en el desafío de dar la educación que requieren hoy nuestros países.

La sociedad política debe resolver los problemas estructurales responsables del atraso de nuestras naciones, pero cada sector puede mejorar su eficiencia. No se puede responder integralmente en el contexto de estancamiento y pobreza, aunque es posible resolver muchos problemas de ineficiencia interna de los sistemas educativos.

Cuando hoy se dice que queremos una educación de alta calidad, hay que tomar en cuenta las múltiples modalidades mediante las cuales se entrega educación, además del sistema regular tradicional. Es necesario considerar tanto lo que se hace en modalidades no formales (academias, cursos a distancia, círculos de aprendizaje mutuo, centros de formación técnica y proyectos de desarrollo comunitario) y en formación en servicio en la empresa o en el sistema de educación regular. Cada vez se reduce más el peso de la educación regular dentro del total del sector. Cada vez es más significativo lo que se hace fuera del sistema formal, donde las acciones y los productos son a veces de mayor calificación que lo que se hace dentro del sistema formal de educación.

Muchas de las modalidades informales tienen mecanismos automáticos que tienden a elevar su calidad hasta el nivel requerido por el mercado (de otra manera desaparecen). Hay un continuo impulso hacia una mayor calidad en los miles de educadores heterodoxos y herejes que hacen educación fuera del sector formal en la medida que dan repuesta a los desafíos del sistema productivo. Y tienen que dar respuestas eficientes durante toda la vida activa del trabajador y no sólo en el corto tramo que va desde el jardín de infantes hasta la universidad.

Hay que abrir las puertas del sistema educativo y permitir que ingresen los aires renovadores de la calle para diseñar nuevas experiencias formales y no formales. Al fin y al cabo a todos nos interesa el progreso cuantitativo y cualitativo de la educación y para ello se debe estimular la experimentación constante de nuevas modalidades (que muchas veces no requiere de grandes inversiones económicas, sino que de otorgar los permisos y garantías de continuidad en el esfuerzo).

Hay que solicitar ideas a los especialistas de otras disciplinas y sectores de actividad. Si creyéramos que vamos a mejorar la calidad sólo con reflexiones y experiencias de los que actuamos en el sistema educativo, estaremos desperdiciando valiosas oportunidades de innovación. Se podrá avanzar con mayor seguridad y rapidez si hacemos socios del proceso de innovación a todos los sectores que integran nuestra comunidad nacional.

Hay que lograr un acuerdo nacional en que participen las corrientes políticas en conjunto con los padres de familia, directores de empresas, dirigentes sindicales, religiosos, fuerzas armadas, organizaciones no gubernamentales y demás cuerpos intermedios. Sólo con un gran esfuerzo de toda la sociedad será posible superar esta visión paralizada, esquizofrénica, del funcionamiento del sistema de educación. El logro de la calidad de la educación, requerida por esta época de apertura del comercio internacional, sólo se logrará en conjunto con todos los que pueden colaborar.

POLITICAS ALTERNATIVAS: MARCO DE TRABAJO PARA MEJORAR LOS SISTEMAS EDUCATIVOS

Noel McGinn*

Ya no carecemos del conocimiento necesario para mejorar nuestros sistemas de educación. Existe una abundante experiencia documentada con opciones de políticas que cubren cada faceta de la educación. La oferta de información se puede atribuir a varios factores. Primero, los educadores alrededor del mundo han seguido produciendo soluciones creativas a los problemas generados por la escasez de recursos y rá-

pidamente cambiante orden social y tecnológico. Segundo, a través de los esfuerzos nacionales e internacionales se ha aumentado tanto la cantidad como la calidad de la investigación educativa. Tercero, la creación de organizaciones regionales como OREALC ha puesto documentos e informes más al alcance de todos. Informes e investigaciones de innovaciones educativas se encuentran disponibles a través de colecciones bibliográficas tales como la del ERIC, la de la Oficina Internacional de Educación, la colección multinacional REDUC, el paquete de software BRIDGES llamado SHARE, diarios como *La educación* y otros.

* Noel McGinn: Académico del Proyecto Basic Research and Implementation in Developing Education Systems, BRIDGES, de la Universidad de Harvard.

La publicación de documentos que resumen los resultados de investigaciones y evaluaciones sobre innovaciones educativas ha sido de especial importancia. Dichos documentos incluyen las reseñas de los últimos estados del arte publicados por el Centro Internacional para la Investigación de Canadá y por REDUC, los documentos de trabajo de los funcionarios del Banco Mundial, la *Serie de informes de investigación* del Proyecto Bridges y recientemente la publicación por el Banco Mundial de *Mejorando la educación primaria en los países en desarrollo: una reseña de las políticas de opciones*.

El volumen de información disponible es tal que los que toman las decisiones pueden encontrar difícil saber dónde empezar. Este problema se puede resolver de distinta forma. Reseñas del Estado del Arte imponen una particular perspectiva conceptual sobre la información disponible. Las bibliografías entregan un conjunto de palabras claves o categorías que se pueden adaptar a los intereses del usuario. Algunas fuentes recomiendan específicas políticas sobre otras. En casi todos los casos, estas recomendaciones se hacen como afirmaciones generales sin considerar las importantes condiciones del contexto en que se producen. Aún no está disponible un método para enfrentar las opciones de políticas existentes para el contexto de un específico sistema de educación con los problemas o preocupaciones del que toma las decisiones. Este documento es un prospecto para el desarrollo de dicho método.

El marco descrito es un intento para completar esta tarea. Este marco busca dotar a quienes toman decisiones en educación de un método para enfrentar los problemas en su sistema de educación con posibles opciones de políticas innovadoras. El énfasis está en la identificación de todas las opciones posibles y en las condiciones que afectan el costo, la facilidad de ejecución y probablemente su impacto.

Se pretende que el marco sirva como base de un mecanismo de capacitación/aprendizaje para los planificadores y administradores de los sistemas de educación. El objetivo pedagógico del mecanismo de aprendizaje será mejo-

rar la comprensión de la variedad de opciones de políticas para el mejoramiento del sistema. El marco asume que el rendimiento es el primer objetivo del sistema educativo, pero permite el análisis de políticas para mejorar el acceso y la eficiencia interna y para reducir la unidad de costos. Este marco no incluye políticas para mejorar la eficiencia externa.

Resumen

Algunas políticas generan los mismos resultados que otras: son sustituibles. Algunas políticas requieren la presencia o establecimiento de ciertas condiciones para funcionar efectivamente. Las políticas para producir esas condiciones pueden llamarse condicionales. Las políticas varían en costos y en la facilidad de ejecución. El marco describirá las opciones de políticas en términos de ser sustituibles y condicionales, de los costos y sus procedimientos para la ejecución.

El marco supone un usuario que busca soluciones posibles para un problema específico en un sistema de educación. Dichos problemas podrían incluir oferta de enseñanza, construcciones escolares, niveles de resultados de aprendizaje, variaciones en las características del estudiante, calidad de los materiales didácticos, asistencia docente, motivación de los padres y otros.

El marco se basa en una síntesis de investigaciones de países en desarrollo. Es indicativo en el sentido que especifica las opciones de políticas que se deben considerar dada una definición del problema, o las condiciones que se deben tomar en cuenta para establecer una opción. Sin embargo, no es determinante. Existen por lo menos dos opciones para cualquier definición dada del problema y no se entrega información acerca del impacto relativo o del costo/beneficio de cualquier política considerada. La versión operativa de este marco deberá ser organizada en la forma de un "árbol" de decisión, con conexiones a través de las ramas en cada nivel del mismo. Aunque el marco total no es un sistema cerrado (esto es, que algunas de las líneas terminan sin conexiones),

en él hay subsistemas en los cuales el usuario puede hacer otras elecciones de decisiones.

En la versión operativa del marco, la información sobre cada una de las opciones presentadas al usuario incluirán:

- información estadística sobre la frecuencia con que ocurre el problema (ejemplo, información sobre tasas de repetición en distintos países);
- descripción de la aplicación de una política en uno o más países;
- una lista de otras políticas que tienen los mismos efectos;
- descripción de las condiciones bajo las cuales la política es más efectiva;
- una estimación del costo relativo por estudiante de la respectiva política;
- una descripción de los procedimientos y obstáculos para la ejecución de la política.

Modelo conceptual de un sistema educativo

El objetivo académico de un sistema de educación es la maximización del aprendizaje de conocimientos, destrezas o valores. Esto se logra al maximizar tanto la cantidad aprendida por cada posible estudiante como el número de ellos.

Los sistemas de educación se crean para impartir un aprendizaje distinto de aquel que es o

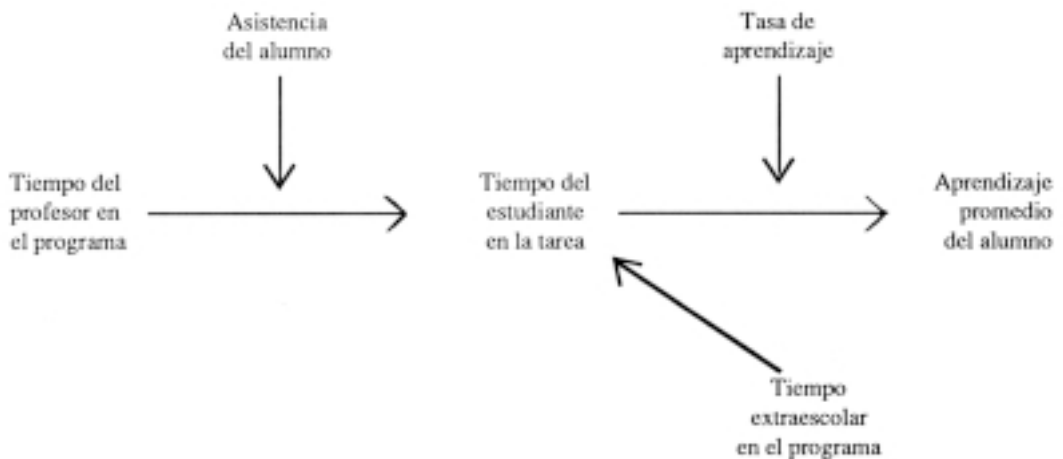
puede ser aprendido a través de otras instituciones sociales tales como la familia o la iglesia, aunque las iglesias pueden organizar sistemas de educación. Varios medios únicos distinguen la tecnología del sistema de educación de otros sistemas que educan. Estos medios especiales son:

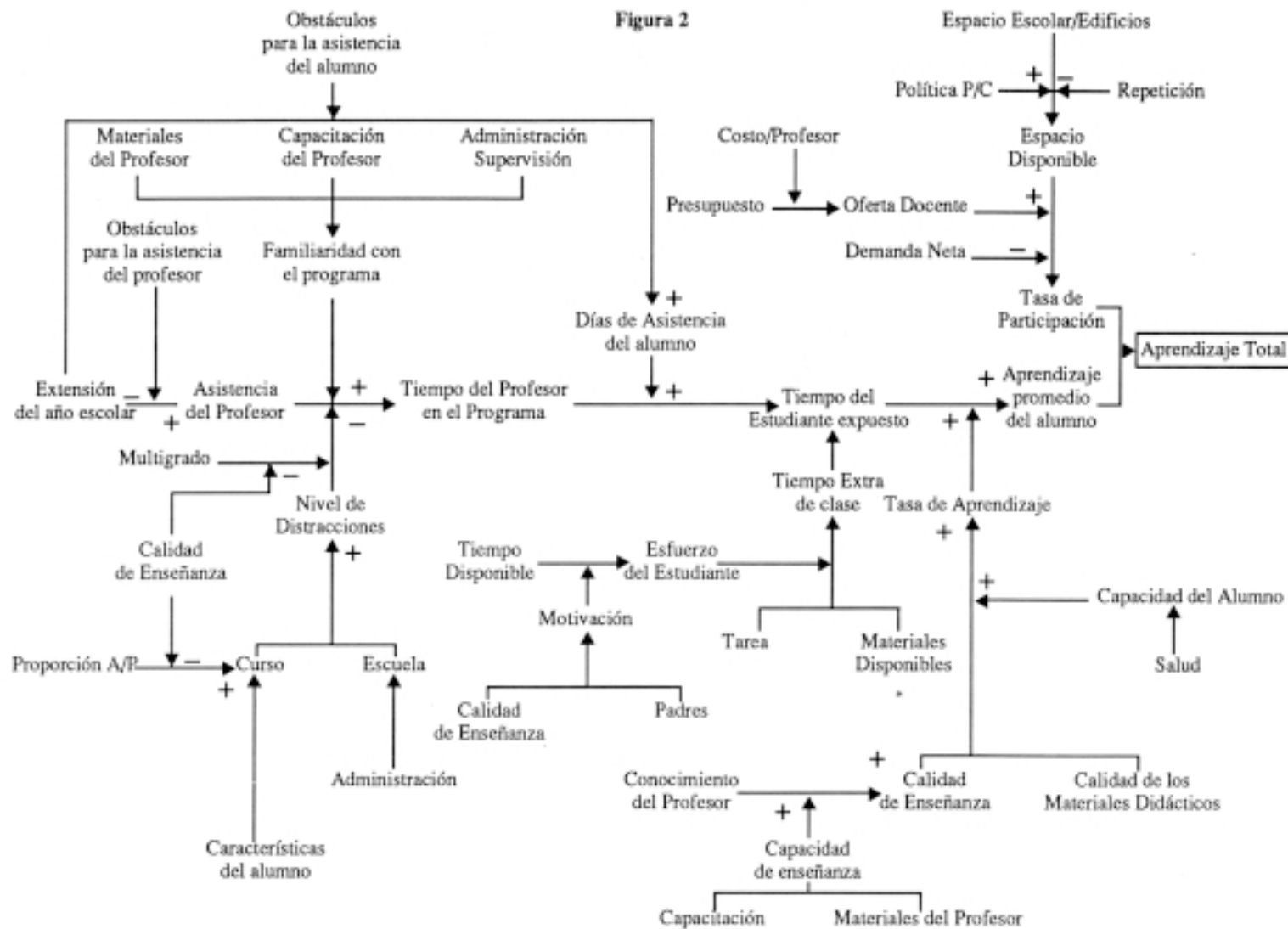
- un currículo único que especifica los objetivos de aprendizaje, el contenido y los métodos de enseñanza;
- profesores especialmente capacitados que están aptos para enseñar este currículo;
- una construcción diseñada especialmente donde ocurren la enseñanza y el aprendizaje;
- normas relacionadas con la admisión, asistencia y certificación de los estudiantes.

La cantidad de tiempo que un estudiante está expuesto al currículo es una función de tres variables: tiempo del profesor, asistencia del estudiante y tiempo extraescolar; y se modifica por la tasa de aprendizaje del estudiante. La figura 1 ilustra este concepto.

La figura 2 entrega un resumen de las relaciones en un sistema de educación. El modelo no está completo. Carece, por ejemplo, de la inclusión de condiciones de construcciones e instalaciones físicas, capacitación para los administradores y supervisores y quizás de otros pocos factores que afectan los resultados del aprendizaje.

Figura 1





Próximas etapas en el desarrollo del marco

Se realizarán tres líneas de actividad. Primero, estamos comprometidos en traducir los resultados de la investigación académica en el marco conceptual del que toma las decisiones en educación. El proyecto BRIDGES ha recopilado ya una gran colección de informes de investigación y descripciones de programas de todo el mundo.

Esta actual tarea es recopilar y categorizar los resultados específicos que se han producido y los contextos en que se aplican. Los recopilamos en las categorías del modelo de enseñanza-aprendizaje presentado en la figura 2. Categorías de muestra son el tiempo de asistencia del estudiante, el tiempo del estudiante expuesto a la enseñanza, calidad de la enseñanza, capacidad del estudiante, conocimiento del currículo, oferta de construcción, materiales didácticos, etc.

Luego identificamos el problema o preocupación que sería dirigido por el resultado particular. En la mayoría de los casos este es un proceso de deducción que va más allá de cualquier especificación que puede haber sido hecha por el investigador. En nuestra experiencia, los factores de política que se estudian afectan más aspectos del rendimiento del sistema educativo que el anticipado por los investigadores en sus estudios.

Este proceso nos permite reconocer que en educación existen soluciones múltiples para un problema determinado. Considerar la preocupación común en algunos países, que no todos los niños completan la escuela. La figura 3 indica el alcance de las opciones de políticas que se podrían usar para intentar resolver esta preocupación. Las opciones del programa en la columna derecha son una lista de sustituibles.

Otras dos preocupaciones comunes en algunos países son que los estudiantes completan la escuela, pero saben muy poco y que la calidad de la enseñanza en muchas salas de clases es inaceptable. Las figuras 4 y 5 indican el alcance de las opciones de políticas que se podrían usar para intentar resolver estos pro-

blemas. El punto importante aquí es que todos los problemas se pueden resolver en más de una forma.

Podemos también reconocer que cualquier política afectará varios aspectos distintos del sistema de educación simultáneamente. La figura 6 contiene ejemplos de cómo las opciones de políticas pueden afectar más de un problema expresado por el usuario.

El marco propuesto presentará también las opciones de políticas que pueden tener un impacto positivo en una o más áreas del sistema de educación mientras al mismo tiempo tienen un efecto menos deseable en otros niveles. La figura 7 da dos ejemplos.

Las políticas para resolver problemas varían no sólo en costo y efectividad, sino también en viabilidad y facilidad de ejecución. Cuál política es mejor varía de situación en situación dentro del mismo sistema. Por lo tanto, los que toman las decisiones están mejor calificados para elegir la solución específica.

Estamos trabajando en el desarrollo de un conjunto de preguntas cuyas respuestas capacitarán a los usuarios de este marco para identificar los tipos de políticas, sustituibles y condicionales que tienen el mayor sentido para cada situación. Estas preguntas se referirán al problema o preocupación que motiva la búsqueda de información acerca de las opciones de políticas y sobre el contexto en que se ha desarrollado ese problema.

La naturaleza inconclusa de este trabajo se presta por sí mismo a invitar a los que toman de las decisiones a colaborar revelando sus procesos de preguntas cuando empiezan a buscar soluciones a los problemas. Estamos muy deseosos de comprender las secuencias de las preguntas que se plantean quienes toman decisiones. Planificamos entrevistar especialmente a los que tienen éxito en la adopción de medidas para entender sus marcos conceptuales personales utilizados para la aclaración del problema.

Cualquier comentario o sugerencia sobre el desarrollo del marco será bienvenido.

Figura 3

ALGUNOS ALUMNOS NUNCA COMPLETAN SUS ESTUDIOS	
Días de asistencia del alumno	Criterios de promoción Normas de asistencia
Tiempo expuesto al programa de estudios	Jornadas múltiples Grupos varios grados Asistencia del maestro
Calidad de la enseñanza	Evaluación de alumnos
Capacidad del alumno	Programas de nutrición Programas preescolares Cálculo y lectura Políticas sobre idioma de instrucción
Familiaridad con el programa de estudios	Modificaciones al programa
Espacio escolar/edificio	Renovaciones y adiciones Estudios de construcciones escolares
Administración/supervisión	Asignaciones de maestros Capacitación de administradores Posición social de maestros Manejo local de recursos
Preparación de maestros	Estrategias para instrucción de atrasados Técnicas pedagógicas
Tiempo extraescolar	Programas de enseñanza individualizada
Materiales de instrucción	Calidad y cantidad
Padres de familia	Concientización de la comunidad Participación de la comunidad Educación no formal

Figura 4

LOS ALUMNOS COMPLETAN SUS ESTUDIOS SIN SABER MUCHO	
Materiales de instrucción	Calidad y cantidad Proporción de textos por alumno Nivel y contenido de textos Utilización de textos
Materiales para maestros	Guías disponibles y utilizados
Capacidad de alumnos	Programas de estimulación temprana Políticas sobre idioma de instrucción Programas de meriendas y desayunos escolares Vitaminas Tratamientos parasitales Diagnósticos de capacidad visual y auditiva
Preparación de maestros	Técnicas para el manejo de la clase Conocimientos del maestro
Asistencia de maestros	Maestros sustitutos Pago local de sueldos Incentivos por asistencia
Administración/supervisión	Supervisión del calendario escolar Expectativas y normas Enfasis en instrucción académica Capacitación para administradores
Tiempo extraescolar	Asignación de tareas Comentarios sobre tareas
Calidad de enseñanza	Incentivos para la carrera Condiciones de trabajo
Tiempo expuesto al programa de estudios	Incentivos para asistencia
Edificios escolares	Calidad de la infraestructura
Familiaridad con el programa de estudios	Instrucción coordinada Uso materiales de instrucción locales

Figura 5

LA CALIDAD DE ENSEÑANZA EN MUCHAS AULAS NO ES ACEPTABLE	
Preparación de maestros	Requisitos de admisión Enseñanza supervisada Preparación académica Políticas de reclutamiento Normas para certificación de maestros Expectativas y normas
Administración/supervisión	Condiciones del trabajo Evaluación y supervisión Calendarización de pagos Incentivos de desempeño Escalas de carrera Capacitación para administradores Expectativas y normas Incentivos de reclutamiento Políticas sobre idioma de instrucción Políticas de asignaciones de maestros
Conocimientos del maestro	Organizaciones profesionales Instrucción programada Mejoramiento programas de actualización
Materiales de instrucción	Calidad y cantidad
Calidad de enseñanza	Proporción de alumnos por maestros Políticas sobre las tareas Políticas sobre idioma de instrucción
Materiales para maestros	Guías disponibles y utilizadas

Figura 6

PREOCUPACIONES

Algunas cosas que se pueden hacer

Algunos alumnos nunca asisten a la escuela	Algunos alumnos nunca completan sus estudios	Alumnos que completan sus estudios pero saben poco
Modificaciones del currículo	Modificaciones del currículo	Modificaciones del currículo
	Calidad y cantidad de los materiales de instrucción	Calidad y cantidad de los materiales de instrucción
Calendarización flexible	Calendarización flexible	
Educación no formal	Educación no formal	
	Políticas de la asistencia de maestros	Políticas de la asistencia de maestros
Construcción/refacciones escolares	Construcción/refacciones escolares	
	Normas de evaluación Proporción de alumnos	Normas de evaluación Proporción de alumnos

Figura 7

	PREOCUPACION: NO HAY SUFICIENTES LOCALES ESCOLARES
	IMPACTO: CURRÍCULO Y PARTICIPACION
OPCION DE POLITICAS	Escuelas más grandes que permiten aumentos en las ofertas del programa (currículo)
	PERO
Construir menos grandes escuelas ubicadas	La distancia que algunos niños tendrán que viajar aumentará y puede limitar el acceso (participación)
	PREOCUPACION: NO HAY SUFICIENTES TEXTOS DISPONIBLES
	IMPACTO: RECURSOS Y TIEMPO EN LA TAREA
OPCION DE POLITICAS	Bajas normas de producción física y subsidios estatales pueden resultar en precios más bajos del libro (recursos)
	PERO
Producir textos localmente	Calidad inferior del texto significa que la vida del libro es corta, las familias pueden necesitar comprarlo varias veces o el alumno va sin el libro (recursos y tiempo en la tarea)

COMENTARIOS A LAS PRESENTACIONES

Cecilia Cano, Ministra de Educación de El Salvador

Hemos escuchado, a través de las exposiciones, cinco ideas básicas:

- que no basta incurrir en inversiones en la medición de la calidad de la educación si no va acompañada de un proceso de transformación educativa y de un seguimiento al sistema de medición;
- que debemos invertir en aquellos implementos claves para mejorar la calidad de la educación (material escrito de apoyo al alumno,

textos, especialización del docente por materia, etc.);

- que debemos lograr, dentro de la visión macroeconómica de la inserción social, una competitividad en donde nuestras desventajas económicas, como la deuda externa, sean acompañadas de una transformación real de la inversión y sobre todo de una integración nacional con alta participación de la ciudadanía;

- que la formación y capacitación docente debe llegar al cambio de actitudes y aptitudes en una relación estrecha del maestro con el alumno; y, para finalizar este marco,
- la experiencia de Colombia de una nueva modalidad que proyecta grandes éxitos en el proceso de descentralización, flexibilización y participación.

La delegación de El Salvador, dentro de este marco y con la finalidad de enriquecer en alguna medida y en base a nuestra realidad, formulamos lo siguiente: ¿estamos los ministros de educación dispuestos a integrar desde ya nuevas modalidades de crecimiento y de mejora de la calidad o continuaremos reforzando el sistema educativo tradicional? Esto implica fortalecer la formación y capacitación docente (pieza clave en la educación) y revisar los componentes curriculares.

P. Patricio Cariola, S.J. Director de CIDE, Santiago, Chile

Las intervenciones de los ponentes de esta mesa redonda relacionan los resultados de la investigación educativa con el desarrollo de políticas y la toma de decisiones para elevar la calidad de la educación.

Los estudios sobre la relación positiva entre escolarización y desarrollo económico tuvieron importancia decisiva en las decisiones a nivel internacional y nacional, lo que determinó la extensión de la cobertura de los sistemas, sobre todo a nivel básico; pero lo fundamental de esa expansión ha sido la fe tradicional en la escuela que nos ha caracterizado como región.

Ahora que la preocupación es la calidad de la educación, ya no basta esa fe y ni la voluntad política de ponerla en práctica. Todas las intervenciones de esta mesa redonda se basaron, en forma explícita, en resultados de investigaciones realizadas en América Latina, principalmente. Al buscar caminos para mejorar la calidad de la educación se recurre a investigadores que puedan conectar los resultados de sus trabajos con los desafíos que enfrentamos. Detrás de la formulación de los pro-

blemas que hemos escuchado y de los caminos experimentados para solucionarlos, hay mucha indagación de tipo cuantitativa y cualitativa en la educación formal y no formal, innovación y rigurosa reflexión llevada a cabo a lo largo y ancho de la región. Estamos cosechando el fruto de años de trabajo riguroso y comprometido con los problemas que hoy nos preocupan.

Esta reflexión ha sido posible porque hoy se están echando andar mecanismos de acumulación y diseminación de conocimientos. También hay esbozos de diálogo. A veces los investigadores no logramos ofrecer a los políticos y sus asesores resultados de estudios que les resulten prácticos y oportunos, en un formato que se adecue a su propio ritmo de trabajo. Pero estos hechos, me parece, no hacen sino subrayar la necesidad de preocuparse del desarrollo y utilización de la investigación.

En relación a la toma de decisiones políticas, se va perfilando la figura del “broker”, el intermediario entre los resultados de investigación y los problemas concretos que van presentándose a los responsables de los sistemas. Este personaje o personajes parecen indispensables como puente entre las conversaciones propias de los investigadores –con sus preocupaciones, modalidades y tiempos– y las de los que deben tomar decisiones políticas. Ambas muy diferentes aunque las temáticas que los ocupan sean las mismas. El papel de este intermediario consistiría en conectar ambas conversaciones en forma oportuna y efectiva.

En resumen, creo posible afirmar que no entraremos en un proceso sólido y viable de mejoría de la calidad de la educación si no apoyamos decididamente la investigación en la región, los mecanismos regionales de difusión y, sobre todo, una cultura del uso de los resultados de investigación en el desarrollo de las políticas y decisiones educativas concretas.

Fabio Bustos, Especialista del Banco Interamericano

Aunque la problemática de la calidad de la educación ha sido objeto más bien reciente de

preocupación y atención por parte de los gobiernos, ya desde la década del 60 algunos centros de investigación e investigadores habían alertado sobre los desequilibrios que se derivarían de una expansión cuantitativa de la educación no acompañada de medidas concomitantes de desarrollo cualitativo.

Una de estas instituciones fue el Instituto Internacional de Planeamiento Educativo (IIEP), creado por la UNESCO y adscrito a esta organización, quien al poco tiempo de iniciadas sus labores de formación, investigación y difusión, promovió los primeros debates sobre el tema y realizó, además, algunas investigaciones explorativas.

Tres conferencias internacionales sobre la calidad de la educación en los procesos de planificación del sector organizadas por el IIEP son de especial interés; por ejemplo, en "Aspectos cualitativos de la planificación de la educación" se abordaron principalmente los aspectos conceptuales de la calidad de la educación frente a la cantidad. Surgió esta preocupación del fenómeno predominante en la planificación de la educación de la época, en el sentido de privilegiar la expansión cuantitativa de la educación determinada por la desbordante "demanda social", sin prever los correctivos para mantener o mejorar su calidad. Más tarde, en su conocida obra "Crisis mundial de la educación", Philip H. Coombs, primer Director del IIEP, ahondó con más amplitud en esta dicotomía y en sus repercusiones.

En "Hacia una perspectiva cualitativa de la planificación de la educación" se abordó el problema no sólo en la concepción y organización de las acciones educativas, a nivel macro, sino de los resultados en el aula. Se buscaba combinar en alguna medida los esfuerzos de la planificación del sistema con la de los procesos curriculares. Correspondió este debate al auge y divulgación de las teorías curriculares que operaban disociadas y a veces en contravía de los enfoques socioeducativos de la macroplanificación.

En "Planificación de la calidad de la educación" se considera que la planificación cuali-

tativa de la decisión, a través de acciones bien fundamentadas, requiere la disponibilidad de una cuidadosa y actualizada información acerca de los recursos necesarios para la educación, las condiciones y procesos del aprendizaje y los indicadores acerca de los conocimientos, destrezas y valores adquiridos por el alumno. En otras palabras, la contribución de la informática a los procesos de planificación, administración y evaluación de los sistemas y procesos educativos.

Investigaciones. El Instituto ha realizado y está realizando importantes estudios sobre tópicos que directa o indirectamente se relacionan con el tema, como sobre desigualdades regionales, educación técnica y el que está en curso sobre la formación científica de la educación media.

Una Paul, Red de Innovación Educativa del Caribe (CARNEID)

CARNEID es un instrumento de la UNESCO destinado a asistir a los países del Caribe en sus esfuerzos para hacer adecuar sus sistemas educativos a las metas del desarrollo nacional, especialmente en la lucha contra una historia de recesión económica producida por los devastadores efectos de los huracanes Gilbert y Hugo.

Hablaré del papel que desempeña el CARNEID en los esfuerzos de los países para mejorar la calidad de la educación, destacando dos áreas: el acceso a la enseñanza y su calidad y el fortalecimiento de la eficiencia de la administración y gestión educativa.

Como las condiciones previas de la calidad, equidad y eficiencia se establecen a temprana edad, los Estados del Caribe, conscientes que la educación preescolar no tiene capacidad para la mayoría de los niños desfavorecidos y que los maestros no cuentan con las necesarias destrezas y habilidades, han acelerado recientemente sus esfuerzos para mejorar la educación preescolar y para crear un ambiente que fomente una mayor participación de los escolares de bajo nivel socioeconómico.

Para hacer una significativa contribución a

la orientación del desarrollo del niño, se ha efectuado una propuesta para los países del Caribe oriental con el fin de llevar a cabo un programa integral de atención y educación del niño en la primera infancia que combine salud, nutrición suplementaria, desarrollo motriz y educación. Los esfuerzos se han concentrado no sólo en el aumento del acceso físico a la escuela sino, también, al socioeconómico a través de la intensificación de los programas de nutrición. También se ha impulsado la participación de los padres de familia y de la comunidad. Se han dado pasos para la formación de los adultos jóvenes y padres adolescentes a través de programas destinados a ellos para sensibilizarlos en el desarrollo y cuidado del niño. Se ha fortalecido la capacidad de los profesores a través de seminarios, cursillos y licenciaturas en la University of West Indies (Jamaica) y de cursos para la obtención de diplomas en dos institutos de Trinidad y Tabago. La supervisión de la enseñanza preescolar se ha ido superando por el nombramiento de especialistas, la formación de personal en la materia y por el establecimiento de un Consejo Nacional para la Educación de la Infancia y de una Comisión Coordinadora de Enseñanza Preescolar.

El papel catalizador del CARNEID se ha centrado en la obtención de materiales de estimulación para atraer la participación de los padres y de la comunidad con la asistencia técnica de funcionarios, para los países que lo soliciten y al esfuerzo conjunto para promover la difusión de la información y la recolección de experiencias.

Para afrontar la transición al nivel secundario, la prueba tomada al término del nivel primario que permite la promoción a la educación secundaria se está examinando y revisando para que sea más válida y confiable. Se pensó que una prueba global podría ser perjudicial para el sistema y contraproducente para la mayoría de los niños. Algunos países están desarrollando normas sobre el desempeño estudiantil, las que, por medio de una evaluación continua, servirían para tomar oportunamente las acciones de corrección necesarias.

CARNEID reconoce la necesidad de continuar su trabajo en esta área y ha solicitado la cooperación del Consejo de Pruebas del Caribe (CEC) para perfeccionar pruebas diagnósticas estandarizadas para el subsector primario, principalmente en inglés y matemáticas. Esto hará posible la preparación de perfiles de progreso, para un período de 5 años y hasta los 11 años de edad, que servirán para ubicar al escolar en los diferentes programas de secundaria.

CARNEID, con el apoyo financiero de CIDA, BDOC y CUMSEC, ha dado asesoría a los países para consolidar su capacidad administrativa y de gestión educacional, tanto al nivel ministerial como de escuela. Como respuesta a las necesidades profesionales identificadas por los propios funcionarios, en el futuro inmediato se ejecutarán programas de desarrollo profesional de los secretarios permanentes, directores de educación y personal clave del Ministerio de Educación. Basados en los resultados de la encuesta diagnóstico sobre la eficacia administrativa de los ministerios de educación, se desarrollará un programa para mejorar su estructura y funcionamiento y hacerlos más eficientes y expeditos.

La creación de unidades de planeamiento en cada país indica que se están efectuando esfuerzos para crear una infraestructura de política de planeamiento y de desarrollo de sistemas de información capaces de generar una información adecuada para facilitar el proceso de toma de decisiones y controlar la ejecución de los programas. En el pasado bienio observamos la intensificación de los esfuerzos de los países para impulsar sus planes de desarrollo educacional. Hay diferentes etapas de ejecución de los mismos, algunos ya han redactado el documento final en tanto otros los primeros borradores y algunos están en la primera fase. Se convino que en mayo de 1992 todos los países interesados deberían tener sus planes hechos y participarían en una reunión subregional para la identificación de problemas comunes relacionados con la reforma educacional y la planificación de esfuerzos conjuntos con el fin de mejorar la calidad de la educación.

Estas son algunas de las actividades centradas en el aporte hacia la educación y control de su desempeño. El impacto de estas iniciativas es a largo plazo, pero en el corto plazo pueden dar como resultado una mayor escolaridad, la reducción de los índices de deserción y un mejoramiento en los resultados de los exámenes escolares.

Arnoldo Escobar. Asesor del Ministro de Educación de Guatemala y profesor de la Universidad R. Landívar

El maestro es clave para mejorar la calidad de la educación. Un profesor universitario, ocho días antes de morir, me expresó: el maestro es la clave del desarrollo del país, dedíquense a formarlo mejor.

Nos encontramos con dos grupos de maestros: el maestro en actual ejercicio necesita capacitación permanente para mejorarse él y por su intermedio la educación y al futuro docente que esté en la normal hoy y que espera incorporarse al sistema de enseñanza.

¿Quiénes los cambiarán o los prepararán? ¿los mismos de antes? ¿estarán al tanto de las necesidades presentes? ¿cómo llegó el futuro maestro a la normal? ¿en realidad quiere ser maestro? ¿tiene capacidad? ¿tiene aptitudes, tiene vocación? ¿debe saber de todo?

Como sugerencia, en el intertanto, sólo cabe continuar en una capacitación permanente de los maestros, creando incentivos para quienes califiquen mejor y tratar de hacer una asignación de puestos por oposición.

En Guatemala se están iniciando investigaciones para conocer la calidad de la educación a través del Proyecto para mejorar la Educación en el país, que realiza la Universidad del Valle de Guatemala y cuyos primeros resultados se obtendrán dentro de dos años. También funciona el Sistema Nacional de Mejoramiento de Recursos Humanos y Adecuación Curricular (SIMAC). En base a todos estos resultados habrá innovaciones substanciales en las futuras políticas. Además, a través de CINDEG –que es parte de la Red Regional REDUC–, se ha recopilado la investigación en

educación nacional durante los últimos diez años, cuyos resultados ahora pueden ser usados para definir políticas apropiadas.

Gloria Henry, Ministra de Educación de Trinidad y Tabago

Hay algunas preguntas adicionales sobre calidad que no han sido formuladas por los panelistas: ¿hasta qué punto hemos considerado la expansión del uso de drogas y su efecto en el comportamiento de los profesores y en la etapa prenatal a la capacidad del niño para su futuro escolar? No conozco ningún país, con la excepción de Cuba, que pueda decir que no tiene el problema de las drogas. Frecuentemente conocemos sobre la importancia de la nutrición, pero nada sobre el uso de las drogas y su efecto negativo en el medio ambiente educativo de los niños. El alto costo de la educación especial debería impulsarnos a buscar su prevención.

En nuestra juventud, altamente urbanizada, el colegio y sus métodos compiten con la televisión comercial. Es por esto que mi segunda pregunta es, ¿cómo utilizar más frecuentemente los métodos de la televisión comercial en forma didáctica?

Si producimos materiales didácticos más pertinentes al medio ambiente urbano del niño, ¿habrá discriminación para los niños de las zonas rurales? ¿cuán flexibles estamos dispuestos a ser?

¿Están comprometidos los políticos encargados de tomar las decisiones con el desarrollo humano de los profesores y de los niños? Me gustaría obtener respuestas sobre estas dimensiones del problema.

Heberto Ferrer, Delegado de la Federación Latinoamericana de Trabajadores de la Educación y la Cultura (FLATEC). Caracas

El problema de la educación en América Latina está centrado en una decisión política, ya que es considerado como una inversión económica y no se la mide en términos del beneficio humano-social de proyección a futuro.

Los presupuestos educativos en América Latina en la gran mayoría de los países han decrecido en comparación al quinquenio anterior, con la consecuente pérdida del poder de inversión en infraestructuras educativas, material didáctico y en el mejoramiento en las condiciones de vida y trabajo de los educadores.

Es necesario que los gobiernos asuman el compromiso político de aumentar esta inversión en educación para incrementar no solamente los elementos básicos y necesarios para su funcionamiento sino, además, para mejorar la formación, el perfeccionamiento y el reciclaje del personal docente y así una cualitativa y cuantitativamente superior educación. Hay que redimensionar los contenidos de la formación docente para identificarlos más con el papel que desempeñan y de esta forma hacerles sentir la credibilidad necesaria y fundamental con el propio proceso, ya que nadie da lo que no tiene y menos aún actúa en función con lo que no siente.

El problema del magisterio lo podemos resumir como un problema social, ya que él está inmerso en el sistema, forma parte de él y vive día a día las vicisitudes que confrontan nuestras sociedades latinoamericanas; es un problema político, porque forma parte del proyecto político histórico del reto de la educación para todos; es un problema de estatus a la vez que económico, porque requiere de una inversión y de unas condiciones salariales adecua-

das que le permitan dedicarse a su actividad a tiempo completo para poder realizarse como actor del proceso.

El modelo educativo latinoamericano constituye hoy un obstáculo para que el propio proceso se desarrolle, por cuanto no genera expectativas y entrega como respuesta la falta de participación, la carencia de crítica, el conformismo y la apatía, lo que, en definitiva, contribuye a aumentar la deserción escolar y el analfabetismo. Debe rediseñarse el modelo con la participación de todos los actores involucrados en el proceso; maestros, padres y representantes, sindicatos y trabajadores, sectores profesionales, partidos políticos, iglesias, sectores económicos y productivos, en fin, todos quienes forman parte de la comunidad social para que el modelo tenga el respaldo necesario para su elaboración, implantación y ejecución, así como para su evaluación y reajuste permanente y sistemático.

La participación de las organizaciones del magisterio en el diseño, evaluación y seguimiento del proceso como actores fundamentales es básico y fundamental y no se puede seguir pensando en tener una barrera entre los docentes, sus organizaciones y los gobiernos, en base únicamente al aspecto de reivindicaciones salariales, ya que un diálogo entre las partes permitirá lograr vías alternativas de solución –puntuales y coyunturales– que incidirán beneficiosamente en el proceso educativo.

Actividades OREALC

REDALF

Red regional de capacitación de personal y de apoyos específicos en los programas de alfabetización y educación de adultos

Capacitación y asistencia técnica

Curso taller REDALF sobre producción de materiales de postal alfabetización y educación cívica destinado a mujeres de ONG de Centroamérica y Panamá (San Salvador, 16-27 septiembre, 1991)

En el marco del Plan de Trabajo de la REDALF y en colaboración con el Ministerio de Educación y el Programa de Educación Básica del Arzobispado de San Salvador (PEBA), se realizó en San Salvador un Curso Taller sobre Producción de Materiales de Postal alfabetización y Educación Cívica destinado a Mujeres de ONGs de Centroamérica y Panamá. En su inauguración se contó con la presencia de la Ministra de Educación y de importantes personalidades de la educación. El Curso Taller tuvo 29 participantes: 10 de ONGs de Centroamérica y Panamá, 11 de ONGs salvadoreñas y 8 de organismos gubernamentales.

El evento tomó en cuenta las experiencias regionales vinculadas a la alfabetización y la educación cívica de mujeres propiciada por la UNESCO en el marco del Proyecto Principal de Educación y que fue presentada por una especialista en alfabetización y educación de adultos de la OREALC. Además, contó con la participación de un especialista de la comunicación y de la

elaboración de materiales de postal alfabetización.

El curso, que contó con la colaboración de ilustradores de la Dirección de Educación de Adultos, permitió a los participantes visitar el Programa de Educación Básica del Arzobispado de San Salvador, la Dirección de Adultos, la Dirección de Producción de Materiales Educativos y el Taller de Capacitación Laboral de la Asociación de Muchachas Guías Scouts.

En relación al seguimiento del curso taller se propuso validar los materiales elaborados en sus respectivos países y buscar financiamiento para editarlos, utilizarlos e intercambiarlos entre los participantes.

Curso regional REDALF de educación bilingüe intercultural (Ecuador, 23 de septiembre al 18 de octubre, 1991)

Esta actividad de Educación Bilingüe Intercultural (EBI) se llevó a cabo del 23 de septiembre al 18 de octubre, 1991 en la Universidad Estatal de Cuenca, en la Provincia de Azuay y en el Centro de Formación de Profesores Bilingües de Pujilí, Provincia de Cotopaxi, Ecuador.

La realización del Curso contó con el apoyo de la UNESCO, UNICEF, el Ministerio de Educación y Cultura del Ecuador, el Pro-

yecto de Educación Bilingüe Intercultural y la Universidad Estatal de Cuenca. Participaron en él docentes bilingües de Bolivia, Ecuador, Guatemala, México y Perú.

Los objetivos establecidos fueron: la discusión y análisis acerca de los fundamentos de la EBI; el intercambio de experiencias de los países participantes con el fin de identificar y superar las dificultades encontradas; el análisis sobre el uso y difusión de las lenguas en la enseñanza y la discusión de los principios lingüísticos y pedagógicos en la enseñanza de las lenguas.

Como resultado de las actividades realizadas, se elaboró un conjunto de recomendaciones generales con la intención de mejorar la EBI en la región.

Ellas parten de la consideración del proceso de reivindicación de los derechos de los pueblos indígenas del continente americano y hacen suya la premisa de que éstos deben buscar su unidad -reconociendo su propia diversidad- para el fortalecimiento de su identidad cultural. Destacan la responsabilidad de los gobiernos de los países con población indígenas de reconocer estos derechos en concordancia con el cuerpo jurídico-normativo internacional.

Después de constatar la actual problemática en los países participantes, recomiendan elaborar un Plan Orgánico de Capacitación que

se ejecute en el ámbito regional, subregional y nacional para actualizar y afianzar la base teórico-práctica de la EBI considerando mecanismos de seguimiento y evaluación a distancia.

Con el objeto de promover la autosuficiencia técnico-pedagógica, la investigación y la producción de materiales educativos tendientes a proporcionar una educación de calidad a los grupos marginados —específicamente los pueblos indígenas de los países participantes— se hicieron propuestas que pueden enmarcarse dentro del Proyecto Principal de Educación de la UNESCO y de la política de acciones de PROANDES (UNICEF) y por tanto, recibir apoyos financieros con este fin. Estas cubren los campos de la comunicación, la salud, la promoción cultural y el mejoramiento de la calidad de la educación básica bilingüe intercultural y el mejoramiento de la infraestructura.

Cooperación horizontal

Pasantías realizadas por el Instituto Nacional para la Educación de Adultos (INEA) de México y la OREALC

En el marco de los acuerdos de la IV Reunión Técnica de la REDALF (Buenos Aires), se llevaron a cabo las siguientes pasantías ofrecidas por la INEA.

Pasantía sobre planeación educativa (México, 19 al 30 de agosto de 1991)

Participaron en esta pasantía representantes de Argentina, Colombia, Honduras, Panamá y Perú.

El programa de actividades de la pasantía se realizó en tres etapas desarrolladas en la sede del INEA

en México D.F. La primera, a través de exposiciones sobre la propuesta de Planeación del INEA en el marco del Programa de Modernización educativa y las políticas vigentes para la educación de adultos cuyo modelo se basa en los principios autodidácticos y la solidaridad social.

La segunda estuvo destinada a verificar y contrastar la organización y ejecución de los programas y proyectos de las delegaciones de otros Estados (Morelos y Tamaulipas). Se hicieron visitas para apreciar en el terreno el proceso de microplaneación en un taller de agroindustria, un centro comunitario y actividades que realizan círculos de estudio y centros urbanos de educación permanente.

La tercera etapa fue destinada al intercambio de experiencias en educación de adultos de los países participantes en la pasantía mediante exposiciones y debates.

Uno de los informes recibidos de beneficiarios de las pasantías señala que la experiencia mexicana de educación de adultos analizada ha logrado articular las acciones de educación básica de adultos con los de alfabetización, educación comunitaria y capacitación para el trabajo no formal en el marco de un proyecto de continuidad educativa. Agrega que la propuesta del INEA es un modelo innovador de creatividad e iniciativa que propicia la utilización óptima de la capacidad instalada de las organizaciones estatales y privadas.

Pasantías en participación social y concertación de servicios (México, 23 de septiembre al 4 de octubre de 1991)

En esta actividad participaron representantes de Chile, Costa Rica, Ecuador, Perú y Venezuela. Par-

tiendo de las principales características del Sistema Educativo de México y del Programa del INEA, se examinaron las características de los sistemas educativos de los países de origen de los participantes y las estructuras de la educación de adultos.

El programa se llevó a cabo mediante dinámicas de grupo, exposiciones y lecturas con apoyos visuales como los Cuadernos de Autoformación en Participación Social. Los participantes observaron el funcionamiento de los servicios educativos de la Delegación de Michoacán lo que permitió relacionar los aspectos teórico-metodológicos con la práctica.

En comentarios de los beneficiarios de las pasantías se menciona en sus conclusiones que el INEA expresa una acción concreta de relación vivencial entre la sociedad civil y el Estado. Se añade que la solidaridad es un elemento rector y orientador de los procesos de desarrollo del individuo, de la comunidad local, regional y nacional —propuesta por la actual gestión gubernativa de la República Mexicana— que podría aplicarse en alguna medida a otras realidades.

Pasantía para intercambio de experiencias en el área de diseño de materiales y contenidos de la educación para adultos (México, 14 al 25 de octubre de 1991)

Participaron representantes de Argentina, Curacao, El Salvador, Nicaragua y Venezuela.

El programa de actividades se desarrolló en la sede del INEA en ciudad de México y entre ellas figuró la transmisión por radio y televisión de espacios preparados por el INEA, en donde se destacó el respeto a la idiosincrasia de los pobladores de la región del estado

de Oaxaca, al cual estaban dirigidos.

Otras noticias

Comisión consultiva permanente sobre educación de adultos del Ministerio de Educación de Chile

El 13 de septiembre de 1991, la OREALC participó en la formalización de la constitución de una "Comisión Consultiva Permanente sobre Educación de Adultos" del Ministerio de Educación de Chile que cumplirá funciones de asesoramiento, propuesta de actividades y trabajará conjuntamente con la Red Nacional encargada de diseñar las futuras políticas en este campo del país. Participaron en esta reunión, representantes de tres universidades, tres organizaciones no gubernamentales nacionales y una regional, así como representantes de la OEI, la CEPAL y la UNESCO.

Seminario internacional de orientación sobre alfabetización, postalfabetización y educación básica comunitaria en América Latina y el Caribe (Hamburgo, 16 al 27 de septiembre de 1991)

El Instituto de la UNESCO para la Educación -UIE- con sede en Hamburgo, tiene desde 1981 un proyecto sobre postalfabetización y educación continuada en países en desarrollo. En el marco de la Declaración de Jomtien sobre Educación para Todos y el seguimiento del Año Internacional de la Alfabetización, el UIE consideró necesario iniciar una estrategia operativa que vincule las mejores experiencias de alfabetización y educación de adultos realizados en países de las regiones del hemisferio Sur.

La primera región seleccionada

para presentar sus experiencias de desarrollo educativo en alfabetización y educación de adultos fue América Latina y el Caribe. Los países invitados fueron Brasil, Colombia, Ecuador, México y Dominicana por el Caribe Inglés. Participaron 26 representantes, 7 de Asia, 7 de Africa, 5 de los Estados Arabes y 7 de América Latina y el Caribe.

El programa consideró los siguientes aspectos:

- La situación política, socioeducativa y cultural de la región.
- La situación educativa. El Proyecto Principal de Educación, referencias a los resultados de la reciente reunión de PROMEDLAC IV de Quito.
- La evolución, tendencias, contextos y actores sociales en la educación de adultos.
- Presentación y análisis de experiencias seleccionadas.
- Utilización y análisis de experiencias seleccionadas.
- Utilización de medios masivos de comunicación y de medios no convencionales.
- La REDALF como expresión de estrategia de cooperación regional.

Las experiencias analizadas durante el seminario fueron las siguientes:

- El Programa de las 900 Escuelas (Chile).
- La Campaña Nacional de Alfabetización "Monseñor Leonidas Proaño" de Ecuador.
- La concertación entre Estado/Sociedad civil para la construcción del subsistema de educación de adultos (Colombia).
- Radio Santa María (República Dominicana).
- El programa de alfabetización del sindicato de maestros de Saint Vincent.
- El modelo MACAC de alfabeti-

zación intercultural bilingüe (Ecuador).

- El programa del Centro Laubach de Educación Popular Básica de Adultos (Colombia).
- El Programa Autodidactismo Solidario (México).
- El Centro de Promoción y Capacitación Campesina -CICPA (Perú).
- El Programa de prevención contra el SIDA (Brasil).

El Seminario internacional constituyó una importante ocasión para el intercambio de experiencias entre las diferentes regiones en procura del cumplimiento de los objetivos propuestos. Si bien todas las temáticas comprendidas en las experiencias despertaron interés, fue evidente la mayor atención colectiva para determinadas áreas de discusión.

El problema del analfabetismo y sus expresiones culturales, particularmente el multilingüismo, fue especialmente debatido. Interesó sobremanera conocer estrategias nacionales para superar desigualdades educativas con niños y mujeres; asimismo, las distintas expresiones de educación popular y las estrategias operativas vigentes en la región de América Latina y el Caribe, a través de la organización de redes nacionales y regionales que incluyen entes estatales y mecanismos de concertación con ONGs. El uso de medios masivos y alternativas de comunicación, mereció también intervenciones numerosas. Tanto la USE y la OREALC acordaron publicar conjuntamente los resultados del Seminario.

Publicaciones

Medios de comunicación al servicio de la alfabetización y postalfabetización. María Nelly Cuculiza

y Dina Kalinowski (comp.), publicada por la OREALC, Santiago, Chile, 1991.

La publicación corresponde a la sistematización de documentos y resultados del Seminario taller regional REDALF sobre medios de comunicación en apoyo a programas de alfabetización y postal-alfabetización, realizado en Cuzco, Perú, en julio de 1990.

El documento se presenta en cinco capítulos y una bibliografía:

I. "La comunicación en los procesos de alfabetización: reto que exige respuesta", por Mario

Kaplún, uruguayo, especialista en comunicación educativa.

II. "Experiencias radiales": programas de alfabetización y educación de adultos por radio, de Argentina, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Perú y Venezuela; se concluye con "Reflexiones en torno al uso de la televisión y el video".

III. "La televisión y el video". Se analizan propuestas de alfabetización y educación con video y TV en Bolivia, Chile y Perú. Se concluye con un capítulo sobre "Reflexiones en torno al uso de la televisión y el video".

IV. "Impresos". Se presentan los diferentes tipos de materiales impresos utilizados en campañas y programas de alfabetización para hombres y mujeres en Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala, Honduras y Perú. Se concluye con "Reflexiones en torno al uso del medio impreso".

V. "Reflexiones finales". Bibliografía

Esta publicación se encuentra disponible (5 dólares más el franqueo) en: UNESCO/OREALC, Enrique Delpiano, 2058, Casilla 3187, Santiago, Chile.

REPLAD

Red regional para la capacitación, la innovación y la investigación en los campos de la planificación y la administración de la educación básica de los programas de alfabetización

Proyecto I. Formación de personal clave

Area: Proyecto regional de formación en planificación y gestión educativa. Cursos nacionales

Brasil

Curso de políticas y planificación estratégica. Con el apoyo de las universidades de Brasilia, Campinas, Joao Pessoa y Porto Alegre y en cooperación con Cinterplan (Caracas), la coordinación nacional de REPLAD organizó entre el 7 de octubre y el 22 de noviembre de 1991, cuatro cursos de planificación estratégica en distintas regiones del país: Sur, Sudeste, Centro Oeste y Nordeste. Estos cursos se organizaron para 130 responsables en el área de administración educativa y para

formadores en el área pedagógica.

El esquema básico del curso fue el siguiente:

- Los componentes estructurales para la formulación y definición de políticas públicas.
- La planificación como instrumento de ejecución y evaluación de políticas públicas.
- La planificación educativa y el proceso actual de formulación y ejecución de políticas para la educación en Brasil.
- Administración escolar y planificación estratégica.

Chile

El Centro de Administración Educacional, en Concepción, organizó los días 29 y 30 de noviembre, el X Encuentro Nacional de Administración Educacional. Este en-

cuentro que reunió a 400 especialistas de todo el país permitió el intercambio de experiencias entre especialistas universitarios, directivos del sistema educativo nacional, académicos internacionales y representantes de UNESCO y recogió los trabajos principales que serán publicados bajo el título que convocó al encuentro: "El liderazgo educativo para el año 2000".

México

En Tlaxcala del 21 de noviembre al 4 de diciembre tuvo lugar el Cuarto seminario-taller de planeación y administración educativas. En este seminario, organizado para 45 cuadros de dirección del nivel central de la SEP, se discutieron las políticas de modernización del nuevo modelo educativo en México. Par-

participaron como facilitadores del seminario taller, especialistas nacionales, de UNESCO y del Banco Mundial.

También en México, la SEP organizó dos seminarios de seguimiento del primer y segundo seminario taller llevados a cabo en 1990 en Oaxaca y Monterrey respectivamente.

Area: Proyecto regional de formación en planificación y gestión educativa

En la OREALC, entre el 1 y el 31 de octubre de 1991, se desarrolló el Tercer seminario taller regional de formación de formadores en planificación y gestión educativa.

Este seminario taller organizado por OREALC, contó con la cooperación sustantiva de un conjunto de instituciones tales como el IPE, de UNESCO París, el Banco Mundial, CEPAL, PREALC. El tema central de este seminario se centró en la formulación de proyectos educativos.

El evento fue inaugurado por Raúl Allard, Subsecretario de Educación de Chile. Como en los años anteriores, el seminario estuvo organizado en módulos.

En el módulo introductorio, participaron Juan Carlos Tedesco, con el tema "La nueva estrategia educativa de PROMEDLAC IV" y Juan Prawda con "Enfoques y escenarios de la planificación educativa".

El módulo primero se centró en el análisis de "América Latina después de la crisis: hacia una nueva inserción en el orden mundial". Se trataron los siguientes temas: Transformación productiva con equidad, Fernando Fajnzylber; Estado y modernidad, Carlos de Mattos; La transformación en el mundo del trabajo, Víctor Tock-

man; Nuevos paradigmas organizacionales, Carlota Pérez y Desafíos de la transformación productiva a los sistemas educativos, José Joaquín Brunner.

El módulo segundo consideró "Los grandes temas controvertidos de la planificación educativa". Estos fueron Centralización y descentralización educativas: tendencias recientes, Juan Casassus; La segmentación frente a la privatización de la educación, Juan Carlos Tedesco; La discriminación positiva en las estrategias de éxito en la escuela, Juan Eduardo García Huidobro; Medición de niveles de calidad en educación, Johanna Filp; El recurso humano en educación: el docente, Iván Nuñez.

El módulo tercero se abocó a "Las herramientas del planificador" donde se consideraron el tema de La planificación estratégica y situacional, Jesús López; Modelos de programación presupuestaria; Modelos de análisis de información estadística, Ernesto Schiefelbein y Seppo Heikkinen.

La dimensión Taller del evento fue coordinada por Edmundo Fuenzalida.

Proyecto II. Estudios, investigación y desarrollo

Area: Teoría y práctica de la planificación y la gestión educativa

En Caracas el 18 y 19 de noviembre se realizó un seminario taller metodológico para una nueva gestión de la educación básica. En el taller que se organizó por las instituciones miembros de la REPLAD Venezolana y el Ministerio de la Familia dentro del marco de las actividades de Educación para Todos, analizó dimensiones de una nueva propuesta metodológica para el desarrollo de capacidades de ges-

tió. Esta propuesta consiste en un modelo "para armar" fundamentado en las técnicas de planificación estratégica adaptado a la educación en contextos desconcentrados y descentralizados. Antes de su generalización este modelo será experimentado en Venezuela y la Provincia de Mendoza Argentina.

El IDRC, CELADE, CEPAL y el Ministerio de Planificación de Chile organizaron 13 y 14 de agosto un taller en la sede de CEPAL para establecer una agenda de investigación para el diseño, implementación y evaluación de políticas sociales. Los documentos de trabajo del taller así como las conclusiones pueden ser obtenidos del IDRC, Ottawa, Canadá a la atención de Mario Torres Adrian.

Area: Indicadores de calidad del servicio educativo

Dentro del marco del proyecto de medición de niveles de calidad, Iván Ortiz y Ana González del CIDE - Chile - viajaron a Buenos Aires para participar en un seminario nacional con responsables provinciales destinado a fortalecer las capacidades nacionales en el área de medición de niveles de calidad.

Proyecto IV. Cooperación horizontal

Area: Asesoría interinstitucional

La REPLAD regional y la REPLAD de Chile cooperaron con COPEA en la organización y desarrollo de la primeras Jornadas Internacionales sobre Planeamiento y Evaluación Educativa. En estas jornadas que se desarrollaron del 10 al 12 de octubre en Viña del Mar, Chile, participaron más de mil profesionales provenientes de Argentina, Chile y Uruguay.

La Coordinación General de Planeamiento de Argentina, organizó el 8 y 9 de octubre un taller destinado a generar Aportes para la consolidación de un modelo emergente de planificación y gestión educativa. En este taller además de los participantes argentinos, participó Antonio Carlos Xavier, ex responsable de la REPLAD en Brasil y coordinador de planeamiento sectorial del MEC, Brasilia.

Quinta reunión técnica de REPLAD

Del 11 al 15 de noviembre se realizó en Santo Domingo, República Dominicana, la V Reunión Técnica de Replad. En ella participaron las instituciones miembros de la red, quienes se reunieron para evaluar el trabajo realizado en el bienio 1990-1991; analizar ocho temas claves para la planificación y gestión educativa y para preparar el plan de acción de la red para el período 1992-1993.

Los países que presentaron su evaluación fueron Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Honduras, México, Panamá, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. España hizo una presentación especial acerca de la reforma educativa española. La coordinación regional de la red entregó un informe de evaluación desde la perspectiva regional.

Los temas discutidos fueron los siguientes:

- Sistema de información para la REPLAD. Warren Thorngate.
- Red de intercambio de documentación. Alfredo Rojas.
- Uso de tecnologías para la capacitación a distancia. Manuel Sepúlveda.
- Nuevas necesidades de información para mejorar la planificación. Johanna Filp.

- Gestión en situaciones de descentralización. Silvia Novik de Sennen.
- Un nuevo modelo de gestión. Ramón Casanova.
- La red Fe y Alegría. El caso de Venezuela. Lilian Hung.
- El plan decenal dominicano. Una experiencia de planificación participativa. Lorenzo Guadamúz.

El Plan de Acción se organizó sobre la base de una matriz de actividades y de temas. Las actividades se descomponen en actividades de producción de conocimientos, de capacitación, de difusión, de cooperación y de coordinación. Estas actividades se cruzan con las áreas temáticas prioritarias: desconcentración, descentralización y centralización; estrategias para la creación de consensos nacionales; sistemas de información; rendición de cuentas, medición de logros y evaluación de calidad; análisis de políticas públicas; planificación flexible y gestión; asignación de recursos; gestión escolar; producción de materiales; administración curricular, e investigación educativa. Cada uno de estos temas ha quedado bajo el liderazgo de una institución de la red. En total se consideran 228 actividades para el bienio. La perspectiva global de la reunión fue la de fortalecer las capacidades nacionales para enfrentar en forma cooperativa los desafíos de transformación educativa y fortalecer las capacidades de la red para transformarse en un observatorio de los cambios educativos en la región.

Proyecto V. Desarrollo institucional

La Universidad de Carleton, Ottawa, Canadá, ha decidido apoyar los esfuerzos de aumentar los medios de comunicación entre las

instituciones miembros de la REPLAD, facilitando la incorporación de los miembros a un sistema de correo electrónico. El punto focal de este trabajo es el profesor Warren Thorngate. 1992 será un año de instalación y experimentación del sistema.

Cambios de personal en instituciones miembros de REPLAD (Nuevos coordinadores)

Brasil (Campinas, SP). Nilson Joseph Demange, Jefe del Departamento de Administración de la Universidad Estadual de Campinas.

Brasil (Brasilia). Ana Elizabeth Lofrano Alves dos Santos, Coordinadora de Planeamiento Sectorial, CPS/SAG/MEC, Ministerio de Educación.

Colombia (Bogotá). Vladimir Rincón, Jefe de la Oficina Sectorial de Planeación Educativa -OSPE- del Ministerio de Educación Nacional.

Chile (Concepción). Braulio Brevis Muñoz, Director, Centro de Administración Educativa, Universidad de Concepción.

Chile. La REDUC-Red Latinoamericana de Información y Documentación en Educación- con sede en Santiago de Chile, se incorpora oficialmente a la REPLAD. Su representante regional es Alfredo Rojas.

Ecuador. Gonzalo Díaz, Director de Planeamiento de la Educación, Ministerio de Educación y Cultura, Quito.

Panamá. Yara de León, Directora, Dirección Nacional de Planeamiento Educativo, Ministerio de Educación.

Panamá. Néstor Porcell, Director de ICASE (Instituto Centroamericano de Administración y Supervisión de la Educación).

Perú. Hugo Valdivia, Director, Oficina de Presupuesto y Planifi-

cación, Ministerio de Educación, Lima.

Venezuela. Lilian Hung quien

reemplaza a Ramón Casanova como Coordinadora de Investigaciones en el Centro de Estudios del

Desarrollo (CENDES), de la Universidad Central de Venezuela, Caracas.

SIRI

Sistema Regional de Información

Area: Base de datos de información educativa cualitativa y estadística

Línea: Base de estadísticas educativas por países

Comparaciones internacionales del rendimiento de la educación se han llevado a cabo por la International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA). Pertenecen a ella las principales instituciones de investigación de cada país. Los interesados pueden solicitar una publicación titulada "Introduction to IEA". Escribir a: IEA, University of Stockholm, 106-91 Stockholm, Suecia

El Informe final de la 42a. Conferencia Internacional de Educación (septiembre 3-8, 1990) está disponible en español en: Unidad de Estudios, OIE, P.O. Box 199, CH-1211, Ginebra 20, Suiza. Incluye el informe sobre educación para todos, otro sobre lucha contra el analfabetismo y la recomendación adoptada por la conferencia.

La profesión académica de nivel universitario está siendo encuestada con el auspicio de la Carnegie Foundation. Se espera tener antecedentes de las condiciones de trabajo, actividad profesional, participación en el gobierno de las instituciones académicas y los contactos internacionales. Se ha

aplicado en Brasil, México y Chile. Los primeros resultados estarían disponibles en abril de 1992.

Area: Análisis de la información estadística y documental

Línea: Publicaciones

Se ha publicado Resúmenes Analíticos en Educación (RAE) de Julio, 1991, editado por CIDE-REDUC. En sus 200 RAEs incluye 16 publicaciones de UNESCO, de las cuales nueve fueron editadas por OREALC. Puede ser consultado en las capitales de cada país en los centros asociados a REDUC.

La medición de la calidad de la educación que realiza SIMCE en Chile es comentada en un estudio preparado por SIRI. Será publicado por IIEP como parte de un análisis del uso de la información sobre calidad para elevar el rendimiento de los alumnos de nivel primario.

El "World Education Report 1991" ha sido publicado por UNESCO de conformidad a lo acordado por los países en la XXV Conferencia General. Esta primera edición se concentra en la educación básica, especialmente en los problemas de acceso y participación y analiza las necesidades de evaluar el rendimiento académico de los alumnos. Otros temas se analizarán en los próximos números.

Area: Análisis de la información estadística y documental

Línea: Procesamiento de la información y elaboración de informes

Informes sobre la eficiencia de la educación primaria en 32 países de la región han sido recibidos y están en la revisión final para su publicación en el primer trimestre de 1992.

Se está preparando la información básica para llevar a cabo con UNICEF un trabajo conjunto sobre indicadores de los avances de la educación en la región.

Se preparó informes sobre la eficiencia de la educación básica en Venezuela y Costa Rica. Esos trabajos han sido usados por misiones del Banco Mundial para identificar áreas en las cuales sería necesario preparar proyectos para elevar la calidad de la educación en esos países.

Area: Intercambio y uso de la información y documentación

Línea: Identificación de necesidades de información

Un primer borrador de un informe sobre uso de la información en cuatro países ha sido presentado por Alfredo Rojas. Se espera tener la versión final a principios de 1992.

Area: Intercambio y uso de la información y documentación

Línea: Sub-redes de información

Los investigadores en educación de Chile intercambiaron información durante el XIII encuentro realizado en Santiago (septiembre 25-27, 1991). Unos 300 participantes examinaron resultados de investigaciones.

Los estudios sobre educación preescolar han sido analizados por CINDE. Hay tres volúmenes publicados en los que se han analizado 400 referencias. Es posible consultarlos en los centros REDUC.

Las actividades de la International Association of the Evaluation of Educational Achievement (IEA) están descritas en el IEA Guidebook 1991. Los interesados pueden solicitarla a Bill Loxley, Sweelinckplein 14, 2517 GK The Hague, Holanda.

Area: Intercambio y uso de la información y documentación

Línea: Programas para análisis y proyecciones de información

El programa IDAMS (versión 2.0) para análisis estadísticos en microcomputador fue presentado en UNESCO-París (septiembre 2-6, 1991). El programa es excelente pero requiere conocimientos de computación o habilidad para realizar cierta programación. La próxima versión (3.0) estaría disponible en marzo de 1992 y se espera que sea "amiga-del-usuario". Los interesados pueden solicitarla a: N. Visart, UNESCO, 7 place de Fontenoy, París, Francia).

Las implicaciones financieras de los esfuerzos para elevar la calidad de la educación primaria en América Latina fueron estimadas en conjunto por UNESCO y CEPAL. El

resultado de ese trabajo se integró en el estudio examinado en el seminario realizado en la sede de CEPAL (diciembre 4-6, 1991).

Modelos ajustados a las características de cada uno de los países de la región permiten analizar la consistencia de los datos de promoción, repetición y deserción, así como llevar a cabo proyecciones de la matrícula por grado para los próximos 15 años. En 1992 se espera ajustar modelos que permitan examinar como fluye cada cohorte en los diversos grados del sistema de educación, a través del tiempo y calcular las tasas implícitas de repetición, deserción y promoción de cada una en un período determinado (en vez de un año determinado).

Area: Sistemas de información para la administración

Línea: Diseño y actualización de sistemas

El sistema de información de Uruguay quedara integrado por seis bancos de datos que existen en la actualidad en diversas reparticiones. SIRI colaboró, en el mes de noviembre, con la División de Planeamiento de CODICEN en la identificación de indicadores y en el diseño del sistema global. El sistema sería financiado con financiamiento del BID y del BIRF. El programa de ingreso de datos del Sistema de Información para el Planeamiento (SIP) de Bolivia fue ajustado con la colaboración de SIRI. Para enero de 1992 se espera tener la primera versión del programa regionalizado de procesamiento de información. SIRI también colaboró con los grupos que preparan el diagnóstico de la reforma educativa, en las estimaciones de la eficiencia con que opera el sistema.

SIRI colaboró con una misión del Banco Mundial en la definición

de las bases para la preparación de un proyecto de educación inicial que México financiaría con un préstamo de ese Banco.

Area: Sistemas de información para la administración

Línea: Seminarios/Congresos

Las posibilidades de acción conjunta SIRI y REDUC se examinaron en una Reunión Interamericana realizada en septiembre, 1991. Se continuará cooperando estrechamente entre ambas redes a fin de multiplicar los intercambios y usos de la información disponible en la región.

El intercambio de estudios e investigaciones se analizó en el VI Encuentro regional de REDUC. Los representantes de 23 centros de investigación se reunieron en Ciudad de Panamá del 18 al 22 de noviembre, 1991, para ajustar los métodos de procesamiento y de circulación de la información. El Banco Interamericano de Desarrollo apoyará el desarrollo de la próxima etapa de la red.

Los programas de cálculos de Tasas y de Proyecciones desarrollados en SIRI fueron presentados a los alumnos del "Curso Regional de formación de formadores en el uso de la microcomputación a nivel sub-nacional" organizado por IIEP en Quito (septiembre 9-14, 1991).

El nivel casi universal de acceso, los altos niveles de fracaso escolar y el éxito de algunos modelos de educación personalizada fueron tres de los temas desarrollados por SIRI en el XXII Curso Internacional organizado por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) realizado en octubre de 1990. 18 especialistas (8 mujeres) de 9 países participaron en las sesiones.

Un nuevo encuentro de investigadores del norte de Argentina fue organizado por la Universidad Católica de Córdoba en octubre, 1991. El Centro Nacional de Información Educativa está examinando la conveniencia de realizar un seminario de investigación e información educativa. La Universidad Rafael Landívar realizó un encuentro si-

milar en Guatemala en el mes de noviembre.

Cinco temas claves de investigación fueron presentados por SIRI al XI Encuentro de Investigadores en Educación realizado en Lo Barnechea (Chile) en septiembre 25-27, 1991: el uso del tiempo del profesor (en y fuera de la sala), la calidad de los textos, el tiempo dis-

ponible para estudiar, evaluación o descripción de casos de enseñanza no frontal y de introducción del computador.

Modelos de simulación de flujos de alumnos y de proyecciones por grados fueron operados por los 34 alumnos de 16 países que participaron en el III Curso UNESCO-OREALC.

PICPEMCE

Red regional de formación, perfeccionamiento y capacitación de educadores

Los proyectos PICPEMCE asisten a congreso

Los proyectos de lecto-escritura seleccionados en el concurso realizado el año 90 en el ámbito de la red PICPEMCE, participaron -con el patrocinio de la OREALC- en el Congreso Latinoamericano de Lecto-Escritura "El Rol del Docente en la Formación de Lectores", organizado por la International Read Association (IRA) en Buenos Aires entre el 11 y el 14 de septiembre pasado.

Los proyectos de Argentina, Colombia, Costa Rica y México, recibieron un nuevo estímulo para su consolidación y crecimiento de parte de la Coordinación de la red PICPEMCE, ya que la participación en un evento como el señalado establece múltiples oportunidades de información, actualización, contactos, intercambios y enriquecimiento en general, al poder dialogar con los investigadores y teóricos más destacados de la especialidad y compartir con colegas que confrontan situaciones muy similares. Esas oportunidades fueron bien aprovechadas por los especia-

listas asistentes pertenecientes a los proyectos PICPEMCE.

El MAC en Arica

La Secretaria Regional Ministerial de Educación de la Primera Región, Chile, invitó a la Coordinación de la red PICPEMCE a participar en las Jornadas de Reflexión sobre Proyectos de Aula, con el objeto de hacer una exposición sobre el Método de Acercamiento Crítico MAC. La invitación fue atendida mediante una conferencia del especialista de OREALC Arturo Matute, pronunciada el 26 de septiembre ante una concurrencia de docentes y formadores de docentes de la Región. La Secretaria Regional Ministerial (SEREMI) de educación, promotora de la actividad y la delegación del Centro de Perfeccionamiento, se interesaron por programar nuevas actividades y ligar los centros de formación y perfeccionamiento a la Red PICPEMCE.

La perspectiva inmediata es la de profundizar el MAC mediante un taller para capacitar a docentes y formadores en el desarrollo de pro-

yectos que utilicen los "objetos prisma" de la prensa, la televisión o los museos para incorporar al currículo temas transdisciplinarios como los derechos humanos, la educación ambiental, la educación para la paz, etc.

Reunión de rectores de las universidades pedagógicas de América Latina

Entre los días 7 y 11 de octubre se llevó a cabo la Reunión de Rectores de Universidades Pedagógicas de América Latina, convocada por OREALC y la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación de Santiago de Chile. Dicha cita se realizó en el ámbito de la red PICPEMCE, dado que todas las universidades participantes son instituciones focales de la Red y fueron los principios de ésta los que dieron orientación a los trabajos desarrollados durante el evento.

Las universidades participantes, representadas por sus rectores fueron las siguientes:

- Universidad Pedagógica Nacional UPN de Bogotá, Colombia.

- Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación UMCE de Santiago, Chile.
- Universidad de Playa Ancha UPA de Valparaíso, Chile.
- Universidad Pedagógica "Francisco Morazán" de Honduras.
- Universidad Pedagógica Nacional UPN de México.
- Universidad Pedagógica Experimental "Libertador" UPEL de Venezuela.

Además asistieron como observadores tres decanos de facultades de educación de Ecuador y una académica en representación del rector de la Universidad de Luján, Argentina.

El encuentro se dio como marco de referencia la Declaración de Quito de los Ministros de Educación, emitida con motivo de PROMEDLAC IV en el mes de abril pasado y se declaró como una actividad de seguimiento de la reunión "Educación para Todos", llevada a cabo en Taiandía el año anterior.

Como producto de la reunión, los rectores suscribieron una Carta de Intenciones, que abre un amplio espacio de cooperación entre las universidades presentes que ya empieza a ser operativo. Además, las universidades firmantes llegaron a varios acuerdos concretos sobre algunas de las líneas de acción de PICPEMCE, los que orientarán las iniciativas que la Red tomará durante el próximo bienio en relación al circuito de las Universidades pedagógicas que ha quedado establecido a partir de esta reunión.

Seminario-taller sobre educación para la paz en Centro América

Entre el 21 y 25 de octubre se llevó

a cabo en la ciudad de Antigua, Guatemala, un seminario-taller sobre Educación para la Paz cuyo objetivo fue preparar a un grupo de formadores de maestros para incorporar el tema, en forma interdisciplinaria, en los currículos de formación de los nuevos docentes.

El recurso metodológico usado fue el Acercamiento Crítico a la Prensa, el cual implica, además de la lectura crítica de los diarios, la lectura "intuitiva", la discusión, las prácticas creativas, etc., para llegar al establecimiento de ciertos "paradigmas" formados por núcleos de asociación que permiten una traducción educativa y curricular y dan base para la formación de un proyecto interdisciplinario. En este caso, con el sesgo de la educación para la paz.

Además de los educadores guatemaltecos, asistieron al taller formadores de maestros de El Salvador y de Honduras y se contó con la colaboración de la empresa del diario "La Nación" de Costa Rica por medio de Carmen Ugalde, coordinadora de la experiencia "La Nación en la Escuela" que propicia el uso educativo del diario en las escuelas de ese país.

La Vice-Ministra Técnica de Educación de Guatemala, que asistió al evento, solicitó a OREALC completar el trabajo de formación con un nuevo taller que incorpore a formadores de maestros de las regiones que no pudieron asistir a la actividad del mes de octubre. Las instituciones de formación participantes elaborarán proyectos de incorporación curricular del tema educación para la paz durante el próximo año lectivo.

Reunión PICPIMCE sobre lecto-escritura

En la Universidad de Playa Ancha, en la ciudad de Valparaíso, entre los días 5 y 9 de noviembre, se reunió el grupo generador del "Circuito de Lecto-Escritura y Matemáticas Iniciales" de la red PICPEMCE.

El encuentro se fijó objetivos de formación, de intercambio y de organización, los cuales fueron ampliamente alcanzados gracias a la intervención de especialistas, al establecimiento de relaciones eficientes entre los proyectos convocados y a la formación del "circuito".

Los participantes fueron los proyectos de Argentina, Colombia, Costa Rica y México -que suman 5 en total- seleccionados en el concurso promovido en 1990, más otros meritorios de Argentina y Chile, participantes también en el concurso pero que por limitaciones económicas no fueron seleccionados en aquella ocasión. A éstos se sumaron las instituciones focales de PICPEMCE de Uruguay ISFM y de Venezuela UPEL, cuyas realizaciones en el campo de la lecto-escritura son notables.

Adicionalmente a los resultados esperados por la planificación de la reunión, ésta propuso ampliar las perspectivas del trabajo de lecto-escritura que realiza PICPEMCE, para concebirla como una práctica esencial durante todo el ciclo básico y la escuela secundaria. Esta iniciativa amerita una atención especial de cara a la planificación del trabajo de la Red para el próximo bienio dada la importancia del problema.

SUSCRIPCION

El Boletín del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe es una publicación cuatrimestral que edita en español e inglés, la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC).

A las instituciones o personas que desean seguir recibiendo este Boletín se les ruega se sirvan completar el formulario que se adjunta y enviarlo acompaña-

do de cheque dólar u orden de pago bancaria a la orden de UNESCO/OREALC, a nuestra dirección: Enrique Delpiano 2058, Casilla 3187, Santiago, Chile.

La suscripción anual (tres números) en su versión española incluye el envío por correo aéreo y su valor para América Latina y el Caribe es 15 US\$.

Para el resto del mundo, 20 US\$.

SOLICITUD DE SUSCRIPCION

Deseo suscribirme al Boletín del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe por un año (3 números).

Edición española

1 año:

América Latina y el Caribe, 15 US\$

Resto del mundo, 20 US\$

Edición inglesa

Adjunto la cantidad de _____ (gastos de envío incluidos)

Nombre _____

Dirección _____

(Se ruega escribir a máquina o con letra impresa)

Firma

Publicaciones OREALC

- *Guía sobre simulación y juegos para la educación ambiental.* John Taylor. Módulo N° 2 de Educación Ambiental de UNESCO/PNUMA. Santiago, Chile, octubre 1991, 124 p.
- *Alfabetización en el primer ciclo escolar: dilemas y alternativas.* Nora E. Elichiry. Santiago, Chile, octubre 1991, 126 p.
- *Acerca de la educación rural. Impresiones de viaje.* Miguel Soler Roca, Santiago, Chile, octubre 1991, 158 p.
- *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad.* Documento de trabajo seminario UNESCO/CEPAL. Santiago, Chile, noviembre 1991, 232 p. (Versión final en proceso de impresión).
- *Información e Innovación en Educación, N° 68.* Boletín de la Oficina Internacional de Educación, OIE. Santiago, Chile, noviembre 1991, 8 p.
- *Evaluación de la educación ambiental en las escuelas. Guía práctica para los maestros.* Dean B. Bennet. Módulo N° 12 de Educación Ambiental de UNESCO/PNUMA. Santiago, Chile, diciembre 1991, 128 p.

Las publicaciones OREALC se encuentran a la venta a todos los interesados.
Para consultas y precios, dirigirse a: UNESCO/OREALC, Enrique Delpiano 2058,
Casilla 3187, Fax 491875, Santiago, Chile.