

# **¿Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación en América Latina?**

por  
Martin Carnoy (Stanford University)  
y  
Claudio de Moura Castro (BID)

*Este documento tuvo por objeto estructurar la discusión durante el Seminario sobre Reforma Educativa mediante la identificación de problemas críticos, la presentación de temas importantes y la exploración de las opciones de políticas. Se trata de temas sobre los que existe un consenso muy limitado en cuanto a la alternativa que conviene seguir. Además, los datos disponibles son a menudo incompletos o no son confiables, lo que plantea dudas respecto de algunas afirmaciones. Por estas razones, aunque propicia la discusión franca y abierta de los problemas de la reforma educativa, el Banco Interamericano de Desarrollo no necesariamente hace suyas las posiciones expuestas en el presente trabajo.*

*Los autores están particularmente agradecidos a Guiomar de Mello (BID) por sus críticas y revisiones. Otros lectores también ofrecieron sugerencias útiles, pero ninguno de ellos es responsable por cualquier error u omisión.*



## Introducción

Debido a las enormes transformaciones de la economía mundial en los pasados 20 años, la calidad de los sistemas educacionales ha pasado a ser un factor mucho más importante para la prosperidad económica de las naciones. Estas transformaciones, que se sustentan en las revoluciones de la información y de las telecomunicaciones, requieren una infraestructura que incluye, entre otros elementos, una fuerza de trabajo con una sólida base de conocimientos matemáticos y científicos y una capacidad para comunicarse eficazmente.

América Latina entró en este período en una situación de gran desventaja. La mayor parte de los países de la región tuvieron ante sí una enorme crisis de endeudamiento a principios de la década de 1980, justamente en momentos en que deberían haber comenzado a transformar sus industrias y a invertir fuertemente en la expansión y el mejoramiento de su infraestructura educacional.

A pesar de esta crisis, muchos países de América Latina comenzaron a reformar sus sistemas educacionales debido a la limitada disponibilidad de recursos públicos para los sectores sociales. ¿Qué podemos aprender de esas reformas? ¿Son pertinentes para el futuro las lecciones aprendidas de la austera década de los ochenta y los primeros años de la del noventa?

En este documento de base presentaremos un breve análisis de la situación concreta de la educación en América Latina en los años noventa, después de un decenio de ajuste estructural. Las entrevistas mantenidas con destacados ministros de educación sugirieron la conveniencia de examinar más a fondo *las cuatro grandes esferas de interés para quienes propugnan un proceso de reforma en la región*:

1. La dinámica del proceso de reforma propiamente dicho.
2. La evaluación del rendimiento educativo.
3. La educación secundaria y técnica.
4. La formación y habilitación de docentes.

En cada una de estas grandes áreas nos concentraremos en la identificación y evaluación de las principales tendencias y problemas, así como también de las opciones a las que podría recurrirse.

## **La educación en América Latina después de una década de ajuste**

Los problemas económicos de la región durante los años ochenta dieron lugar a una pauta algo imprevista de reforma educativa. A pesar de los recortes del gasto público en servicios sociales, el acceso a la educación formal continuó expandiéndose, aunque a un ritmo más lento que en los años setenta. Esta expansión siguió favoreciendo a las jóvenes de América Latina. Sin embargo, las reformas educativas en la mayor parte de la región durante el ajuste estructural de los ochenta habrían permitido un aumento de la matrícula a expensas del mejoramiento de la calidad educacional. Aunque esto bien puede haber sido una necesidad política en un período de contracción del gasto público, el resultado fue que se mantuvo el bajo nivel de calidad de la escolaridad básica y—en muchos países—hubo un estancamiento e incluso una declinación de la educación secundaria. Si bien la calidad de la educación varía mucho según el país de que se trate, e incluso varía dentro de cada país, el nivel generalmente bajo de instrucción se ha traducido en niveles relativamente bajos de aprendizaje para la vasta mayoría de los estudiantes, incluso para los que llegan a los grados superiores. También ha dado lugar a que en los años noventa sólo un minúsculo porcentaje de estudiantes de la región tenga acceso a la misma calidad de instrucción que se puede obtener en los países desarrollados y en los países de reciente industrialización más avanzados de Asia.

### **ACCESO A LA EDUCACION**

En 1990 la educación preprimaria alcanzó el 42% del correspondiente grupo etario. Este porcentaje, el más elevado de todas las regiones en desarrollo, representó un aumento en relación con el nivel de 21% registrado en 1980. Aunque lentamente, también aumentó la matrícula primaria. La matrícula secundaria bruta aumentó del 45% al 53% del grupo etario correspondiente y a casi el 56% de las jóvenes. Sin embargo, las tasas netas de matriculación en la escuela secundaria presentan grandes variaciones entre países, las cuales van desde alrededor del 15% en algunos países de Centroamérica y el Brasil, a cerca del 25% en Bolivia, la República Dominicana y Venezuela, hasta el 55-60% en el Cono Sur y Cuba y aproximadamente el 70% en gran parte del Caribe de habla inglesa. En general, las jóvenes tienen tasas de matrícula superiores a las de los varones en la enseñanza secundaria y, en años recientes, también en las universidades de muchos países, representando el 50% o más de la matrícula en ambos niveles (Cuadro 1).

Aunque la matrícula universitaria se elevó con más lentitud que en otras regiones, América Latina continuó a la vanguardia entre los países en desarrollo (aunque rezagada en relación con los países asiáticos de reciente industrialización), con una matriculación del 17% del grupo etario correspondiente. También en este caso el porcentaje varía mucho según el país. Tanto en el nivel secundario como en el terciario, América Latina se coloca a la vanguardia del mundo en desarrollo en el porcentaje de mujeres jóvenes matriculadas (Cuadro 1) y de egresadas universitarias. El número de maestros en la región aumentó rápidamente en los años ochenta: para 1990 el número de maestros por cada 100 adultos era tan elevado como en América del Norte. La salvedad es que en la población de América Latina había muchos más niños por cada 100 adultos.

## CALIDAD DE LA EDUCACION

A pesar del constante aumento del acceso a la educación en la década de los ochenta, las tasas de repetición y deserción de la enseñanza básica y secundaria siguen siendo problemas graves, que incluso se acentuaron en muchos países porque la educación se expandió en una situación de austeridad fiscal (Banco Mundial, 1993) y el rendimiento de los estudiantes siguió siendo bajo. Por ejemplo, a finales de los ochenta, la institución para la Evaluación Educativa Internacional (EEI) estudió los conocimientos de lectura de los niños de 9 años en 27 países de todo el mundo, incluidos Venezuela y Trinidad y Tobago. Los alumnos de Trinidad y Tobago tuvieron un desempeño satisfactorio con algo más que la mitad de una desviación estándar por debajo de muchos países europeos. Sin embargo, los alumnos venezolanos registraron una desviación estándar y media por debajo de los niveles europeos con el desempeño más bajo de los 27 países estudiados (Banco Mundial, 1993, pág. 7). A principios de la década de los noventa dos ciudades del Brasil (São Paulo y Fortaleza) participaron en la prueba de matemática y ciencias de la Evaluación Internacional del Progreso Educativo (EIPE). En esta prueba, los estudiantes brasileños tuvieron un puntaje muy inferior al de sus homólogos de los países desarrollados y de los países asiáticos de reciente industrialización. El puntaje del 5% superior de los niños en el Brasil no fue más alto que el puntaje medio en países como Corea, Taiwán, Suiza, la (antigua) Unión Soviética, Hungría y Francia.

Otro reciente estudio experimental sobre el rendimiento en ciencias y matemática de alumnos de 13 años de edad sugiere que de cinco países de América Latina (Argentina, Colombia, Costa Rica, República Dominicana y Venezuela), con excepción de alumnos en escuelas privadas más selectas, sólo los alumnos costarricenses tuvieron puntajes medios comparables con los promedios nacionales del rango bajo/medio de los países desarrollados y de los países asiáticos de reciente industrialización (los Estados Unidos y Tailandia). Estos resultados son sugestivos, aún cuando deban tomarse con mucha cautela debido al menos que perfecto sistema de muestreo. Ello queda confirmado por un estudio reciente sobre el desempeño de los alumnos de cuarto grado en siete países de América Latina y el Caribe (OREALC, 1994). De acuerdo con ese estudio, los estudiantes costarricenses tienen un desempeño mucho mejor en matemática y lenguaje que los de Bolivia, el Ecuador y la República Dominicana, algo superior al de los de la Argentina y Chile y casi idéntico al de los de Venezuela (OREALC, 1994). Los estudios en otros países, como el Uruguay, sugieren también que la gran mayoría de los estudiantes (los que no están en escuelas privadas selectas) aprenden sólo una pequeña fracción del mínimo básico esperado por las escuelas (Rama, 1992).

## DISTRIBUCION DE LA CALIDAD EDUCATIVA

Estos datos indican que no sólo el nivel de la calidad educativa en América Latina es bajo en comparación con los niveles de los países desarrollados, sino que existe una considerable desigualdad tanto *entre* los sistemas educacionales nacionales de América Latina como *dentro* de los países mismos. En los siete países estudiados por la OREALC, los alumnos de situación socioeconómica baja tuvieron un promedio de 44% en una prueba de matemática, mientras que los alumnos de situación socioeconómica alta lograron un promedio del 59%. En una prueba de lenguaje los puntajes correspondientes fueron de 48% y 72% respectivamente. Esos resultados reflejan no sólo el entorno familiar, sino también la gran variación en la calidad de las escuelas dentro de los países. Se puede caracterizar al sistema de educación como sumamente segmentado. Aunque algunos estudiantes continúan siendo completamente excluidos de la educación básica, en especial en los países de bajos ingresos de la región, la segmentación de los años noventa obedece principalmente al *acceso diferencial a la educación de calidad*. En general, la masa de los alumnos asiste a escuelas de muy baja calidad y los pobres en particular están excluidos de una educación que pueda aproximarse a una educación de alta calidad. En

cambio, la calidad de la educación impartida en las escuelas elitistas se puede comparar a la de los países avanzados.

En particular, existen indicios de que incluso en los mejores sistemas de educación de América Latina la calidad se estancó, o tal vez declinó, en los años ochenta. Las tasas de promoción en las escuelas costarricenses declinaron considerablemente, en particular en la enseñanza media. De acuerdo con estadísticas del Ministerio de Educación (MINEP, 1991), luego de llegar a las tasas máximas de promoción de 88% en el primer ciclo de la escuela primaria y de 68% en la escuela secundaria (tercer ciclo) en 1981, esas tasas disminuyeron al 80% y al 52% respectivamente para 1989<sup>1</sup>. En Chile, las evaluaciones realizadas entre 1984 y 1988 indican que los puntajes de los alumnos se mantuvieron en alrededor del 50% del rendimiento<sup>2</sup>.

Cuando los países de América Latina y el Caribe salieron de este período de ajuste económico al final de los años ochenta y a principios de los noventa, el principal interrogante en materia educacional era el siguiente: ¿qué reformas podrían elevar a las escuelas de la región a niveles mundiales? Este interrogante ha pasado a ser una de las principales cuestiones en la agenda política (por ejemplo, Tedesco, 1992; Schiefelbein, 1994; Puryear y Brunner, 1994). En las siguientes secciones exploraremos la forma en que la reforma educativa en la región está buscando un “camino latinoamericano” para mejorar el aprendizaje de los estudiantes.

## **LAS CUESTIONES DE GENERO EN LA EDUCACION**

A pesar de que el acceso a la educación ha sido equitativo en cuanto al género en los países de América Latina y el Caribe, alcanzar tasas de matrícula más elevadas no ha sido el único problema que se ha planteado para lograr la igualdad de oportunidades educativas para la mujer. Los problemas se refieren más a la calidad de la educación que se imparte a las niñas y a las mujeres: ¿qué clase de educación se les imparte? ¿Tienen las niñas las mismas oportunidades que los varones de aprender las mismas cosas y de estudiar los mismos temas y disciplinas? ¿Hay estereotipos en los libros de texto y en los contenidos de los planes de estudio? ¿Existe algún sistema para orientar a las niñas hacia las funciones sociales y ocupacionales tradicionales? ¿Están los tests y los exámenes diseñados de manera equitativa para las niñas? ¿Son las prácticas pedagógicas eficaces para ambos sexos? Sin duda, estas y otras cuestiones constituyen desafíos que se deben encarar al promover las reformas educativas (a nivel primario, secundario y vocacional), los nuevos programas de medición y los servicios de formación y habilitación de docentes.

---

<sup>1</sup> Véase MINEP, *Indicadores sociodemográficos*, San José (Costa Rica), agosto de 1991.

<sup>2</sup> Los resultados del test nacional SIMCE de 1992 sugieren que hubo nuevos aumentos en los puntajes medios de los alumnos de cuarto grado, al parecer debido al fuerte aumento del gasto por estudiante y a programas especiales de apoyo en las escuelas de más bajo rendimiento (Comité Técnico, 1994). Estos aumentos se analizarán más adelante.

## Dinámica de la reforma

Diversos países de América Latina y el Caribe emprendieron reformas educativas en los años ochenta. Algunos de ellos se concentraron principalmente en descentralizar la responsabilidad por las decisiones educacionales y el financiamiento de la educación. Las reformas tuvieron por objeto acrecentar los recursos destinados a la educación que provenían de fuentes locales, tanto públicas como privadas, y mejorar la calidad de la educación mediante una reducción de las burocracias centralizadas y dándole una mayor responsabilidad por las escuelas a los usuarios y agentes de la educación local. Los resultados de las reformas sobre la calidad de la educación fueron de carácter variado. Sin embargo, se aprendieron lecciones importantes que de manera gradual están incidiendo en el proceso de la reforma. Además, algunos analistas estiman que estos cambios y el mejoramiento del financiamiento de la educación constituyeron un paso imprescindible para introducir los cambios más constructivos que los siguieron.

### TIPOLOGIA DE LA REFORMA EDUCATIVA

Las transformaciones de la economía mundial a fines de la década de los setenta y durante los años ochenta obligaron a muchos países de América Latina y el Caribe a encontrar formas de reducir el gasto público—en particular, el gasto público de los gobiernos centrales—con destino a la educación y la formación, al mismo tiempo que trataban de aumentar la matrícula. Ello dio lugar a reformas destinadas principalmente a reducir los presupuestos del sector público de los gobiernos centrales: las llamadas “*reformas impulsadas por el financiamiento*”. En la práctica, las reformas redujeron el total de recursos públicos y privados para financiar la educación y la formación. Al mismo tiempo, sin embargo, estas reformas (y otros esfuerzos de alcance menos global) tuvieron por objeto organizar el rendimiento educacional y las habilidades laborales en formas nuevas y más productivas, fundamentalmente con el objetivo de preparar un capital humano de más calidad a fin de que los países de América Latina y el Caribe pudieran ser más “competitivos” en la economía mundial. Este aspecto de las reformas (cuando apareció) se puede calificar como “*reformas impulsadas por la competitividad*”. Por último, algunas reformas trataron de modificar la importante función política de la educación como fuente de movilidad y nivelación social. A esas reformas se las puede denominar “*reformas impulsadas por la equidad*”. Ninguna reforma educativa en este período se puede clasificar en sólo una de esas categorías, pues todas, al menos retóricamente, dijeron estar encaminadas a elevar de manera equitativa la calidad de la educación a un costo público inferior. Además, una reforma puede ser el requisito previo para que se produzca otra, en el contexto de un programa evolutivo de reforma. Sin embargo, como lo sugiere esta tipología, los resultados de las reformas—o de cada fase de un proceso de reforma en evolución—se pueden entender mejor si se comprende su objetivo principal (puesto de manifiesto en la práctica), a pesar de la retórica.

La lección que dimana de este proceso de reforma, ahora que se encamina hacia el fin de la década de los noventa, es que las reformas impulsadas por el financiamiento de los años ochenta redujeron el costo de la educación para el gobierno central en el corto plazo y allegaron nuevos recursos públicos y privados locales, aunque también acaso hayan reducido la calidad y aumentado la desigualdad de la educación (véase Prawda, 1993). La educación primaria en las regiones y escuelas de menor capacidad fue la que tuvo menos

posibilidades de adaptarse financiera o técnicamente a la reducción del financiamiento público y de la asistencia técnica. La calidad de la educación secundaria acaso se haya resentido más, reduciendo la movilidad de los estudiantes de bajos ingresos y acrecentando la desigualdad educacional.

En verdad, la experiencia de los años ochenta sugiere que incluso cuando las reformas por financiamiento contenían aparentes elementos de reforma por competitividad, es decir, los intentos de reducir la burocracia educacional e instituir incentivos de mercado, la calidad no mejoró hasta que se reforzó la *capacidad* de las escuelas y de los distritos administrativos para mejorar la calidad. La orientación principal del proceso de reforma tuvo que ir más allá de la preocupación de que la eficiencia incluya una mejora del rendimiento de los estudiantes, en particular de los alumnos de bajos ingresos en la educación básica. Esos cambios se están produciendo en países como Chile y Argentina. El aumento de la capacidad ha requerido que se eleven los recursos del gobierno central destinados a la educación, que se formulen programas con objetivos muy precisos para mejorar la formación pre-servicio de los maestros, que se imparta formación en servicio a maestros y administradores, que se elaboren planes de estudio, que se eleven las normas de rendimiento y que se instituyan sistemas de evaluación regionales o nacionales para determinar el rendimiento de los estudiantes (y de las escuelas), todo lo cual requiere la atención y la intervención del gobierno central o regional.

Un buen ejemplo de reforma impulsada principalmente por razones de financiamiento es el de Costa Rica. Ese proceso de reforma es interesante debido al contexto sumamente democrático de la sociedad costarricense. El caso costarricense tiene sus propias peculiaridades, pero ilustra los problemas que se plantean cuando se trata de reducir los costos de la educación sin tener en cuenta la resistencia de los docentes y se procura mantener la calidad educacional haciendo caso omiso de la capacidad declinante del sistema educacional para satisfacer los criterios de calidad (ver Recuadro 1).

### LECCIONES DE LA DESCENTRALIZACION

El tipo más común de reforma en la región durante los años ochenta y a principios de los noventa ha sido el intento de reducir el gasto del gobierno central en educación mediante la descentralización de la toma de decisiones (esto es, de la gestión) en la educación y, en menor medida, de su financiamiento. Este tipo de reforma se llevó a cabo en varios países de América Latina en los años setenta y ochenta (con mayor intensidad en la Argentina y Chile, aunque también en 1989 en Colombia) y se está difundiendo ahora a otros países (por ejemplo, El Salvador, México, Nicaragua y Perú). Brasil no ha tenido que descentralizar porque, con pocas excepciones, sus sistemas de enseñanza primaria y secundaria han sido siempre administrados por los estados y municipios<sup>3</sup>.

**Recuadro 1. Costa Rica: El costo cualitativo de las reformas impulsadas por el financiamiento**

---

<sup>3</sup> Históricamente la educación primaria y secundaria de Brasil ha estado sumamente descentralizada en favor de los estados y los municipios. Sin embargo, el gobierno central administra una parte importante de los recursos nacionales para mejorar la calidad educativa. Estos recursos se han redistribuido a los estados y municipios en función más de los intereses políticos que de las necesidades educacionales. Esta peculiar combinación de gestión financiera descentralizada y centralizada podría ser una de las explicaciones de la baja calidad y falta de equidad de los sistemas educativos de Brasil. Sin embargo, en el actual entorno de la reforma educativa y, en particular, en el caso de Brasil, la ejecución de reformas educativas puede ser más fácil en un marco institucional descentralizado. La condición básica sería que la clase política se comprometiera a mejorar la educación y diera así un ejemplo a los estados y municipios. Aunque el proceso de reforma no se pudiera llevar a cabo a nivel nacional, unos pocos casos podrían tener un gran efecto en la región y en el país en su conjunto (véase el Recuadro 2 sobre Minas Gerais). Lo mismo se puede decir del gobierno central. Como no tienen una responsabilidad directa por la gestión del sistema educacional, los organismos federales pueden redefinir mejor su función y revisar los criterios de asignación de los recursos federales, como se está haciendo ahora.

Costa Rica sufrió las mismas crisis internacionales que otros países de América Latina y el Caribe a finales de los años setenta y ochenta y, al igual que esos países, solicitó financiamiento de transición al FMI y una serie de préstamos de ajuste estructural al Banco Mundial. La AID de los Estados Unidos también allegó recursos a Costa Rica. La asistencia externa ascendió al 7% del PIB entre 1983 y 1990. La recesión de principios de los años ochenta tuvo una importante incidencia en el sector de la educación. El gasto por estudiante declinó de manera pronunciada en todos los niveles, especialmente en la esfera primaria, donde disminuyó más de 30 por ciento. Hubo una reducción radical de los suministros escolares y lo propio ocurrió con los sueldos de los docentes (junto con todos los sueldos de los sectores público y privado). La matrícula de la enseñanza primaria y secundaria declinó de manera pronunciada.

El efecto de los programas de ajuste estructural sobre la educación después de 1982 fue más sutil. La necesidad de los gobiernos de contener el gasto público hizo que se contuvieran los sueldos de los docentes, que habían declinado en 30% en términos reales en el caso de los maestros primarios y en 40% en el caso de los profesores secundarios en 1979-1982. Esa política tuvo éxito hasta 1988. Los sueldos de los maestros de primaria se mantuvieron en los bajos niveles que habían registrado en 1982 y los sueldos medios de los profesores de secundaria declinaron otro 5%. Los edificios escolares se deterioraron y los maestros tuvieron que recurrir a los padres para poder adquirir útiles escolares. Al mismo tiempo, el gobierno introdujo en centenares de escuelas primarias un experimento de aprendizaje asistido por computadoras, financiado con recursos de la IBM; el proyecto resultó satisfactorio a pesar de que no se integró al plan regular de estudios. El gasto por estudiante universitario se mantuvo también en un nivel relativamente constante durante los años ochenta, a pesar del gran aumento de la matrícula.

Con una gran asistencia externa, la economía se recuperó lentamente desde 1982 a 1988. El PIB per cápita aumentó en 1% por año, los sueldos del sector privado aumentaron en más del 30% e incluso los sueldos medios de los funcionarios públicos aumentaron en más del 20%. Los docentes soportaron la mayor incidencia de los programas de ajuste estructural y sintieron que se discriminaba contra ellos, tanto más porque fueron los destinatarios explícitos de las medidas adoptadas por tres gobiernos consecutivos que los consideraron el principal obstáculo al mejoramiento de la educación. Sin embargo, los maestros estaban tratando de salir adelante en circunstancias cada vez más adversas. Por ejemplo, la privatización de los costos de los suministros escolares continuó reduciendo las matrículas secundarias y dio lugar a un aumento de las tasas de deserción. Los docentes experimentados abandonaron la enseñanza secundaria, nivel en el cual se habían reducido más los sueldos, y donde fueron reemplazados por “aspirantes” o “autorizados”, esto es, maestros sin habilitación que recibían remuneraciones más bajas.

Los sindicatos docentes no pudieron negociar aumentos de sueldos con el gobierno, pero acudieron a la justicia aduciendo con éxito que los maestros eran profesionales y que se les debía pagar como tales. A partir de 1989 el gobierno tuvo que aumentar la remuneración de los maestros para conformarse a los niveles establecidos por orden judicial. Para 1993 los sueldos habían llegado a los niveles registrados a finales de la década de los setenta. Sin embargo, en 1995, en el marco de la constante contienda entre los maestros y un gobierno que necesitaba préstamos de ajuste estructural, el gobierno logró apoyo para sancionar una nueva ley que redujo las pensiones de los docentes.

En consecuencia, los programas de ajuste estructural tendieron a crear una considerable hostilidad y desconfianza entre los maestros y el gobierno, a disminuir la calidad de la educación primaria y, en particular, de la secundaria, pues habían afectado la motivación de los docentes y disminuido la disponibilidad de suministros escolares (incluidos los libros), y han trasladado a las familias los costos de la asistencia a la escuela, reduciendo así la matrícula secundaria, que es la vía tradicional para la movilidad social. El gobierno, por lo menos antes de la más reciente ley de reducción de las jubilaciones, no logró disminuir de manera permanente el costo de la escolaridad. [Fuente: Carnoy y Torres, 1994.]

Como se explicó anteriormente, en su mayor parte, las reformas de descentralización tuvieron por objeto reducir la escala de la burocracia educacional del gobierno central y trasladar la gestión educacional a los estados y municipios. En la práctica, parecen estar motivadas también por objetivos políticos, como los de neutralizar el poder de los sindicatos docentes. Algunos de los objetivos menos explícitos de la descentralización bien pueden haber sido contradictorios con la reducción de la burocracia. En algunos países, la descentralización aumentó el empleo en años de recesión mediante la creación de nuevas estructuras regionales y locales, incluso en Chile. En Brasil la municipalización de la escuela primaria generó estructuras dobles (a nivel del estado y de los municipios) y en las ciudades medianas y grandes creó una burocracia municipal cuestionablemente necesaria para administrar las nuevas funciones educacionales de los municipios. Por lo

tanto, y a la luz de los datos disponibles, apenas si se puede concluir que la descentralización redujo realmente los recursos del gobierno central destinados a la educación. En algunos países, aunque el gasto en educación declinó en términos absolutos en los años ochenta, en realidad aumentó en porcentaje del PIB. En la mayor parte de los países, la burocracia educacional se expandió más que las matrículas de la enseñanza primaria y secundaria.

La experiencia sugiere que la descentralización sin apoyo técnico y financiero del gobierno central puede reducir la calidad de la educación, especialmente para los pobres. Países como la Argentina y Chile están ahora estudiando la necesidad de fortalecer la función del gobierno central en la evaluación, supervisión y ejecución de programas con beneficiarios definidos para favorecer a las escuelas o autoridades locales más necesitadas. En Chile se está procediendo a centralizar algunos esfuerzos de mejoramiento educacional, como se verá más adelante. En Argentina, la Ley Federal de Educación de 1993 redefinió la función del estado federal y provincial y estableció un aumento anual de los recursos financieros destinados a la educación que se transferirán a las provincias. Los ministerios de educación del estado federal y de las provincias firmaron un Pacto Federal de Educación para definir los programas y actividades en los que se usarían esos recursos. Actualmente, el gobierno federal administra los servicios nacionales de información y evaluación de estudiantes y proporciona a las provincias los siguientes servicios: 1) asistencia técnica en la evaluación de los estudiantes; 2) fortalecimiento de la capacidad técnica e institucional para que los sistemas provinciales de información educacional formen parte de la red federal de información y estadísticas de educación; 3) orientaciones nacionales sobre los planes de estudio; 4) una red nacional de formación de maestros en el empleo, y; 5) programas nacionales destinados a las regiones y escuelas más pobres, con suministro de libros, formación especializada para los docentes, computadoras y rehabilitación de escuelas. En fecha más reciente, el gobierno federal de Brasil estableció los criterios para redistribuir los fondos de administración federal, a fin de velar por que lleguen realmente a las escuelas, y mejoró los sistemas de información y evaluación de los estudiantes. El Congreso Nacional está examinando un nuevo proyecto de ley federal que proporcionaría nuevos recursos federales para aumentar las remuneraciones de los docentes primarios y secundarios.

La descentralización se ha presentado como una reforma impulsada por la competitividad—esto es, una reforma que eleva la productividad en la educación y, por ende, contribuye de manera significativa a mejorar la calidad de los recursos humanos de un país—, principalmente mediante un proceso que aproxima la toma de decisiones educativas a las necesidades de los padres, dando más autonomía de decisión a las autoridades locales en materia educacional. Se supone que, al atribuir mayor control sobre el plan de estudios y los métodos pedagógicos a las comunidades locales, los maestros y directores de las escuelas, el resultado será una mejor adecuación entre los métodos educativos y la población atendida, así como también una mayor rendición de cuentas de los resultados. Según dicen los reformadores, si las autoridades educativas locales se ven a sí mismas y son percibidas como órganos responsables por la prestación de los servicios de educación, mejorará la calidad de la educación. Los datos disponibles en los Estados Unidos no confirman este razonamiento<sup>4</sup>.

Sin embargo, algunas de las reformas de descentralización en América Latina en la década de los ochenta siguieron una variante de las “reformas impulsadas por financiamiento”. Se descentralizó el “control” de las escuelas en favor de las provincias o los municipios, con una transferencia de recursos a las autoridades

---

<sup>4</sup> Aunque descentralizar la gestión y el financiamiento de sistemas de educación altamente burocráticos y centralizados debiera traducirse en una mayor capacidad de innovación y eficiencia en la prestación de servicios educativos, con una mayor rendición de cuentas a los padres, existen pocas indicaciones de que la descentralización por sí misma pueda mejorar la calidad de la educación. En los Estados Unidos, donde se ha hecho un esfuerzo concertado por trasladar el control de las decisiones educativas a cada escuela, las extensas evaluaciones que se han realizado demuestran que la autonomía de las escuelas no ha producido aumentos significativos del rendimiento de los estudiantes (Malen, Ogawa y Krantz, 1989; Hannaway y Carnoy, 1993).

locales, pero se presionó a las provincias y los municipios para que captaran más recursos a nivel local, ya que se habían reducido los recursos provenientes del gobierno central. En Argentina y Chile, dos países que emprendieron grandes reformas de descentralización en los años setenta y ochenta, el gasto real total del gobierno central en educación declinó inicialmente. En Chile el gasto público por alumno primario aumentó y sólo declinó en la segunda mitad del decenio (Banco Mundial, 1993, pág. 90). En el caso de Argentina, el proceso tuvo dos fases. En la primera (1976-1983), se descentralizó la educación primaria pero los recursos no fueron transferidos a las provincias. Por el contrario, cuando a partir de 1991 se comenzó a descentralizar las escuelas secundarias y post-secundarias, las transferencias de dinero llegaron a las provincias.

La experiencia en América Latina y el Caribe sugiere que la versión de la descentralización por financiamiento puede producir un mejoramiento de la educación a nivel local, si bien sus efectos positivos quedan más que neutralizados si se reducen el gasto educacional y la asistencia técnica del gobierno central (o, en el caso del Brasil, si éstos no existen). También puede aumentar la desigualdad de los resultados educacionales (en el Brasil, esa desigualdad sigue siendo elevada), porque las localidades pobres tienen menos recursos financieros, técnicos y humanos propios para invertir en la educación que las localidades de ingresos más elevados. Para que la descentralización eleve la calidad y reduzca la desigualdad, el proceso de descentralización necesita todavía la presencia del gobierno central y la voluntad de encauzar los recursos necesarios a las regiones y escuelas más pobres.

Algunos países ya han comprendido que las reformas impulsadas por el financiamiento no mejoran la calidad de las escuelas y que, en cambio, sí se logra ese objetivo si se pone énfasis en elevar el rendimiento y los recursos necesarios. A medida que la región se democratizó y que aumentaron las tasas de crecimiento económico a finales de la década de los ochenta y durante los noventa, también se produjo una transformación de los esfuerzos por mejorar la calidad educativa. En el contexto de la democratización política y el mejoramiento de la situación económica, el gobierno central de Chile durante los años noventa, por ejemplo, cambió la orientación de la reforma para aumentar mucho más el gasto por alumno e hizo hincapié en las escuelas de más bajo rendimiento (mejoramiento de la productividad y de la igualdad). En la Argentina, los ministerios del gobierno central y de las provincias comenzaron también a intervenir más activamente en la ejecución de programas para aumentar la productividad y también aumentaron los gastos. Por ejemplo, en 1993, se creó un programa con destino a 10.000 escuelas ubicadas en distritos pobres. El programa proporciona formación de maestros, libros, computadores y reparación y mantenimiento de escuelas. En el sistema brasileño, descentralizado desde hace mucho tiempo, las reformas impulsadas por competitividad e igualdad han comenzado a nivel de los estados y municipios (véase el Recuadro 2 sobre Minas Gerais). Las reformas en otros países que ya tenían un régimen democrático, como Colombia, que comenzaron a fines de la década de los ochenta, cambiaron rápidamente de orientación por una razón distinta. Sin esperar a aprender de los resultados de la reforma educativa por financiamiento, los municipios y los maestros transformaron la reforma de descentralización en una reforma impulsada más por la competitividad y la equidad. Sin embargo, los reformadores en otros países, como México y El Salvador, abrigan todavía la esperanza de que la descentralización predominantemente por razones de financiamiento será el mecanismo para mejorar la escuela, economizar recursos públicos o ambas cosas a la vez.

## **Recuadro 2: La reforma educativa en Minas Gerais (Brasil)**

Habida cuenta del nivel de desarrollo económico del Brasil, los alumnos de la educación básica tienen un rendimiento deficiente. Brasil está rezagado también en relación con Chile y Costa Rica en la reforma de la educación. Sin embargo, un estado del Brasil, Minas Gerais, se ha colocado a la vanguardia en la reforma de su enseñanza básica. La reforma, que ya cumplió cinco años, se considera un modelo nacional. A diferencia de las anteriores reformas introducidas en Chile, esta reforma no fue una reforma por financiamiento, pues fue acompañada, en cambio, por un aumento del gasto por alumno y por aumentos de las remuneraciones de los docentes. Las mejoras de la gestión educacional y la eliminación de burocracia superflua a nivel del estado y de las escuelas también liberó más recursos para las escuelas.

El atributo más interesante de la reforma es su enfoque múltiple. Trató simultáneamente de: 1) aumentar la autonomía de las escuelas; 2) transferir recursos financieros directamente al control de las juntas escolares; 3) crear juntas escolares con activa participación de los padres; 4) que los directores fueran elegidos por todos los padres, alumnos, maestros y personal de las escuelas de entre candidatos preseleccionados por examen; 5) establecer programas de formación normalista administrados por las escuelas, y; 6) de establecer una evaluación de las escuelas a nivel de todo el estado mediante un programa de exámenes de los alumnos.

Una condición previa crítica de la reforma fue la disposición del nuevo gobernador de afrontar el precio político del cambio, ya que el nuevo gobernador tuvo que enfrentarse a los sindicatos de docentes y adoptar la decisión políticamente difícil de despolitizar las escuelas (la política ha sido tradicionalmente importante en la selección de directores de escuelas y en los traslados de maestros). El gobernador atribuyó plenas facultades para ejecutar la reforma al nuevo secretario de educación del estado, que provenía del sector empresarial y tenía considerable experiencia en la administración de escuelas. El sindicato de maestros se mostró renuente y estuvo mucho tiempo en huelga; sin embargo, el gobierno del estado trató de no establecer una relación de antagonismo con el sindicato, relación que desde entonces ha sido por lo menos aceptable.

Un segundo elemento esencial de la reforma fue establecer un sistema de exámenes de estudiantes a nivel de todo el estado, que había sido tabú en Brasil por varios decenios. Los exámenes dieron a la administración del estado una medida directa del rendimiento del aprendizaje en todas las escuelas administradas por el estado. Las escuelas municipales utilizaron el examen con carácter voluntario, pues son independientes de la administración y el financiamiento del estado. Ahora que el régimen de exámenes se encuentra en su cuarto año de aplicación, se pueden evaluar los cambios ocurridos en el rendimiento de cada escuela. Los aumentos del rendimiento son notables, pues los puntajes medios aumentaron de 21%, 44% y 8% en portugués, matemática y ciencias entre 1992 y 1994. Lo mismo puede decirse de las tasas de repetición, que declinaron de 26% a 19% entre 1990 y 1994.

Para ganarse la aceptación de los padres y del público en general, la administración del estado publicitó ampliamente la reforma. Los puntajes de los alumnos se comunicaron a los padres, a fin de crear un proceso de participación en favor del mejoramiento de la educación. Además, para proteger a la reforma de posibles cambios cuando triunfara la oposición en las elecciones, el secretario de educación propició un movimiento en apoyo de los principios de la reforma. Empresarios y ciudadanos influyentes firmaron un Pacto para la Educación y se reunieron periódicamente para darle apoyo político. Incluso cuando la oposición perdió las elecciones, el Pacto siguió siendo una fuerza política para defender las reformas. En algunos pueblos se colgaron pancartas en las calles principales con el siguiente lema: “En nuestro pueblo, todos los niños de 7 a 14 años están en la escuela”. El nuevo presidente de la Federación de Industrias creó un consejo especial para promover la calidad educativa en el estado. Los industriales, educadores y dirigentes locales se movilizaron para promover la “calidad total” y la competitividad de la industria local mediante el mejoramiento cualitativo de la educación.

## **La reforma de descentralización y privatización en Chile**

El “modelo” de reforma de descentralización se aplicó en Chile en 1981, cuando el gobierno central transfirió a los municipios la educación primaria y secundaria y financió la creación de escuelas privadas mediante un plan nacional de subvenciones a la asistencia escolar<sup>5</sup>. En consecuencia, la mayor parte del financiamiento

---

<sup>5</sup> En este contexto, se entiende por escuela “privada” la que es *administrada* privadamente, ya sea con fines de lucro o por organizaciones religiosas, incluso cuando las escuelas con administración privada son gratuitas, y se financian principalmente con recursos del estado y deben atenerse a ciertos requisitos que establece el estado. Aunque el financiamiento público y la reglamentación del estado indicarían que las escuelas con administración privada no son enteramente “privadas”, la definición se conforma al concepto general de institución educativa privada y, en verdad, a la definición de empresa privada.

público continuó siendo centralizado, pero el control de los recursos se trasladó a los municipios en el caso de las escuelas públicas y a las autoridades de las escuelas mismas en el caso de las escuelas privadas. Las decisiones respecto de la prestación de los servicios de educación se trasladó también en gran medida a los municipios y a las escuelas.

En Chile la reforma de descentralización fue dictada desde arriba por el régimen militar, con el objetivo de privatizar—en la mayor medida posible—la administración de la educación. Incluso en este caso, la descentralización se llevó a cabo por etapas. Antes de la reforma educativa de 1980, la burocracia del estado durante los años setenta traspasó responsabilidades a las provincias y los municipios, administrados por alcaldes y concejos no electivos. También se disolvió el sindicato de maestros. Dentro de la reforma propiamente dicha, la privatización se organizó en torno de un plan de subvenciones a la asistencia escolar y de privatización de los contratos de los docentes, con lo cual se transformó a los maestros de funcionarios públicos en empleados privados sin representación sindical. Las escuelas municipales y las escuelas con administración privada subsidiadas recibieron el mismo financiamiento por estudiante y se procedió a desregularizar el plan de estudios.

La reforma chilena ciertamente logró la descentralización de la toma de decisiones en favor de las comunidades locales y las escuelas (en el caso de las escuelas privadas). También pudo subsidiar a las escuelas privadas. Para 1993, el 40% de los alumnos de primaria y el 50% de los estudiantes secundarios asistían a escuelas con administración privada (Comité Técnico, 1994, pág. 26). Sin embargo, se puede discutir si la reforma resultó exitosa también desde el punto de vista financiero. Inicialmente, el gasto público en educación registró un aumento. Además, el gasto en administración, otro objetivo financiero de la descentralización, creció porque hubo que aumentar el personal para fortalecer la estructura regional del Ministerio de Educación descentralizado. La contribución financiera del gobierno central a la educación se redujo de 3,5% del PIB en 1980 a 2,5% en 1990, debido más a la crisis financiera general que a las mejoras de la eficiencia.

Desde el punto de vista cualitativo, sin embargo, la reforma tuvo poco o ningún éxito durante los años ochenta, y los alumnos de los estratos socioeconómicos más bajos probablemente resultaron perjudicados. El rendimiento general de los alumnos no aumentó a pesar de la eficiencia presumiblemente mayor de la escuela privada. Los nuevos recursos privados y aquellos públicos de origen local destinados a la educación secundaria y superior no estuvieron a la par de las reducciones del gasto del gobierno central, lo que dio lugar a una crisis de acceso para los estudiantes de más bajos ingresos y a una crisis de calidad para todos los estudiantes, salvo los de los grupos socioeconómicos más elevados. Además, los municipios más pobres no fueron buenos administradores de escuelas, pues el estado no se ocupó del fortalecimiento de la capacidad como componente de la reforma. La reforma promovió programas innovadores de educación técnica, particularmente para el 8% de los estudiantes en escuelas administradas por asociaciones de empleados, pero el resto del sistema empeoró.

Al restablecerse la democracia en 1990, esas deficiencias se reconocieron oficialmente. Además, se pusieron de manifiesto las tensiones y conflictos entre los maestros y el estado a pesar de la disposición del nuevo régimen a conceder grandes aumentos de sueldos y a mejorar considerablemente las condiciones de la enseñanza en la escuela pública. También se advirtió claramente que muchos municipios, por sí solos, carecían de los recursos o de la capacidad técnica para administrar la educación (al igual que la atención de salud) a nivel municipal<sup>6</sup>. Una evaluación de la reforma de 1980 realizada en 1994 sugirió que se necesitaba un enfoque

---

<sup>6</sup> El gobierno democrático continúa comprometido con el proceso de descentralización. En las recomendaciones más recientes se prevé que la administración educativa de los recursos financieros en las escuelas municipales se traslade a las escuelas mismas, en la hipótesis de que padres y maestros tienen un concepto más claro de la forma en que se han de distribuir los recursos para lograr un mejor aprendizaje (Comité Técnico, 1994). La hipótesis se basa en la eficiencia presumiblemente mayor de las escuelas

mucho más integrado, que reconociera la necesidad de perfeccionar los conocimientos de los docentes y diera incentivos financieros a las escuelas, como recompensa por la innovación y el mejoramiento de la escuela. Entre 1990 y 1995, como parte del compromiso de acrecentar los recursos públicos destinados a la educación, los sueldos de los maestros se aumentaron en 32%. Se hizo una firme recomendación de que se mejorara la calidad de los nuevos maestros y su formación antes del empleo y de que se atribuyera mayor importancia a la formación de maestros en el empleo, incentivando también a aquellos con desempeño particularmente satisfactorio con estudios en el extranjero y con reconocimiento público (Comité Técnico, 1994, pág. 109).

Con asistencia externa primero de los países escandinavos y después del Banco Mundial, el nuevo gobierno de Chile, comenzó también una gran reforma impulsada por la equidad. El programa chileno P-900 tuvo por objeto mejorar la calidad de la educación en las escuelas primarias de más bajo rendimiento del país y con mayor índice de pobreza (UNESCO, 1993). Comenzando en 1990 con 900 escuelas, el programa se ha ampliado de manera sostenida hasta abarcar varios miles de escuelas dentro de un programa general para mejorar el rendimiento<sup>7</sup>. Por un lado, se diferencia de la Escuela Nueva de Colombia (véase el Recuadro 3), que tuvo y tiene por objeto ampliar el acceso y mejorar la calidad de la educación en zonas *rurales de difícil acceso*, pues el P-900 se organizó y está organizado con el objeto de mejorar el rendimiento de las escuelas *de rendimiento deficiente*. Por otro lado, ambos programas son similares en lo que concierne a los enfoques sistémicos que emplean para simultáneamente mejorar la capacidad de los maestros con una formación recurrente en el empleo, mejorar los libros de texto y otros materiales didácticos utilizados en las escuelas y utilizar programas de extensión para hacer participar más a los padres en el rendimiento académico de sus hijos. Además, las escuelas del programa P-900 tuvieron aumentos del rendimiento superiores al promedio de todas las escuelas subsidiadas, privadas y municipales<sup>8</sup>. De acuerdo con los resultados de los tests nacionales del SIMCE, los alumnos de las escuelas del programa P-900 mejoraron mucho su rendimiento en los exámenes de castellano y matemática en 1990-1992 (Comité Técnico, 1994, pág. 36). El programa P-900 se ejecutó con un costo medio de US\$15.000 por alumno, sin incluir sueldos de maestros y otros gastos recurrentes. El Banco Mundial ha prestado a Chile aproximadamente US\$ 375 millones con destino a un programa más amplio de mejoramiento de la educación primaria (Banco Mundial, 1991). De esa suma se destinan casi US\$40.000 a alrededor de 5.000 escuelas que se financiarían mediante proyectos con base en las escuelas (US\$7.500 por escuela durante cinco años).

Cabe señalar un punto importante: la descentralización, como cualquier otro cambio institucional por sí sólo, no dio respuesta al problema del mejoramiento de la educación. Aunque la descentralización es evidentemente deseable en los sistemas de educación altamente burocratizados de América Latina y el Caribe, tiene que ir acompañada de un gran número de otras medidas concentradas en el fortalecimiento de la capacidad, el establecimiento de normas y la coherencia de las políticas, muchas de las cuales por lo común han sido

---

privadas subsidiadas, que *sí* administran las finanzas a nivel de la escuela. Sin embargo, en 1990 sólo uno de cuatro niños en las escuelas privadas subsidiadas provenía de familias del quintil inferior de ingresos. Existen algunas evidencias de que los niños con esos antecedentes socioeconómicos no tuvieron tan buen rendimiento como en las escuelas municipales (Rounds Parry, 1994). Ello sugiere que el traslado del poder de decisión al nivel más descentralizado no necesariamente produce mejores resultados para aquellos niños que necesitan la mayor innovación y conocimiento técnico para mejorar su aprendizaje.

<sup>7</sup> Debe reconocerse que la preparación del programa P-900 fue más fácil y más rápida de lo que habría podido serlo en otros países en esa época, porque Chile tenía ya un sistema de evaluación de estudiantes y porque la descentralización permitió definir mejor los costos escolares.

<sup>8</sup> Estos resultados se deben interpretar con cautela, porque esas escuelas eran las que tenían el rendimiento más deficiente entre las escuelas del sistema. Aumentar el rendimiento desde un nivel muy bajo es más fácil que hacerlo después que los estudiantes han logrado llegar a un nivel medio.

responsabilidad de los gobiernos centrales o de los estados (por ejemplo, en el sistema educacional altamente descentralizado de los Estados Unidos) y no de las escuelas o de los municipios. Esas otras medidas que se necesitan para mejorar la calidad educativa implican también que, en particular con la descentralización de la administración de escuelas, los gobiernos centrales tendrán que dedicar más recursos al mejoramiento de las escuelas.

### **La descentralización y recentralización en Colombia**

Un sistema de educación descentralizado tiene ventajas evidentes *si* la capacidad a nivel local está a la altura de la función de impartir educación de alta calidad y *si* se dispone de recursos suficientes, ya sea del gobierno central, de la jurisdicción local o de ambos. Sin embargo, cuando se instituyeron las reformas de descentralización en la Argentina durante su primera fase, en Chile y en México, sin embargo, esas condiciones de éxito fueron menos importantes que el traslado de la responsabilidad financiera del gobierno central a las autoridades provinciales, departamentales o municipales. Para los que propugnan la reforma, la descentralización misma se ve como la clave del mejoramiento educacional; para quienes se oponían a ella (en general, los sindicatos de maestros, como en la Argentina, Chile, México y Nicaragua y las autoridades locales, como en México), esa opinión se sustenta en sus intereses financieros y, en el caso de los sindicatos de maestros, en los contratos de empleo. Aunque los partidarios de la descentralización aducen que esa oposición es necesariamente perjudicial para el mejoramiento de la educación, si la descentralización está primordialmente *impulsada por razones de financiamiento* (y no por la productividad educativa), los compromisos políticos fruto de la oposición de las autoridades locales y de los docentes bien pueden dar lugar a que se aumenten los recursos destinados a sueldos.

A este respecto es instructiva la historia de la reciente reforma en Colombia. A mediados de los años setenta, Colombia ya había hecho una gran innovación educativa por medio del proyecto de Escuelas Nuevas, de carácter sumamente autónomo (ver Recuadro 3). Sin embargo, la reforma de descentralización de Colombia, que comenzó en 1989, fue ideada con carácter sistémico y no para resolver un problema particular de acceso a la educación y de calidad de la educación. La descentralización colombiana se produjo en un contexto democrático, en condiciones políticas muy distintas de las observadas en Chile en 1981 y, por ende, se configuró de manera distinta de la reforma chilena inicial. Al igual que en Chile, la presión en favor de la descentralización educativa formó parte de una campaña más amplia de descentralización política. En 1985 el Congreso colombiano aprobó la elección popular de alcaldes y ello hizo inmediatamente aumentar las expectativas de que los municipios administrarían los servicios sociales, tales como la educación y la salud. En 1989 se sancionó una ley que aumentó la función de los municipios en la administración de la educación, pues les atribuyó concretamente el control sobre la contratación de los maestros y la toma de diversas decisiones sobre asignación de recursos educacionales, en tanto que el gobierno central continuó financiando las remuneraciones de los maestros y otras partidas presupuestarias (Montenegro, 1995). Sin embargo, en 1991-1992, en el contexto de una reestructuración general de la economía colombiana, el gobierno propuso que se delegara a los municipios el control sobre la administración de las escuelas locales y que el gobierno central concediera subvenciones globales, que implicarían una reducción de los gastos del gobierno central. De acuerdo con esa misma propuesta, los departamentos se ocuparían de las actividades de apoyo técnico y formación de maestros y las escuelas mismas tendrían autonomía para administrar y seleccionar el personal escolar. A fin de dar más posibilidades de elección a los padres y de aumentar la competencia entre las escuelas, se crearían bonos que se distribuirían a los estudiantes pobres y se incentivaría la expansión de la educación privada.

<b>Recuadro 3. Las Escuelas Nuevas de Colombia</b>
--

En una región que no se caracteriza por el progreso en la educación, el movimiento de la Escuela Nueva constituye un gran contraste. Ha dado nueva vida a la educación rural y ha rehabilitado la idea de la enseñanza simultánea de varios grados. Se puede considerar también como un importante experimento de descentralización escolar.

La reforma de la Escuela Nueva comenzó en 1975 con el objeto de aumentar el acceso a la educación primaria en las zonas rurales de Colombia y de elevar su calidad. Comenzó como un experimento de un grupo de maestros rurales, con apoyo financiero de organizaciones no gubernamentales. Desde entonces se ha convertido en un programa oficial del gobierno y ha crecido de las primeras 500 escuelas a más de 17.000 establecimientos, esto es, casi la mitad de las escuelas rurales de Colombia. Por lo tanto, las escuelas tratan de impartir una enseñanza primaria completa en cinco años en lugares en los que podría no haber un número suficiente de estudiantes para justificar un maestro por cada grado. Las Escuelas Nuevas, por lo tanto, son escuelas de enseñanza simultánea de varios grados, con uno o dos maestros por escuela. Los estudiantes son promovidos de manera flexible pero no automática y completan las unidades de estudio a su propio ritmo. La labor individual del alumno se combina con trabajos en grupos pequeños y los alumnos de más edad ayudan a los más pequeños. El trabajo individual y en grupo se orienta con guías de autoenseñanza, acompañadas por guías del maestro. Otra parte integral de las Escuelas Nuevas es una pequeña biblioteca con diccionarios, libros de texto y libros infantiles. En la medida necesaria, el personal recibe entrenamiento en tres cursos de una semana cada uno durante el primer año lectivo con talleres de perfeccionamiento en "microcentros". Los centros están ubicados en escuelas de demostración que se consideran ejemplos particularmente aptos de la metodología de la Escuela Nueva. Además, se espera que las Escuelas Nuevas sean un centro de recursos e intereses para la comunidad circundante. Se supone que ciertas tareas comunitarias se llevarán a cabo con la cooperación de maestros, alumnos y padres, incluida la preparación del calendario agrícola y de una descripción cultural y socioeconómica del área donde se encuentra la escuela (McEwan, 1995).

Dos evaluaciones distintas de las Escuelas Nuevas indican que sus alumnos tienen un rendimiento mucho mejor en el tercer grado y algo superior en el quinto grado que los alumnos de las escuelas rurales tradicionales (Psacharopoulos *et al.*, 1993; McEwan, 1995). Ese resultado es particularmente interesante porque un tercio de las Escuelas Nuevas no tiene las bibliotecas necesarias y la mitad no utilizan los textos de instrucción, en parte porque algunos estados y otras fuentes de financiamiento no han aportado los recursos necesarios. Las Escuelas Nuevas representan un gasto mayor que las escuelas rurales tradicionales. Aunque tienen menos estudiantes debido a su relativo aislamiento, aún así necesitan un mínimo de personal. En consecuencia producen un mayor rendimiento y una menor deserción a un costo más elevado (MacEwan, 1995). Sin embargo, podría argumentarse que en localidades menos aisladas los costos relativos de las Escuelas Nuevas serían menores, mientras que sus resultados académicos continuarían siendo más elevados.

El debate de las medidas de reforma en la Asamblea Constitucional demostró que las administraciones municipales estimaban que la propuesta de descentralización estaba motivada principalmente por el deseo de reducir el gasto del gobierno central en educación. Los municipios querían mayores transferencias de dinero y una menor responsabilidad local en la recaudación de rentas, a cambio de asumir la provisión de los servicios de educación<sup>9</sup>. En última instancia, el gobierno central aumentó el paquete de transferencias de recursos como parte de la Nueva Constitución, si bien ello significó un aumento del costo fiscal de la reforma. Sin embargo, una vez sancionada la Constitución, el Congreso tuvo que proponer cambios legales específicos en la forma en que se administraba la educación y ello generó una nueva ola de oposición, esta vez por parte del FECODE, el sindicato de los maestros (Montenegro, 1995, pág. 7). El sindicato elaboró su propio proyecto de ley que estaba diametralmente opuesto a la reforma. Luego de un prolongado y penoso debate, se aprobaron ambas leyes de reforma. Como resultado, la responsabilidad total por las escuelas se transfirió sólo a los departamentos y a los municipios más grandes pero no se dio a las escuelas autonomía para seleccionar, contratar, despedir o sancionar a los maestros o al personal administrativo. La evaluación del rendimiento de los estudiantes debía formar parte de la reforma, pero no servir de base para el ascenso de los docentes. Se

---

<sup>9</sup> Las declaraciones de los alcaldes y de otras autoridades locales se deben analizar cuidadosamente. En el Brasil, la Constitución de 1988 descentralizó los recursos en favor de los municipios. La transferencia de los servicios sociales, sin embargo, tropezó con una enérgica oposición de la poderosa asociación nacional de municipios. El resultado ha sido que los gobiernos de los estados quedaron agobiados con demandas sociales y los municipios, con pocas excepciones, gastaron los recursos en todo menos en educación básica. Algunos municipios crearon instituciones municipales de estudios superiores para las elites locales.

aprobaron bonos escolares para los estudiantes pobres, así como también incentivos para construir nuevas escuelas públicas y privadas y la posibilidad de que los servicios de educación se adjudicaran por contrato a proveedores privados. Además, se garantizó que las remuneraciones de los maestros y administradores de educación se financiarían con cargo a las transferencias del gobierno central a los departamentos y municipios más grandes (véase también Londoño, 1995).

El debate y las maniobras políticas en relación a la reforma colombiana sugieren que, en un contexto democrático, los gobiernos centrales deben tener capacidad de negociación y contar con el apoyo de la sociedad. Los costos de la descentralización de la educación se deben evaluar teniendo en cuenta los diferentes intereses de los estudiantes. Se debería proteger a los que no estén representados. Los reformadores tienen también que ser realistas respecto de los sindicatos de maestros. Es probable que los sindicatos consideren que la descentralización—particularmente la privatización del contrato entre el maestro y la escuela— constituye una amenaza directa a su seguridad en el empleo. Los maestros no están particularmente bien remunerados en América Latina y es inevitable que adopten una postura defensiva frente a una reforma que trata de reducir aún más su capacidad de negociación. En Colombia, como en otros países, los dirigentes del sindicato de maestros a menudo tienen una visión estrecha, distante de la mayoría de los maestros, y generalmente opuesta a reformas que podrían elevar la productividad de los maestros, por lo común excesivamente concentrada en un asunto —la remuneración de los docentes—y demasiado inflexible para modificar las escalas de remuneración basadas en los títulos habilitantes y la antigüedad. El punto principal que se ha de negociar con los sindicatos de maestros es que los fondos adicionales no se tienen que destinar exclusivamente a los sueldos de los maestros, sino también a útiles escolares, a los libros de texto gratuitos para los alumnos, al mejoramiento de los establecimientos escolares y a los almuerzos gratuitos para los niños de familias de bajos ingresos.

#### **Recuadro 4. Reforma de la educación en El Salvador al cabo de 12 años de guerra**

El Salvador, asolado por una larga guerra civil, tiene ante sí la formidable tarea de reconstruir su infraestructura social, incluido su sistema educacional. En la década de los ochenta, el gasto social, en porcentaje del PIB, se redujo en 50%, las remuneraciones reales de los docentes disminuyeron radicalmente (llegando en 1992 sólo al 32% de los niveles de 1980) y muchas escuelas rurales fueron destruidas.

Se ha emprendido ahora un gran esfuerzo para reformar la educación y los resultados iniciales se consideran notables. Las reformas en la educación giran en torno de una estrategia de objetivos múltiples para mejorar la calidad y asegurar por una mayor igualdad de acceso al nivel primario. En particular, ello requiere: 1) la reasignación de los recursos públicos en favor de la educación preescolar y básica (grados primero a sexto) en las zonas más pobres del país; 2) mejoras en el plan de estudios de educación básica; 3) la descentralización de los servicios educativos; y 4) la participación de las comunidades en la ejecución de los proyectos. Entre las metas sectoriales para el fin del siglo se cuentan el aumento de la matrícula preescolar de 24,5% a 40%, el aumento de la matrícula en los grados primero a sexto de 83% en 1993 a 90% y la reducción del porcentaje de niños de edad superior al grado en que se encuentran en la educación básica del 29,2% en 1993 al 15,3% (Gobierno de El Salvador, Ministerio de Educación, 1995).

Un componente importante de la estrategia sectorial del gobierno ha sido el programa EDUCO (Educación con Participación de la Comunidad). La administración de las escuelas participantes en las zonas rurales pobres se trasladó a las comunidades. El Ministerio de Educación transfiere recursos a las Asociaciones Comunales para la Educación (ACE), que se ocupan de las principales funciones administrativas de las escuelas, como la contratación y despido de docentes, el mantenimiento y suministros, y las negociaciones con los organismos nacionales e internacionales para obtener fondos adicionales para mejorar la escuela. El Ministerio tiene intención de ampliar este programa a fin de incluir más regiones, pues constituye el elemento central de su estrategia de descentralización. La responsabilidad de la comunidad por los docentes indudablemente acrecentará el empeño de los docentes y su presencia en la educación rural. Ello sería un gran progreso. Mucho queda por hacer. El número de horas de clase ha disminuido mucho y el ausentismo ha aumentado como consecuencia de las bajas remuneraciones de los docentes. Además, el programa EDUCO tiene también que hacer énfasis en un aumento de la capacidad de los maestros y de las escuelas para mejorar el aprendizaje (Banco Mundial, 1994).

El Ministerio ha comenzado a utilizar la evaluación de los estudiantes para cuantificar el aprendizaje. El proyecto SABE (Fortalecimiento del rendimiento en la educación básica) de la AID de los Estados Unidos utiliza evaluaciones de muestras para los grados primero a sexto. Se reforzará la capacidad a fin de ampliar el programa en todo el país para incluir más modalidades de educación (Academy of Educational Development, 1995).

En cierto modo, el compromiso al que se llegó en la reforma colombiana incorporó al principio del proceso algunas de las lecciones aprendidas de la experiencia chilena. Aunque las escuelas colombianas no tendrán la autonomía de las escuelas chilenas, y a pesar de que la burocracia del sistema colombiano continuará siendo mayor, los problemas que tuvo Chile en relación con los municipios más pobres y con los municipios de más baja capacidad técnica no se plantearán en Colombia, donde la descentralización en favor de los departamentos les permitirá mantener gran parte de la responsabilidad por la adopción de decisiones educacionales respecto de esos municipios.

Sin embargo, no se puede hacer una comparación en cuanto a la calidad. En la reforma chilena, se dio a los padres la posibilidad de escoger entre escuelas privadas o municipales, pero, en término medio, las tasas de rendimiento de los niños de bajos ingresos no aumentaron en la década de los ochenta durante la primera fase de la reforma. En Colombia, algunos municipios quizás hayan recibido menos autonomía como resultado de la intervención de los sindicatos de docentes, pero, en general, los municipios recibieron más financiamiento y las familias de bajos ingresos recibieron bonos para la asistencia a la escuela secundaria. Para las familias de municipios de bajos ingresos, los resultados de este compromiso acaso hayan sido en general más positivos que lo que la reforma originalmente había propuesto. Sería interesante comparar los rendimientos de los estudiantes colombianos con los rendimientos de los estudiantes chilenos a fin de tener algún fundamento para llegar a una conclusión respecto de la calidad.

#### **La descentralización en México: Una reforma incompleta**

El proceso mexicano de descentralización de 1992-1993 también transfirió del gobierno federal a los estados la mayor parte de la responsabilidad por la enseñanza preescolar, primaria y secundaria y la formación normalista (Ornelas, 1995, capítulo 8). Sin embargo, el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, al que se llegó respecto de la reforma, contenía tres elementos cruciales que son similares a los compromisos que se dieron en Colombia. El primero, con el sindicato de maestros (el SNTE), compromete

recursos y apoyo político para los derechos de negociación del sindicato y la “revaluación de la profesión docente” por conducto de la formación de nuevos maestros, el aumento de los sueldos de los maestros y la evaluación social de la labor del maestro. El segundo elemento es la garantía que se da a los estados de que el gobierno federal continuará aportándoles un elevado nivel de financiamiento educacional. El tercer elemento es un vago compromiso del gobierno federal y de los estados de hacer más participatorio el proceso de decisión educativa, mediante la creación de los Concejos de Participación Social a nivel de las escuelas, los municipios, los estados y el gobierno federal (Ornelas, 1995). Además, la reforma elevó a nueve años la educación obligatoria, eliminó la prohibición de la enseñanza religiosa y asignó al gobierno federal la formulación de nuevas normas respecto de los planes de estudio de las escuelas y del plan de estudios de las instituciones dedicadas a la formación de maestros.

Sin embargo, en una evaluación más reciente de la reforma (Ibarrola, 1995) se expresan dudas respecto del significado concreto del acuerdo. Por un lado, la crisis económica de diciembre de 1994 dio lugar a una nueva contracción de los sueldos de los maestros. No se determinaron con claridad las responsabilidades por muchos de los aspectos más importantes de la reforma de los planes de estudio y de la reforma de la formación de maestros. Por último, uno de los aspectos más importantes de los incentivos para los docentes, el elevado porcentaje del sueldo que depende de la evaluación interna, se encuentra esencialmente en el limbo, ya que el sistema nacional para evaluar el rendimiento de los estudiantes dista mucho de haberse implementado.

## Resumen

La reforma educativa—incluida la descentralización de la gestión y del financiamiento de la educación—*puede* tener un impacto positivo sobre la calidad de la educación, si bien esa incidencia es mayor cuando los agentes principales, incluidos los maestros, hacen suyas las reformas y cuando una parte importante de la reforma es aumentar la capacidad técnica de los administradores, maestros y padres para elevar el rendimiento de los alumnos. Por ejemplo, las reformas iniciales de descentralización de la Argentina y la reforma de privatización y descentralización en Chile y Colombia no tuvieron suficientemente en cuenta la circunstancia de que los maestros deben hacer suyas las reformas para que éstas tengan máximo efecto ni tampoco, por lo menos en las fases iniciales, incorporaron medidas de fortalecimiento de la capacidad a nivel de las provincias, los municipios y las escuelas. En cambio, se sustentaron en la hipótesis de que los administradores de escuelas y los maestros *saben* cómo lograr un aumento del rendimiento de los alumnos, pero que no lo hacen porque carecen de incentivos. La reforma mexicana se hizo sobre la base del apoyo formal del sindicato de maestros, pero en la práctica aún no se ha hecho realidad el compromiso de aumentar la calidad de la formación de maestros y de elaborar un sistema *coherente y estable* de evaluación e incentivos para los maestros.

Lo que estas reformas sugieren, habida cuenta del modesto impacto que han tenido la descentralización y la privatización *per se* en mejorar la calidad de la educación (o aún de su eficiencia), es que la desreglamentación por sí sola, incluso en la reforma chilena que privatizó los contratos de trabajo de los maestros, no resolvió el problema de la calidad. Acaso se trate de un primer paso necesario, pero no es razonable esperar que constituya el núcleo de una reforma satisfactoria, como a veces se ha sugerido. El error de la descentralización, por lo tanto, fue que se la presentó retóricamente como una solución para los problemas cualitativos para los cuales la descentralización por sí sola es inadecuada. Ninguna política de gestión educativa puede mejorar la calidad sin el concurso de maestros idóneos bien compenetrados de sus asignaturas y de tecnologías pedagógicas actualizadas, animados por la profunda voluntad de elevar el rendimiento de los alumnos y de trabajar en escuelas con objetivos claros y en organizaciones que reflejen esos objetivos. Ello implica estrategias que hagan énfasis en: 1) elucidar quién tiene la responsabilidad por el sistema educativo, hasta el nivel de la escuela misma, en particular respecto de los resultados esperados; y 2) aumentar la capacidad del sistema, hasta el nivel de la escuela misma, para producir esos resultados. La administración y los maestros de una escuela

pueden aclarar el régimen de rendición de cuentas, pero este resultado puede lograrse también mediante una elevación de las normas a nivel nacional, basada en exámenes y en un plan de estudios nacionales. El aumento de la capacidad puede requerir innovaciones por parte de los maestros y administradores a nivel local, pero también puede requerir una mejor preparación de los maestros, antes del empleo y en el empleo, con métodos elaborados por instituciones a nivel nacional.

En las siguientes secciones se examinarán los esfuerzos realizados en la región para elucidar el tema de la rendición de cuentas y para fortalecer la capacidad.

## Evaluación del rendimiento escolar

En todos los sistemas educativos se evalúa el rendimiento de los alumnos, pero no está difundido el uso más amplio de las pruebas de rendimiento para evaluar la eficacia de determinadas reformas o el desempeño de las escuelas y el sistema educativo. Esas pruebas llaman a la atención la necesidad de mejorar el sistema educativo y de poner de manifiesto la desigual distribución de la calidad dentro del sistema. Desde el punto de vista de las relaciones públicas, esto por sí solo puede ser valioso para propiciar el cambio. Sin embargo, las pruebas de evaluación de las reformas, las escuelas y el sistema podrían tener un efecto mucho mayor sobre el mejoramiento del desempeño en ciertas condiciones, esto es, si quienes realizan las evaluaciones (los ministerios nacionales de educación, los estados y los municipios) supieran cómo utilizar los datos producidos por esas pruebas, y a la vez estuvieran dispuestos a utilizarlos a fin de adoptar las decisiones de asignación de recursos y políticas correspondientes. Esto ocurre muy rara vez, incluso en sociedades que atribuyen gran importancia a los tests, como los Estados Unidos.

### TIPOLOGÍA DE LAS EVALUACIONES EDUCATIVAS

La evaluación educativa, por lo general, se lleva a cabo de tres maneras:

- *Los exámenes evaluativos de los alumnos*, administrados internamente por las escuelas durante el año lectivo y al fin de éste para determinar en qué medida el alumno ha aprendido los contenidos del plan de estudios.
- *Los exámenes de aptitud*, administrados como prueba para determinar la aptitud mínima al fin de un ciclo de enseñanza o para seleccionar a los estudiantes que podrán pasar al siguiente nivel de educación.
- *Los exámenes de evaluación del sistema educativo o de la escuela*, administrados a una muestra o a todo el conjunto de estudiantes, en un determinado nivel de escolaridad del país, el estado, la provincia o el municipio, para determinar el grado de aprendizaje (comparado con una norma absoluta) que se logra en las escuelas, los municipios, los estados o el país.

En la Tabla 1 se presenta información parcial del uso de pruebas en once países de América Latina. Esta tabla, que no tiene por objeto ser exhaustivo, trata solamente de mostrar la distribución de las prácticas en la región. El cuadro muestra que la evaluación de los alumnos y de los sistemas y escuelas varía mucho según el país, pero que un número cada vez mayor de países de América Latina y el Caribe está ahora en una transición de un régimen casi universal de exámenes de evaluación administrados internamente en las escuelas, prácticamente sin consecuencias de diagnóstico, a un régimen de exámenes de evaluación de los sistemas y de las escuelas destinado a identificar a los municipios y a las escuelas de desempeño más deficiente y sugerir ideas para mejorar las escuelas.

1. *Los exámenes evaluativos de los alumnos* se usan en las escuelas de todos los países de América Latina y el Caribe, aunque no para diagnosticar las causas de las dificultades del estudiante ni para abrir juicio sobre el desempeño de los maestros y las escuelas. Como estas pruebas no tienen un objetivo de

diagnóstico, rara vez se las utiliza para modificar los enfoques pedagógicos u otras prácticas escolares. En cambio, evalúan—de acuerdo con una escala normativa—el desempeño del alumno en relación con su cohorte, fundamentalmente con el objeto de seleccionar a los alumnos para promoción o repetición. La cohorte comparativa puede estar constituida por otros alumnos en la misma aula, escuela, municipio, departamento o estado. En Brasil, por ejemplo, la cohorte comparativa está integrada por alumnos del mismo grado en la misma escuela. Como resultado, la norma está fuertemente localizada, de modo que si bien en las escuelas de más baja calidad del Noreste (donde el gasto por alumno en las escuelas municipales se cuenta entre los más bajos de todas las escuelas de Brasil; véase Plank, 1996) se promueve a un porcentaje más bajo de alumnos que en el Sur industrializado, siendo el puntaje medio de las pruebas de los alumnos promovidos en el Noreste considerablemente inferior a los del Sur.

2. *Los exámenes de aptitud* se usan también ampliamente en la región. Estos exámenes tienen generalmente por objeto determinar si los estudiantes están en condiciones de ingresar a la universidad, salvo por el Caribe de habla inglesa, donde a los estudiantes se les administran tests al fin del ciclo básico de la enseñanza secundaria (que se emplean también como elemento de selección para el curso académico del ciclo superior de las escuelas secundarias) y del ciclo superior de la escuela secundaria (las equivalencias de los niveles O y A). Se trata de tests normativos destinados a seleccionar o clasificar a los estudiantes para el siguiente nivel de enseñanza. Tienen también consecuencias de diagnóstico, porque si una escuela determinada se granjea la reputación de un rendimiento satisfactorio o insatisfactorio en esas pruebas, esto afecta a la forma en que los padres evalúan la escuela. Como están claramente orientados hacia ciertos contenidos del plan de estudios, los exámenes de aptitud sirven para diagnosticar si la escuela está o no aplicando adecuadamente el plan de estudios. Es mucho también lo que depende de los resultados de las pruebas, razón por la cual tanto las escuelas como los alumnos deberían motivarse a hacer los cambios necesarios para mostrar un mejor rendimiento.

¿En qué medida el uso de las pruebas de fin de ciclo y de selección depende del número de plazas en el próximo nivel de enseñanza? Ello depende del país de que se trate. Jamaica y otros países cuyo sistema de educación siguió originalmente el modelo inglés administran todavía el equivalente del examen 11+, el examen de nivel O y los exámenes de escuela secundaria de nivel A. El examen 11+ se usa para seleccionar al 95 por ciento de los estudiantes que ingresan a la escuela secundaria. El examen del nivel O es una prueba de aptitud al fin del ciclo y una prueba de selección para el ingreso en el ciclo superior de la escuela secundaria, que a su vez prepara a los estudiantes para la educación postsecundaria. El examen de nivel A es esencialmente una prueba de selección para el ingreso a la universidad. Se trata de tests normativos que requieren un cierto puntaje para su aprobación, razón por la cual se los puede ajustar para que apruebe el número de estudiantes para los cuales existen plazas en el siguiente nivel de enseñanza.

Desde hace mucho tiempo, todas las universidades de Brasil han administrado exámenes de ingreso, que se usan para seleccionar a los alumnos que ocuparán el número limitado de plazas en las facultades más prestigiosas, de las instituciones públicas gratuitas de alta calidad y de las instituciones privadas selectas. En otras palabras, los exámenes se han empleado para conceder a los mejores estudiantes una educación pública gratuita en las disciplinas más deseables y de más alto costo, aunque muchos de esos estudiantes han decidido también asistir a las facultades más prestigiosas de las instituciones privadas. En los años setenta se permitió la expansión del sistema de universidades privadas y las nuevas universidades de este

tipo han utilizado también los exámenes, pero como en general se las considera de calidad inferior, los egresados de secundaria con más puntaje siguen asistiendo a las universidades públicas gratuitas<sup>10</sup>.

Análogamente en Chile las universidades subsidiadas, tanto públicas como privadas, seleccionan a los estudiantes de acuerdo con sus notas de secundaria y la Prueba de Aptitud Académica (PAA), de manera muy similar a lo que hacen las universidades de los Estados Unidos. El número de estudiantes seleccionados depende del número de plazas disponibles. Sin embargo, las universidades privadas de Chile utilizan criterios de ingreso menos restrictivos, como en el Brasil, para absorber al exceso de postulantes que no pueden ingresar a las universidades subsidiadas. Las universidades públicas de otros países, como Colombia, Costa Rica y México, comenzaron a utilizar esas pruebas sólo cuando el número de egresados de secundaria se expandió con tal rapidez que las universidades no pudieron mantenerse a la par. En Costa Rica, por ejemplo, cuando había relativamente pocos egresados de secundaria en la década del sesenta y una sola universidad (la Universidad de Costa Rica), el ingreso era abierto. Al producirse la expansión de la escuela secundaria en los años sesenta se amplió y estratificó el sistema de la universidad y el ingreso a la Universidad de Costa Rica pasó a estar determinado por los resultados de los exámenes. En México los exámenes de ingreso a la universidad se instituyeron durante la década del setenta, cuando la expansión de la escuela secundaria inundó a las universidades públicas con ingresos automáticos. Los estudiantes se opusieron vivamente a esos exámenes, pero las universidades “selectivas”, como la recién fundada Universidad Autónoma de México (UAM), los utilizaron en lo que se ha convertido en un sistema de enseñanza superior mucho más estratificado que en el pasado. Lo mismo ocurrió en Venezuela, donde las nuevas universidades públicas más “selectas” construidas en los años setenta escogieron a sus estudiantes, en tanto que la Universidad Central, anteriormente una institución de gran categoría, se convirtió en una universidad pública más “popular”.

3. *Exámenes para evaluar el sistema:* Además de los exámenes de evaluación de los estudiantes y de los exámenes de aptitud, muchos países de América Latina y el Caribe han introducido este tipo de exámenes para determinar el rendimiento de los alumnos (en algunos casos, por escuela) en comparación con una norma nacional, estatal (o provincial) o municipal de rendimiento. Esas pruebas de rendimiento tienen un carácter de diagnóstico. Identifican a las escuelas que tienen un desempeño satisfactorio o insatisfactorio, tanto en términos absolutos como en relación con otras escuelas con alumnos de grupos socioeconómicos comparables. Se pueden utilizar para determinar qué prácticas pedagógicas aparentemente producen resultados mejores o peores en comparación con otras, y evaluar la incidencia de los programas encaminados a mejorar el rendimiento. Algunos países, como Costa Rica y Chile, han administrado periódicamente exámenes nacionales para evaluar el rendimiento de los alumnos en los grados de la escuela primaria y en el ciclo básico de la enseñanza secundaria. Costa Rica administrará exámenes sumativos al fin de los grados sexto y noveno como forma de evaluación de las escuelas. Sin embargo, sólo Chile ha realizado esas pruebas evaluativas por un plazo más largo (en los grados cuarto y octavo). Desde 1993, la Argentina comenzó a administrar pruebas a muestras materiales de estudiantes en los últimos años de la enseñanza primaria y secundaria, siendo Mendoza la única provincia que administra pruebas a todos los estudiantes y publica los resultados por escuela. El sistema de evaluación material de la calidad de la educación está expandiendo año a año la cobertura geográfica de las pruebas, así como la variedad de los grados y las disciplinas incluidos. El gobierno central está también proporcionando asistencia técnica a las provincias para que elaboren sistemas complementarios de evaluación de los estudiantes. Colombia ha

---

<sup>10</sup> Los estudiantes que no pueden ingresar a las facultades más deseables (ingeniería, medicina, derecho y economía) en las universidades públicas por lo común optan por esas mismas facultades en las universidades privadas, en lugar de las facultades menos prestigiosas de la universidad pública. En consecuencia, las facultades de menos prestigio tienen dificultad para captar estudiantes. El lugar más bajo de la escala corresponde a las facultades menos prestigiosas de las universidades privadas.

comenzado también a administrar anualmente una prueba a una muestra de alumnos primarios. En Brasil, el Ministerio de Educación ha creado el SAEB, que comenzó a administrar pruebas de rendimiento a una muestra nacional de estudiantes. Las pruebas dan una idea del rendimiento de los estudiantes en los distintos estados. El estado de Minas Gerais comenzó también a administrar pruebas hace cinco años y ahora las aplica a la población estudiantil de las escuelas del estado. Se ha invitado a las escuelas municipales a participar en las pruebas, pero la cobertura de éstas es todavía irregular. El resultado de estos experimentos es que las pruebas tienen cada vez más legitimidad en Brasil, razón por la cual cabe esperar que otros estados empezarán en breve a utilizarlas como una forma regular de evaluación escolar.

### **COMPARACION DEL EFECTO DE LOS DIVERSOS TIPOS DE EVALUACION SOBRE LA CALIDAD EDUCATIVA**

Así los tres tipos distintos de evaluaciones académicas tienen objetivos diferentes, también tienen efectos diferentes sobre la calidad educativa. Tanto el examen administrado al fin de un grado o de un ciclo de estudios para determinar qué estudiantes han adquirido los contenidos del plan de estudio en ese grado o ciclo, como los exámenes de competencia que tienen por objeto cuantificar la competencia o seleccionar a los estudiantes para el ingreso a otro ciclo de enseñanza, son pruebas del rendimiento de los *estudiantes individuales*. Tienen por objeto producir consecuencias reales para el estudiante, ya sea porque tiene que repetir el año en el cual se administró la prueba o porque se le niega el ingreso al siguiente nivel de enseñanza hasta que logre un puntaje mínimo, o porque se le admite a un curso de estudios superiores particularmente deseable. Los exámenes de graduación (como el examen del nivel O) pueden estar desvinculados del número de plazas disponibles en el siguiente nivel de enseñanza.

Cuando el número de plazas en el siguiente nivel de enseñanza es limitado, el examen de graduación utilizado para seleccionar a los estudiantes se convierte en un examen de ingreso *de facto*. Así ocurre con el examen del bachillerato francés, que es concretamente un examen de ingreso. Sin embargo, no debe perderse la diferencia entre examen de ingreso y examen de graduación. Los exámenes de graduación establecen el umbral de conocimientos que el estudiante debe poseer para aprobar y recibir el certificado correspondiente a un determinado curso de estudio. Si se lo utiliza también como examen de ingreso, ello puede plantear problemas serios cuando el número de estudiantes que lo aprueban no es idéntico al de plazas disponibles. Peor aún, el criterio para graduarse de un nivel de enseñanza pasa a ser función de la capacidad del siguiente nivel de enseñanza para absorber estudiantes. En esas condiciones, las exigencias académicas para diplomarse son determinadas en última instancia por la capacidad del país para financiar el siguiente nivel de enseñanza. Así ocurre en algunos países árabes que han adoptado el sistema del bachillerato francés.

Los verdaderos exámenes de ingreso establecen niveles requeridos de rendimiento o a veces simplemente clasifican a los estudiantes en un ranking, permitiendo que las instituciones del siguiente nivel de enseñanza acepten un número de candidatos igual al de plazas disponibles, incluso cuando el estudiante tiene un nivel de competencia inferior al “mínimo” (esto es lo que hacen las universidades de Brasil y también, en mayor o menor grado, esa es la función que cumple el test SAT de los Estados Unidos). En ese caso, los exámenes de ingreso no tendrán ningún efecto respecto de si el estudiante se gradúa o no del nivel de enseñanza anterior.

Aunque son evaluaciones individuales que inciden directamente en el estudiante, los exámenes de competencia mínima o los exámenes de competencia con fines de selección pueden también tener consecuencias evaluativas para el sistema educativo. Las escuelas cuyos estudiantes obtienen buenos puntajes en esos exámenes son consideradas más eficaces por el sistema en su conjunto y, en particular, por los padres. En Brasil, los padres de ingresos más elevados, por ejemplo, enviaban a sus hijos a escuelas primarias privadas para garantizar su

ingreso a escuelas secundarias públicas de alta calidad (calidad determinada por los resultados de los exámenes) y, en caso necesario, a escuelas secundarias privadas, siempre con el objeto de producir puntajes altos en el examen de ingreso a la universidad (*vestibular*), de modo que esos jóvenes pudieran ingresar en las facultades más deseables de las universidades públicas (gratuitas) de alta calidad. Actualmente, debido a la masificación gradual de las escuelas secundarias públicas y a la declinación del puntaje medio de sus estudiantes en los exámenes de ingreso a la universidad, los padres de ingresos más elevados están comprometidos básicamente a financiar 11 años de educación privada para tener la certeza de que sus hijos podrán ingresar en la universidad pública, especialmente en las facultades más selectivas. Así ocurre, cada vez en más medida, en la mayor parte de los países de América Latina y el Caribe, en los cuales la escolaridad secundaria se ha ampliado en los pasados 20 años. Las “buenas” escuelas públicas y privadas, a su vez, pueden elegir a los estudiantes que tendrán mejor rendimiento en los exámenes.

En general, los exámenes de competencia—tanto los que miden la competencia mínima (exámenes de graduación) como los que determinan qué estudiantes pueden pasar al siguiente nivel de enseñanza (exámenes de ingreso)— tienen en teoría efectos positivos para armonizar el plan de estudios con los resultados deseados (los temas comprendidos en el examen). Esas pruebas establecen una norma clara de rendimiento para las escuelas<sup>11</sup>. También probablemente condicionan a la educación por lo que *no* requieren. Por ejemplo, como todos los exámenes de ingreso del Brasil son exámenes de “papel y lápiz”, las escuelas no tienen incentivos para usar laboratorios en la enseñanza de las ciencias. Por último, aunque no por ello menos importante, deben dar una clara motivación a los estudiantes para aprender los contenidos del plan de estudios y mantener una clara orientación en sus estudios.

Si los exámenes tienen influencia para que las escuelas se empeñen por alcanzar y mantener el nivel exigido por el examen, a medida que aumentan las plazas disponibles en el siguiente nivel de enseñanza, dependerá de la forma en que las autoridades examinadoras (y, por ende, las escuelas) definan al examen. Si consideran que el examen es una prueba de competencia y se mantiene el nivel “de aprobación”, las escuelas secundarias probablemente tendrán que esforzarse más para que un mayor número de estudiantes apruebe el examen, particularmente porque un mayor porcentaje de estudiantes de familias de antecedentes socioeconómicos más bajos (que no poseen el conocimiento técnico para mejorar el rendimiento del estudiante) tomarán el examen. Sin embargo, si las autoridades examinadoras consideran que el examen es sólo de ingreso, en el cual el puntaje requerido para la aprobación depende del número de plazas disponibles en el siguiente nivel de enseñanza, la expansión a ese nivel no necesariamente incitará a realizar un mayor esfuerzo por enseñar al estudiante los contenidos que necesita para aprobar el examen. En verdad, con mucha frecuencia, los niveles superiores de la educación se han ampliado sencillamente mediante una reducción del nivel de competencia exigido a los estudiantes aceptados. Por lo tanto, las pruebas de competencia—de graduación o de ingreso—no necesariamente inspirarán el esfuerzo financiero o de administración requerido para mantener o elevar el rendimiento de los estudiantes en esos tests.

Los exámenes de evaluación del sistema tienen por objeto evaluar el *sistema educativo* o ciertas *reformas educativas* (como un nuevo plan de estudios u otros programas educativos nuevos, por ejemplo, la incidencia de la educación preescolar sobre el rendimiento de los alumnos de primaria) y no evaluar al estudiante. Se trata

---

<sup>11</sup> Por la misma razón, las estrategias pedagógicas están sumamente condicionadas por el contenido de los exámenes. El problema es grave ya que confiere más poder a los examinadores que a ningún otro agente del sistema educativo, incluyendo a aquellos que diseñan planes de estudio. Sin embargo, cuando quienes se ocupan de la preparación de los programas trabajan en colaboración quienes son responsables por el diseño de los exámenes, como ocurre en Francia en el examen del bachillerato, los exámenes de graduación y de ingreso pueden ser un instrumento importante para garantizar la aplicación del plan de estudios y motivar a los estudiantes a aprender su contenido.

de entender en qué medida las escuelas están impartiendo la enseñanza de manera satisfactoria a subconjuntos específicos de alumnos—urbanos o rurales o de nivel socioeconómico más elevado o más bajo—y en diferentes niveles de educación, o determinar qué grado de mejoramiento del rendimiento del estudiante se debe a una reforma determinada o a un nuevo programa. Al analizar los componentes de los exámenes se puede también determinar qué componentes del plan de estudios se están enseñando mejor y cuáles no se están enseñando en debida forma.

Los exámenes de evaluación a nivel nacional, regional o de los estados tienen por objeto elevar el nivel *absoluto* de rendimiento en el sistema educativo. Tienen por objeto hacer comparaciones al nivel de sistemas nacionales o subnacionales, para evaluar el grado de aprendizaje en una región, municipio o escuela, en comparación con otra región, municipio o escuela. El rendimiento individual de los estudiantes en ese tipo de exámenes es importante principalmente por la forma en que contribuye a comprender el desempeño colectivo de una escuela, de un distrito o de una clase social y a explicar la razón de las diferencias. A ese respecto, necesariamente hacen percibir mejor la calidad de la educación impartida. El estado de Minas Gerais en Brasil está experimentando con planes de *marketing* social para motivar a los padres a interesarse más en la educación de sus hijos. Las pruebas de evaluación del sistema que se han venido usando durante los pasados cinco años desempeñan una función importante en esa estrategia, pues constituyen una de las pocas referencias que permiten cuantificar las mejoras. Esas pruebas, además, plantean interrogantes respecto de los tipos de esfuerzos educativos y financieros que se necesitan para producir los aumentos absolutos deseados del aprendizaje.

Las pruebas de evaluación del sistema son importantes principalmente como fuentes de información acerca del sistema educativo; disponer de esa información no inspira necesariamente más esfuerzo en ninguno de los agentes principales de la educación ni significa tampoco que se las pueda utilizar para mejorar concretamente el rendimiento del alumno. Aunque las escuelas y los padres hagan un mayor esfuerzo, acaso sólo se puedan utilizar esas pruebas para mejorar el rendimiento de los alumnos: 1) si *se conoce bien la relación entre los diversos insumos y productos de la escuela como para adoptar medidas correctivas* y, 2) si *los analistas locales saben usar o están dispuestos a usar los datos generados por los exámenes para evaluar las razones por las cuales algunas escuelas tienen un mejor desempeño que otras*. Además, incluso cuando se conoce la relación entre insumos y productos, el costo de mejorar los insumos se puede considerar demasiado elevado como para que el sector público o los padres adopten medidas. Un buen ejemplo a este respecto es la relación—considerada positiva—entre el conocimiento de las asignaturas por los maestros y el rendimiento del alumno (Lockheed, Verspoor *et al.*, 1991). Para aumentar el conocimiento de las asignaturas por los maestros hay que contratar maestros con mejor formación. Ello, a su vez, significa que hay que modificar los requisitos de formación de los postulantes a la docencia o captar personal de otro grupo (véase la sección siguiente). Ambas opciones son onerosas, aunque acaso sean la única forma, en el más largo plazo, de elevar el rendimiento de los alumnos<sup>12</sup>.

Los exámenes como fuente de información *per se* acerca del sistema educativo y de partes de este sistema (por ejemplo, las escuelas individuales) acaso tengan un mayor efecto en el mejoramiento de la educación en los países o en las regiones en los cuales el rendimiento educativo es particularmente bajo, ya que puede ser más fácil utilizar en la práctica los resultados de los exámenes para introducir cambios relativamente sencillos,

---

<sup>12</sup> En California, por ejemplo, las pruebas evaluativas se han venido usando por muchos años en casi todos los grados de la primaria, si bien el mejoramiento del rendimiento, aunque positivo en años recientes, no tiene entidad suficiente ni siquiera cuando los rendimientos se miden por grupo étnico. Por un lado, la tecnología del mejoramiento de las escuelas no se conoce todavía de manera satisfactoria, y, por el otro, los residentes del estado de California al parecer no están dispuestos a gastar los recursos adicionales que serían necesarios para mejorar el rendimiento.

como vigilar la asistencia de los maestros, distribuir libros de textos cuando éstos no existen y eliminar las grandes ineficiencias burocráticas (el nombramiento de maestros y directores de escuela por razones políticas y no en función de su mérito o experiencia, por ejemplo), y emplear los resultados de las pruebas para confirmar los cambios que resulten eficaces. En las regiones que ya tienen un rendimiento más elevado y en las que se necesitarán cambios más profundos para aumentar los puntajes en los exámenes, la información sobre los resultados de los exámenes se tiene que utilizar también de manera más inteligente. Por otra parte, a veces ocurre que es justamente en las situaciones de mayor rendimiento de los alumnos en las cuales la *capacidad administrativa* para introducir mejoras basadas en el análisis de los resultados de los exámenes es también mucho mayor que en los países o regiones de bajo rendimiento educativo.

Una desventaja del uso de estas pruebas, como medida del cambio del rendimiento absoluto, es que los estudiantes que toman el examen pueden no atribuirle una gran importancia, a diferencia de los exámenes de competencia cuyos resultados tienen consecuencias para el estudiante. Las escuelas pueden estimular un mejor rendimiento en las pruebas de evaluación haciendo que los estudiantes se concentren mejor en ellas o atribuyéndoles más importancia. Algunas escuelas llegan a impedir que ciertos estudiantes (los de rendimiento más bajo) no tomen el examen para así mejorar los resultados medios. Si las evaluaciones (y los ascensos) de los docentes dependen de los resultados de las pruebas, también es posible que los maestros lleguen a enseñar el examen. Sea o no la reacción apropiada por parte de las escuelas en el caso de los exámenes de aptitud (que, en el mejor de los casos, tienen por objeto garantizar la aplicación del plan de estudios), enseñar el examen no es nunca una reacción adecuada en las pruebas evaluativas, pues éstas tienen por objeto cuantificar los efectos de las medidas que se toman en cuanto a los planes de estudio y a la formación de maestros, además de otras medidas sustantivas, y no medir la capacidad de las escuelas para enseñar el examen.

Chile es el mejor ejemplo de América Latina y el Caribe en lo que concierne a aplicar exámenes de evaluación y de aptitud. Al parecer, Chile utiliza su programa de pruebas evaluativas con toda seriedad para determinar no sólo cuáles son las escuelas que tienen bajos rendimientos (virtualmente no se necesita una prueba nacional para determinar qué escuelas probablemente producen bajo rendimiento), sino para decidir la asignación de recursos de manera más eficaz a fin de mejorar el desempeño de las escuelas y evaluar la incidencia de diversas reformas de las escuelas sobre el rendimiento de los estudiantes. Sin embargo, como ocurre en otros países que administran tests evaluativos del sistema (como los Estados Unidos), el uso de los datos emanados de las pruebas es relativamente mínimo en Chile. Aunque los funcionarios de educación de Chile sugieren que el uso de las pruebas evaluativas nacionales ha tenido efectos significativos y positivos sobre la adopción de decisiones en materia de reforma, especialmente porque ha ayudado a las escuelas de bajo rendimiento a mejorar su rendimiento en el decenio de 1990 (Comité Técnico, 1994), los datos de los exámenes se usaron para identificar las escuelas que se incluirían en el programa P-900, pero no para determinar el tipo de recursos que podrían resultar más eficaces para mejorar el rendimiento de esas escuelas. En todas las escuelas se hicieron trabajos de pintura, se distribuyeron más libros de texto y los maestros recibieron formación en el empleo. Sin embargo, la decisión de efectuar esas inversiones no se debió al análisis de los datos de los exámenes. Para los efectos prácticos, las 900 escuelas del programa podrían haber sido elegidas sin tener en cuenta los datos de las pruebas y se habrían podido aplicar las mismas políticas, también sin necesidad de las pruebas. Es cierto, sin embargo, que una vez que se aplicó el programa, esas pruebas dieron oportunidad a los funcionarios de proclamar que el programa había sido un éxito (Comité Técnico, 1994).

Chile utiliza también los exámenes de aptitud para el ingreso a la universidad, si bien, al igual que en otros países, las universidades los usan voluntariamente. En Chile son principalmente las universidades subsidiadas las que emplean esos resultados para seleccionar a los estudiantes en general y para determinar su acceso a las distintas facultades. Como el rendimiento en la enseñanza secundaria al parecer se ha mantenido estancado o incluso ha declinado a pesar de la existencia de un examen final, no se sabe a ciencia cierta si los exámenes

de ingreso de la universidad han tenido alguna incidencia sobre la calidad de las escuelas secundarias con bajo rendimiento en el examen.

En suma, cabe decir que los exámenes educativos pueden producir abundante información acerca del sistema y sus diversos componentes, pueden modificar la discusión en materia de educación y se pueden emplear para adoptar mejores decisiones respecto de la asignación de recursos a la educación. Uno de los principales efectos positivos de la publicación de los resultados de los exámenes acaso sea sencillamente que el tema de la calidad de la educación pasa a ser el elemento central del debate político. Sin embargo, como ocurre con otros tipos de información, que los resultados de los exámenes tengan o no una incidencia importante sobre la forma en que se imparte la enseñanza y sobre su calidad en los países de América Latina y el Caribe depende también de saber *cómo* utilizar los resultados de los exámenes para adoptar decisiones respecto del mejoramiento de la escolaridad y de la *disposición* de invertir el capital político y financiero necesarios para alcanzar esa meta.

## Escuelas técnicas y secundarias

### LAS NUEVAS PRESIONES QUE GRAVITAN SOBRE LA ENSEÑANZA SECUNDARIA

Al parecer, la enseñanza secundaria en América Latina, entendiéndose por tal la enseñanza postprimaria e incluyendo en ella los últimos años de educación básica, ha desarrollado problemas estructurales o de diseño incluso más profundos que los de la enseñanza primaria o universitaria. Las razones a la que obedece esa situación es relativamente fácil de comprender. Durante la generación anterior la enseñanza secundaria ha pasado por una fase de gran expansión de la matrícula en la mayor parte de los países de América Latina y el Caribe (con algunas excepciones notables, como las de las regiones más pobres del Brasil) y es ahora el nivel de escolaridad con que la mayor parte de los jóvenes de la región se incorpora a una economía en rápido proceso de transformación. La demanda de educación secundaria aumenta rápido. En los países en los que la matrícula sigue siendo baja, las recientes mejoras en la calidad de la enseñanza primaria darán lugar a un fuerte aumento del número de egresados y, como resultado, a un incremento repentino de la demanda de educación secundaria. Sin embargo, incluso en momentos en que se trata de preparar a un grupo de estudiantes de mucha mayor diversidad social para hacer frente a las exigencias de economías que entran en la competencia mundial en la era de la información, en la mayor parte de los países de América Latina, la *estructura* de la educación secundaria—esto es, cómo y qué conocimiento que transfiere—se está modificando con mucha más lentitud, si es que se está cambiando en absoluto. Primero, casi no han habido cambios en sus *objetivos*. Segundo, la *forma de impartir* la enseñanza secundaria tradicional, tanto académica como profesional (llamada también enseñanza técnica), sigue siendo esencialmente la misma que en el decenio de 1950, cuando la población estudiantil y las demandas de calidad educativa que pesaban sobre este nivel de enseñanza eran muy distintas. Tercero, los *recursos* disponibles por estudiante en este nivel han declinado en general en relación tanto con la enseñanza primaria como con la enseñanza universitaria. Cuarto, la enseñanza secundaria ha respondido con mucha lentitud, o no lo ha hecho en absoluto, a la *transformación de las habilidades exigidas* a los egresados que se incorporan directamente a mercados de trabajo en rápido proceso de evolución.

#### Modificación de los objetivos

Las escuelas primarias deben preparar cognitivamente a sus alumnos para desempeñarse en una sociedad moderna—lectura, escritura y aritmética y también algún conocimiento de las ciencias—y a socializarlos para que se conviertan en buenos ciudadanos (a menudo esto sólo significa que se comporten “de manera apropiada” y se desprendan de las creencias “tradicionales”). La enseñanza superior en América Latina es vocacional, tanto en su concepción como en sus planes de estudio, pues trata de preparar a los estudiantes para el trabajo que realizarán en el futuro y, en algunas universidades, para funciones elitistas, incluso en el sector público.

Los objetivos de la enseñanza secundaria, sin embargo, están sufriendo una gran transformación. En casi todos los países de América Latina y el Caribe la enseñanza secundaria se ha organizado desde hace mucho en un sistema bien definido de dos niveles. Un nivel preparaba a los estudiantes para el ingreso a la enseñanza superior, aunque sólo una parte de ellos continuaba los estudios superiores; el otro nivel se componía de

diversas formas de enseñanza técnica y profesional que preparaban a los estudiantes para el empleo, al tiempo que les concedía un diploma de educación secundaria. El más importante de estos programas de educación técnica y profesional era la formación de maestros, seguida por las escuelas industriales y de comercio.

La idea de añadir habilidades prácticas a la escolaridad común es antigua y se la encuentra en casi todos los países del mundo. Sin embargo, los problemas que se derivan de esta combinación son igualmente antiguos y universales. Cabe preguntarse en qué fase de la educación deben brindarse los conocimientos sobre artes y oficios. Si se lo hace demasiado temprano, bien se puede decir que hay una especialización prematura. Si se lo hace demasiado tarde, los interesados en los oficios ya habrán salido de la escuela y los que estén todavía matriculados acaso no tengan interés en adquirir conocimientos técnicos, pues abrigan la esperanza de incorporarse a ocupaciones de más prestigio. En el caso del ciclo superior de la enseñanza técnica secundaria, por ejemplo, un porcentaje abrumador de estudiantes aspira a la educación universitaria y ello devalúa los aspectos de oficios técnicos de la enseñanza. Como las ocupaciones evolucionan y los niveles de escolaridad de la población aumentan, se acrecienta el riesgo de que la preparación ocupacional no esté en consonancia con el plan de estudios académico.

Debido a la rápida expansión de la enseñanza primaria en la región después de mediados de los años cincuenta, la educación secundaria se convirtió en el *locus* lógico de la movilidad social para los niños de las familias de ingresos medianos y bajos, muchos de los cuales aspiraban a empleos profesionales y a emplearse en la función pública. Ese movimiento hizo que la especialización técnica pasara a ser una fase posterior del ciclo secundario. La matrícula de la enseñanza media aumentó en casi 7 millones de estudiantes en 1980-1992, pasando de 17 millones a más de 23 millones de estudiantes (el 53% del grupo etario), mientras que la enseñanza terciaria sólo aumentó en algo más de 3 millones de estudiantes (UNESCO, 1993). Ello dio lugar a nuevas exigencias para la socialización cívica de los estudiantes, pues la educación postprimaria se estaba generalizando al grupo de edad en su conjunto. Además, después de 1960, la educación secundaria básica y general se convirtió rápidamente en el requisito mínimo para aspirar a puestos de trabajo que requerían más pericias en la industria, los empleos administrativos y el ingreso al ciclo superior de la enseñanza media técnica y comercial en varios países. Casi toda la formación de maestros pasó al nivel postsecundario. Esta rápida expansión de la educación secundaria, por lo tanto, restó claridad a sus objetivos, a pesar de que continuaba basada en planes de estudio tradicionales destinados a estudiantes que aspiraban a una educación universitaria.

En particular, la expansión de la educación secundaria agravó las ambigüedades ya persistentes en la preparación de los jóvenes para los oficios industriales. Los perfiles ocupacionales de los egresados preparados por la educación técnica industrial nunca fueron muy claros. Cuando la formación industrial se trasladó al ciclo superior de la enseñanza media (y se reforzó la diferencia de complejidad técnica de la industria de América Latina), el objetivo de esa educación perdió aún más claridad. ¿Debía producir trabajadores calificados, técnicos o supervisores? ¿Es un “técnico” un supervisor, intermediario entre obreros e ingenieros, o sólo un título de mayor prestigio que se da al trabajador calificado? Las ambigüedades de orientación han producido egresados que no tienen conocimientos suficientes como trabajadores calificados, que no son los verdaderos técnicos que exige la industria moderna y que tampoco son competitivos en los exámenes de ingreso de la enseñanza superior.

## **La prestación de los servicios de educación**

La segunda causa de los problemas que aquejan a la educación secundaria de la región es la calidad de ambos niveles, los tradicionales niveles técnico y académico. Si en la década de los setenta los educadores de la enseñanza media hubieran adaptado el plan de estudios tradicional a las exigencias de solución de problemas de las economías de América Latina y el Caribe en rápido proceso de modernización, y hubieran insistido en exigir un nivel elevado de rendimiento académico a las crecientes poblaciones de estudiantes que se incorporaban a la enseñanza media, gran parte de la confusión en materia de objetivos tendría ahora menos importancia. Aunque parte de la culpa de estos problemas debe atribuirse a la baja calidad de la educación primaria, muchos analistas han señalado que la aridez e inoperancia del plan de estudios y de la enseñanza de la escuela secundaria tradicional, que carecen totalmente de una orientación hacia la solución de problemas, son conflictos de importancia para las escuelas secundarias de la región. Además, el plan de estudios de la enseñanza media sufre los efectos de un número excesivamente ambicioso de asignaturas y materiales didácticos dentro de cada tema (una herencia del modelo francés). Ello constituye un impedimento al cambio significativo en el estilo de la enseñanza (por ejemplo, para hacer más hincapié en la solución de problemas) porque el plan de estudios congestionado no da tiempo para ocuparse de esos temas. Al declinar la calidad de las escuelas públicas, los hijos de las elites migraron a las escuelas privadas selectas que se han convertido en la única fuente importante de educación de alta calidad y que a menudo llegan a niveles de excelencia comparables a los de los países industrializados. Sin embargo, ese proceso produjo desigualdad y el activismo político de los interesados en la educación de calidad también migró hacia las instituciones privadas, lo que también obró en perjuicio de las escuelas públicas.

## **Disminución de los recursos**

La tercera causa de problemas es la disminución de los recursos destinados a la educación durante los años ochenta. En los países en los que se redujo el gasto público, la educación secundaria fue en general la que salió más perjudicada. Los organismos externos dieron apoyo a la educación primaria por razones económicas (tasas de rentabilidad más elevadas) y de justicia, y la política interna en general ayudó a las universidades a mantener su nivel, ya sea porque recibieron un trato especial del sector público (respecto del Brasil, véase Amadeo *et al.*, 1994; respecto de Costa Rica, véase Carnoy y Torres, 1994), o porque los recursos privados reemplazaron a los recursos públicos (respecto de Chile, véase Brunner y Cox, 1995). La educación secundaria cayó políticamente entre estos dos pilares. El gasto público por estudiante secundario declinó de manera radical en la mayor parte de los países, al tiempo que las remuneraciones de los profesores se redujeron aún más que al nivel de la escuela primaria y se dejó también que se expandiera la matrícula secundaria. Sin embargo, el número de estudiantes de la región que podría haber completado su educación secundaria hubiera sido incluso mayor si no hubiera sido por el mayor porcentaje de gastos escolares que se trasladó a las familias en un período de contracción de los ingresos de los hogares (Carnoy y Torres, 1994).

## **La transformación de los mercados de trabajo**

La cuarta fuente de problemas para este nivel de la enseñanza proviene de la transformación de los mercados de trabajo. La mayor parte de los países de América Latina y el Caribe en la década de los ochenta exhibieron tasas de crecimiento lentas o negativas, a las que se sumaron los efectos del ajuste estructural, caracterizado por un desempleo elevado y la lenta expansión de las industrias tradicionales y del sector público. Al salir de la fase descendente del ciclo a finales de los años ochenta y principios de los noventa, el crecimiento más acelerado se ha dado en las industrias no tradicionales. Las economías reestructuradas y las empresas privadas requieren una fuerza de trabajo más *flexible y susceptible de capacitación*, especialmente en las economías desarrolladas. Aún así, estén o no sumamente industrializadas, la orientación hacia las exportaciones, el

aumento de la competitividad y la producción flexible son tendencias mundiales y afectarán a todos los países (Carnoy y Castells, 1995). La tendencia tiene repercusiones para la enseñanza secundaria tanto académica como técnica en los países de América Latina y el Caribe, pues muchos egresados no cursarán o completarán estudios superiores<sup>13</sup>.

Como la educación y la formación técnicas y profesionales en la región han sido trasladadas al ciclo superior de la enseñanza media, el nivel práctico ha pasado a ser menos “profesional” y más “técnico”. Esencialmente ello ha significado una disminución de la formación en el taller y una ampliación de los contenidos académicos, que en gran medida se han vinculado con temas técnicos. Sin embargo, aunque la formación práctica ha tendido a pasar más hacia la preparación “teórica”, en el contexto de la educación técnica y, dentro de la formación ocupacional, de las definiciones más específicas a las definiciones mucho más amplias de las ocupaciones, muchas escuelas técnicas imparten una preparación de baja calidad en temas académicos (incluso de menor calidad que la mayoría de las escuelas secundarias académicas/generales) y una preparación de calidad relativamente baja en la formación ocupacional.

Dicho esto, cabe señalar que hay escuelas secundarias técnicas “selectas” de alto nivel que están muy bien adaptadas a los mercados locales de trabajo e imparten una amplia preparación académica a sus egresados como parte del plan de estudios “técnico”. Esas escuelas son el equivalente de formación técnica de las mejores escuelas secundarias académicas, pero en ambos casos son una minoría de escuelas que seleccionan a los estudiantes más competentes. Sus prácticas no se han generalizado a la masa de los estudiantes en la educación secundaria. Muchas escuelas técnicas están totalmente desvinculadas de los mercados de trabajo (como lo están, obviamente, las escuelas secundarias académicas). Esa es una de las razones por las cuales siguen siendo indiferentes a los cambios en los perfiles ocupacionales y a la obsolescencia de sus planes de estudio. Pueden preparar a sus estudiantes para ocupaciones que carecen de mercado (los oficios industriales en regiones de industrialización incipiente), brindar planes de estudio obsoletos (por ejemplo, la teneduría de libros y la formación secretarial sin computadoras) o formar técnicos para ocupaciones que requieren trabajadores calificados o viceversa.

### **Tendencias actuales de la educación técnica y secundaria**

La educación secundaria en América Latina no está bien equipada para superar estos problemas. El sistema actual consta en general de dos niveles, el académico tradicional o el técnico. La Tabla 2 muestra las tendencias en nueve países de América Latina y el Caribe. La tabla y los datos de matrícula de la UNESCO sugieren que, a pesar de la declinación de recursos por estudiante, la matrícula en ambos niveles se expande con rapidez, si bien en algunos países la educación técnica se expande con mucha más celeridad (Ecuador y El Salvador) y en muchos otros no se está expandiendo. Sin embargo, la tabla sugiere también que en el contexto de las tendencias actuales, ninguno de esos dos niveles atiende las necesidades del nuevo *locus* educativo impuesto por el porcentaje mucho más elevado de la cohorte correspondiente en las escuelas secundarias y por las nuevas demandas del mercado de trabajo. El sistema actual exhibe también una declinación cualitativa: los maestros están mal remunerados y mal preparados para aplicar planes de estudio innovadores y de alta calidad. Algunos países, como Costa Rica, ante la necesidad de reducir los costos educacionales, han llegado incluso a sustituir

---

<sup>13</sup> Muchos economistas han sostenido (por ejemplo, Schultz, 1975) que la educación general de alta calidad, en el curso de la vida del individuo, impartirá la mayor capacidad para ajustarse a la evolución de las oportunidades. La circunstancia de que un porcentaje elevado de estudiantes de secundaria en los países de América Latina y el Caribe estén recibiendo esa educación y se abstengan de cursar estudios universitarios acaso no sea tan deplorable, por lo tanto, como lo han afirmado algunos analistas. El problema, conforme a nuestra tesis, no es la generalidad de la educación, sino su *calidad* y el tipo de aprendizaje (que probablemente estará basado más en la memorización que en la solución de problemas).

docentes experimentados con un alto grado de preparación por docentes menos preparados (Carnoy y Torres, 1994). En el país más grande de la región, Brasil, la cobertura es todavía sumamente baja: sólo el 16% del grupo etario en los grados noveno a undécimo (Schwartzman *et al.*, 1995).

El porcentaje de la cohorte correspondiente en las escuelas secundarias acusa todavía grandes variaciones entre los países más grandes de América Latina y el Caribe (del 16% de la tasa neta de matriculación en el ciclo superior de la escuela secundaria en el Brasil—y en países como El Salvador y Guatemala—al 60% en la Argentina, Chile y el Uruguay, y el 70-80 por ciento en los países del Caribe de habla inglesa y Cuba). Sin embargo, sea cual fuere la situación actual, se observa una tendencia similar en todas partes: la educación secundaria académica va en camino de convertirse en educación *popular*. Las tasas relativamente elevadas de desempleo de los jóvenes (bajos ingresos sacrificados) de la región sólo aceleran el proceso en la medida en que las familias no tienen que afrontar, por causa de los nuevos aranceles, gastos de transporte más elevados (largas distancias hasta las escuelas secundarias) y los gastos más elevados por concepto de suministros, un porcentaje *creciente* del costo directo de la escolaridad secundaria. Es interesante observar que, en muchos países, la matrícula de las niñas es considerablemente superior a la de los varones, lo cual puede obedecer, entre otras cosas, a los más bajos costos de oportunidad para las niñas.

La educación secundaria popular se sigue impartiendo mediante la separación de los estudiantes *con inclinación académica* de los estudiantes con *inclinación práctica* en escuelas distintas (conforme al modelo europeo) o—en mucho menor medida (conforme al modelo de los Estados Unidos)— mediante la existencia de niveles dentro de una escuela secundaria polivalente que es casi enteramente “académica”, pero contiene diferentes niveles de dificultad de las asignaturas para los estudiantes diferencialmente “competentes” y un nivel técnico o comercial, esto es, lo que se denomina educación secundaria “diversificada” o “polivalente” (Castro, 1995a). Ambos modelos tienen ventajas y desventajas; sin embargo, la circunstancia de que los países de América Latina y el Caribe en general siguen el modelo francés hace que sea probable que continúen preparando a los estudiantes en dos niveles separados. Colombia, Venezuela y Panamá trataron de introducir planes de estudios diversificados en la enseñanza media a principios del decenio de 1970 y Perú experimentó con las escuelas secundarias polivalentes, en ningún caso con gran éxito (Corvalán, 1986). Las reformas más recientes han revertido al sistema de enseñanza media basado en la “separación”, haciendo hincapié en incorporar un mayor componente de “teoría” en la educación práctica y dando a la educación técnica el carácter de ruta paralela a las escuelas académicas. En algunos países corre paralela a las escuelas secundarias y en otros se convierte en una preparación postsecundaria. Esta separación hace pensar en el sistema alemán en el que el régimen del aprendizaje es una opción frente a las escuelas secundarias académicas.

Es como si los países de América Latina tuvieran que escoger entre tres modelos: las escuelas polivalentes de los Estados Unidos, donde toda la cohorte de estudiantes permanece en la misma escuela durante todo el ciclo de la secundaria; el modelo francés que tiene una gran variedad de escuelas secundarias, y el modelo alemán que escinde radicalmente la cohorte entre el régimen del aprendizaje y las vías académicas que permiten el acceso a la universidad. Estas son esencialmente las opciones que tienen ante sí los países de América Latina.

Además, sin embargo, las recientes tendencias de expansión aparentemente han creado dos niveles *dentro* de la educación técnica. El primer nivel se caracteriza por cursos y escuelas que preparan estudiantes para ocupaciones bien definidas, como los técnicos de radiología, electrónica y computación, etc., y les imparten todos los conocimientos técnicos necesarios para incorporarse a esas profesiones. Los cursos son de alto costo y producen mayores beneficios para los estudiantes cuando están bien focalizados en el mercado y estre-

chamente vinculados con los posibles empleadores<sup>14</sup>. El segundo tipo de curso corresponde a la educación pública más “general” que hace hincapié en el enfoque “práctico” de los temas académicos, pero que no trata en gran medida de preparar al estudiante para empleos específicos. Este tipo de educación se organiza en torno de categorías técnicas amplias, corre paralelo a la educación secundaria académica, cuesta prácticamente lo mismo y tiene por objeto preparar al estudiante para ingresar a las instituciones postsecundarias. Este segundo tipo de educación técnica es el que se está expandiendo con más celeridad dentro del sistema de enseñanza media de América Latina y el Caribe.

Al propio tiempo, en la región se están ejecutando diversos programas de formación técnica, sumamente satisfactorios, que se dictan fuera de la escuela, se financian con impuestos sobre la nómina de sueldos y son administrados por el sector público (y también el privado). Además, existen algunas alternativas innovadoras a la educación técnica tradicional. Aunque el gasto público en educación técnica en América Latina estuvo contenido incluso durante la recuperación económica que comenzó a finales de los años ochenta, la expansión del sector privado produjo aumentos en los impuestos sobre la nómina de sueldos y permitió expandir esos programas. Estos programas acogen a principiantes y a trabajadores que sus empleadores envían para que reciban formación. Como ejemplos interesantes se pueden mencionar el SENAI, el SENAC y el SENATI en Brasil y el SENA en Colombia. Sin embargo, en Costa Rica, por ejemplo, el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), que se financia también con las rentas de un impuesto sobre la nómina de sueldos, dicta cursos de tres años de educación técnica, seguidos por un contrato de aprendizaje en la industria (Carnoy y Torres, 1994). El INA, en realidad, es una educación técnica impulsada por el mercado que funciona fuera del ámbito del Ministerio de Educación. En Chile casi el 20% de los estudiantes en la educación secundaria técnica y profesional asisten a escuelas administradas por asociaciones de empleadores (Comité Técnico, 1994, Cuadro 1)<sup>15</sup>. Estos sistemas extraescolares han tenido problemas debido a la obsolescencia de los cursos, el nivel excesivo de gastos generales y una reacción insuficiente frente a la evolución del mercado. No obstante, en muchos casos han reaccionado de manera constructiva (Castro, 1995b). Además, una red cada vez más grande de instituciones de enseñanza del sector privado está atendiendo un porcentaje más amplio de las necesidades de capacitación.

## POSIBILIDADES DE CAMBIO

En este contexto cabe preguntarse qué posibilidades de cambio existen en la educación secundaria en los países de América Latina y el Caribe. Cabe preguntarse también de qué forma puede la educación secundaria resolver la dicotomía entre los cursos académicos y técnicos, convertir simultáneamente la educación media académica en una extensión de la educación básica, más general, de alta calidad y orientada hacia la solución de problemas, y retener de manera satisfactoria el creciente número de estudiantes de bajos ingresos que constituyen

---

<sup>14</sup> En diversos estudios se ha sostenido la tesis de que los cursos técnicos de este tipo, vinculados más estrechamente con los empleos y la industria, tienen grandes ventajas en relación con la preparación de estudiantes en programas que no están directamente vinculados con el empleo. Como las pericias concretas adquiridas en la formación técnica requieren constante actualización, los vínculos estrechos con los mercados de trabajo son absolutamente esenciales para que ese tipo de educación tenga actualidad e interés al estudiante. Además, como las pericias aprendidas se pierden si el estudiante no las emplea rápidamente, los programas educacionales que ponen al estudiante en condiciones de emplearse (o reemplearse) inmediatamente producen una rentabilidad mucho mayor para el empleador y para el empleado. Por último, los regímenes de aprendizaje vinculados con escuelas técnicas (por ejemplo, como ocurre en las escuelas técnicas administradas por empresas en Chile, algunas adaptaciones nuevas de los sistemas de aprendizaje en el Perú y el SENAI en el Brasil) abaratan el costo de la formación técnica especializada.

<sup>15</sup> Esas escuelas técnicas “administradas por las empresas” han existido también por varios decenios en Monterrey (México), aunque están enteramente financiadas con recursos públicos.

el nuevo cuerpo estudiantil de la educación académica “preparatoria para la universidad”. ¿Están los países de América Latina y el Caribe adoptando medidas con ese objeto?

El debate más reciente en materia de reforma sugiere tres posibles “reestructuraciones” importantes de la educación secundaria en América Latina:

- a. Al igual que en la educación primaria, en las escuelas secundarias académicas (preparatorias para la educación superior) podría hacerse énfasis en mejorar la calidad y precisar la orientación (incluso en momentos en que se expande la escolaridad secundaria). Para ello se requiere modificar el plan de estudios a fin de que el aprendizaje esté basado en problemas, por un lado, y transformar la pedagogía de una ciencia frontal a una ciencia participatoria, discursiva y basada en el laboratorio (Scheifelbein, 1994). Pero ello implica transformar de técnico a intelectual el concepto social del profesor de la enseñanza secundaria académica. De esta manera, la fuente principal de nuevos profesores serían los egresados universitarios formados en las asignaturas especializadas, con formación pedagógica en el empleo, en lugar de recurrir a profesores que reciben su formación especializada en colegios normalistas postsecundarios (véase más adelante la sección relativa a la formación de maestros). También implica elevar radicalmente el *nivel* de las escuelas secundarias públicas para que estén a la altura de las mejores instituciones públicas y privadas (Rama, 1992). En los Estados Unidos a este proceso se le ha denominado *reforma sistémica* (O'Day y Smith, 1993). En muchos países de América Latina y el Caribe, como Argentina, Costa Rica, Perú y Uruguay, entre otros, en los cuales a juicio de algunos observadores parece haber una declinación más que un mejoramiento en la calidad de los profesores de la escuela secundaria (en particular entre los nuevos profesores), si esta hipótesis fuera cierta habría que hacerse un enorme esfuerzo a largo plazo. Como ocurre con el mejoramiento de la calidad de la educación primaria, el de la escuela secundaria requiere la utilización de “exámenes de aptitud” para los estudiantes en el último año del ciclo secundario y también pruebas evaluativas con el objeto de orientar el mejoramiento de la capacidad *de las escuelas* para impartir una educación de calidad más elevada.

Los educadores están preocupados por el creciente número de estudiantes que egresan de la enseñanza media académica pero no se matriculan en las universidades. Sin embargo, en modo alguno se tiene una indicación clara de si en general estos egresados salen mejor o peor preparados para el mercado de trabajo que los egresados de las escuelas técnicas. En verdad, estas comparaciones entre las escuelas secundarias académicas y técnicas/profesionales pueden ser equívocas si no se tienen en cuenta la amplia variedad de las situaciones y las circunstancias. ¿Se hace la comparación con estudiantes que egresan de escuelas técnicas desvinculadas de los empleadores o con los estudiantes más destacados y visibles?<sup>16</sup>. Estas comparacio

---

<sup>16</sup> El tema es controvertido, a pesar de lo mucho que se ha escrito al respecto. Los datos sobre la tasa de rentabilidad sugieren que la rentabilidad media de la inversión en la educación secundaria técnica en países que han tenido un crecimiento relativamente lento es inferior a la rentabilidad media de la inversión en la enseñanza secundaria académica (véase, por ejemplo, Psacharopoulos y Vélez, 1994, respecto del Uruguay, que muestra tasas privadas y sociales de rentabilidad de la inversión mucho más elevadas para la enseñanza secundaria académica que para la técnica), aunque incluso este punto es objeto de controversia (véase, por ejemplo, Fiszbein y Psacharopoulos, 1993, respecto de Venezuela, que muestra unas tasas de rentabilidad algo más elevadas para la educación secundaria técnica que para la educación secundaria académica). En economías en un proceso de crecimiento más rápido, como Hong Kong, la tasa de rentabilidad de la educación técnica en ocupaciones con gran demanda (la electrónica, por ejemplo) es más elevada que la de la inversión en la educación secundaria general, aunque para otras ocupaciones, con menor demanda, la tasa de rentabilidad es más baja para la educación técnica (Chung, 1991). En Alemania, que tiene un “régimen dual” de aprendizaje, la tendencia de las empresas actualmente es clasificar a los egresados del *gimnasio* entre los candidatos más distinguidos para sus programas de aprendizaje (Bock y Timmerman, 1995). La investigación en el Brasil sugiere que los

nes se complican a causa de otros problemas, que incluyen la tasa de crecimiento de la economía, la calidad de las vinculaciones entre las escuelas técnicas y las empresas, los antecedentes socioeconómicos (y la capacidad académica) de los estudiantes que asisten a las escuelas técnicas y académicas (el antecedente socioeconómico de los estudiantes técnicos al parecer es más bajo) y la función concreta que la educación técnica desempeña dentro del sistema de educación secundaria del país. En última instancia, la comparación más equívoca es la relativa a saber si, *por término medio*, la educación secundaria académica deja al estudiante que no se matricula en la universidad en peores condiciones en el mercado de trabajo que los egresados de la educación técnica. Esta comparación tendría que agregar segmentos heterogéneos, con la consecuencia de que los resultados, aunque se basaran en datos fiables, serían inútiles. Para nuestros fines, lo más importante es que los estudios de las escuelas técnicas serias sugieren que cuando éstas están bien adaptadas a las demandas del mercado de trabajo pueden fácilmente justificar sus mayores costos operacionales. Por lo mismo, las escuelas secundarias académicas cuyos planes de estudio y cuya pedagogía se basan en la solución de problemas y otras habilidades de carácter crítico preparan estudiantes que luego pueden incorporarse satisfactoriamente al mercado de trabajo en ocupaciones muy diversas, en las cuales los conocimientos técnicos no son esenciales<sup>17</sup>.

- b. En el caso de los estudiantes que no asisten a escuelas secundarias que los preparan para el ingreso a la universidad<sup>18</sup>, hay un gran número de programas educacionales y de capacitación “de carácter práctico” u orientados al empleo que a todas luces se deben reformar. Los educadores dicen que la enseñanza profesional presta un buen servicio a los jóvenes que egresan de la primaria y no están interesados en una educación académica o no tienen capacidades para ella. Desde el punto de vista educativo, el objetivo es aumentar el conocimiento de los jóvenes mediante una educación profesional práctica. Desde el punto de vista de las empresas, el objetivo de esas escuelas es preparar a los jóvenes para empleos específicos. Los programas actuales, sin embargo, son sumamente inadecuados para producir lo que de ellos se espera. Al parecer, la más elemental formación en artes y oficios debe trasladarse de las escuelas secundarias académicas a otras instituciones, como los centros de capacitación patrocinados por el ministerio de trabajo o por instituciones privadas. Se observa también una tendencia positiva a que la educación técnica industrial más “deseable” se traslade a la educación

---

estudiantes que asistieron a buenas escuelas profesionales (SENAI) obtuvieron ingresos más elevados y tuvieron una movilidad ocupacional mayor que los que habían recibido hasta cinco años más de educación académica y formación en el empleo (Castro, 1987).

<sup>17</sup> En general (aunque no en todos los casos), el conocimiento general de solución de problemas parece más valioso para los egresados en su vida de trabajo que las pericias profesionales concretas porque pone al egresado en condiciones de “ajustarse al desequilibrio” (Schultz, 1975). En los mercados de trabajo cada vez más “flexibles” que caracterizan a la nueva economía mundial, el conocimiento general de matemática, ciencia, computación y lenguaje que prepara a los egresados para aprender diversas pericias relacionadas con el empleo, ya sea en el empleo mismo o en cursos breves de formación, parece haber adquirido más valor (Carnoy y Castells, 1995). Las encuestas de empleadores en los Estados Unidos sugieren que, además de la agilidad cognitiva básica, los empleadores atribuyen mucha importancia a las pericias de comunicación y cooperación en los nuevos empleados (Capelli, 1994). Sin embargo, puede haber excepciones a la regla, especialmente cuando se trata de educación técnica vinculada estrechamente con los empleadores y de formación de alta calidad en el empleo.

<sup>18</sup> En la mayor parte de los países de América Latina y el Caribe, estos estudiantes son minoría: menos del 30 por ciento de los estudiantes de secundaria en toda la región. En unos pocos países, en particular en la Argentina, la mayoría de los estudiantes asiste a escuelas profesionales, técnicas y profesionales. En los países del Caribe de habla inglesa y en México, en cambio, del 5 al 12 por ciento de los estudiantes de secundaria asisten a escuelas profesionales. En el Brasil, con sólo el 16 por ciento aproximadamente de la cohorte correspondiente en el nivel posterior al octavo grado de la enseñanza (básica), el porcentaje de la cohorte correspondiente en las escuelas técnicas en ese nivel se encuentra en el intervalo inferior de la amplitud en la región de América Latina y el Caribe.

postsecundaria. En cambio, las ocupaciones comerciales debieran mantenerse ya que no entran en conflicto con el carácter distintivo y los valores de las escuelas académicas. Se trata, en verdad, de cambios espontáneos que ya se están produciendo. A principios de la década de los ochenta más de la mitad de las matrículas técnicas y profesionales correspondían a la enseñanza comercial orientada hacia empleos comerciales y de oficina. La actual tendencia a “academizar” la enseñanza comercial de nivel secundario para impartirle un carácter técnico más amplio acaso sea un paso importante para que la educación secundaria sea más atractiva para los jóvenes de América Latina y el Caribe, sin obligarlos a adquirir pericias profesionales más específicas. La educación técnica de este tipo utiliza los cursos orientados hacia el empleo (fundamentalmente hacia los empleos comerciales y de negocios) para dar más interés a la matemática, la computación, las ciencias y el lenguaje. Para que estas asignaturas sean más útiles a estudiantes que no sacan buen provecho del entorno de enseñanza y aprendizaje de los cursos académicos tradicionales<sup>19</sup> se trata de realzar la agilidad cognitiva con técnicas que hagan participar a los estudiantes en modalidades nuevas. Aunque no se tienen indicaciones de que los cursos de orientación profesional aumenten la empleabilidad de los egresados, por oposición a los egresados académicos tradicionales, al parecer mejora las tasas de retención y aprendizaje (Stern *et al.*, 1992) y la posibilidad de que algunos estudiantes continúen los estudios técnicos terciarios.

En consonancia con la tendencia hacia el traslado de la educación técnica al nivel terciario, algunos países de América Latina y el Caribe han ampliado también los colegios politécnicos o los centros de educación popular relativamente económicos a nivel postsecundario. México ha creado esos colegios politécnicos terciarios, que han tenido éxito en particular en regiones con elevadas tasas de crecimiento, como la región fronteriza. Los politécnicos de México establecen vínculos con las empresas locales y los estudiantes trabajan a jornada parcial en estas empresas, durante el curso de estudios, como parte de su programa de educación. Obviamente, esos vínculos son mucho más exitosos en regiones de rápido crecimiento, como la zona fronteriza con los Estados Unidos.

- c. El experimento chileno con algunas academias secundarias técnicas constituye un fuerte argumento en favor de la privatización de una parte importante de la enseñanza secundaria y de la enseñanza técnica superior mediante su transferencia a las asociaciones de empleadores. En cierto sentido, esta es una versión más moderna de lo que el SENAI comenzó a hacer en el Brasil hace 50 años. Una desventaja del modelo chileno es que esas academias pueden ser relativamente costosas (los estudiantes chilenos que asisten a las academias técnicas reciben una subvención que quintuplica el valor de la subvención para “ciencias-humanidades-liceo”). Los estudiantes parecen tener probabilidades mucho mayores de obtener empleo al terminar sus cursos y tienen acceso a puestos de aprendizaje y pasantía mientras están en la escuela. Algunos analistas han propuesto también que se den subvenciones para los cursos privados breves de formación. El problema que se ha planteado en los Estados Unidos en relación con los programas de préstamo estudiantil para las academias privadas (*proprietary schools*) es que estos establecimientos reciben el arancel antes de que el estudiante termine satisfactoriamente el curso, lo que los priva de todo incentivo por velar por que realmente el estudiante complete su curso. Los resultados han sido desastrosos. Sin embargo, algunos de los cursos profesionales administrados por programas de capacitación financiados con rentas de los impuestos sobre la nómina de sueldos, como en Brasil, Colombia y Costa Rica, parecen relativamente eficientes. Estos programas no son exactamente escuelas ni tampoco forman parte de un programa de formación en una empresa, sino que

---

<sup>19</sup> En los Estados Unidos este tipo de educación ha adoptado una modalidad particular denominada cursos de orientación profesional (véase Stern *et al.*, 1992).

son centros de enseñanza profesional y técnica. Debido al mecanismo de financiamiento, sin embargo, los programas y los empleadores aparentemente tienen un incentivo para establecer vínculos más estrechos con los empleadores, mayor que en el caso de las escuelas técnicas y profesionales académicas. Esos programas, por lo tanto, son más sensibles a los cambios en la demanda que surgen del ajuste estructural. Es más probable que preparen a los jóvenes para emplearse en los sectores de servicios y pequeñas empresas que se están expandiendo con rapidez y que se pueden ajustar rápidamente a los cambios en la demanda de productos (Castro, 1995b).

En suma, la cambiante función de las escuelas secundarias, de una educación relativamente selecta a una educación relativamente popular, está llevando a los reformadores a reconceptualizar la estructura y el tipo de enseñanza y aprendizaje en esas escuelas. Tanto la escuela secundaria que prepara para la universidad como la escuela secundaria técnica, con prescindencia de que sus estudiantes en última instancia ingresen o no a la universidad, son de calidad demasiado baja para preparar a los estudiantes para la economía y la sociedad del siglo XXI. Los reformadores propugnan grandes cambios en la formación de los docentes, el proceso de enseñanza y el plan de estudios, de modo de hacer mucho más hincapié en niveles elevados, capacidades de solución de problemas y enseñanza y aprendizaje participatorios. Además, a nivel de toda la región se considera que la educación técnica y profesional (incluida la formación de maestros) tiene que hacer énfasis en planes de estudios prácticos y orientados hacia el empleo a fin de mejorar la capacidad del estudiante para solucionar problemas y dotarle de pericias de trabajo en consonancia con el siglo XXI.

## Formación y habilitación de maestros

La formación normalista está pasando por un período de transición en todo el mundo. Las poblaciones de jóvenes reciben, por término medio, niveles cada vez más elevados de escolaridad, y los sistemas de educación exigen que los maestros tengan un mayor conocimiento de las asignaturas y una formación pedagógica más avanzada. Sin embargo, la formación normalista ha cambiado poco en América Latina y se pueden plantear serios interrogantes respecto de su eficacia. Esos interrogantes son de particular importancia en un entorno como el de los países de América Latina y el Caribe, en los cuales los recursos públicos son exiguos y es imperativo mejorar radicalmente la calidad educativa. Aun así, los países de América Latina y el Caribe tienen ante sí un doble desafío: por un lado, la calidad de la formación antes del empleo en la región es muy baja y muchos de los nuevos maestros están muy mal preparados para constituir la vanguardia de un ataque contra el problema de la calidad de las escuelas; por el otro, el cuerpo docente que necesita un perfeccionamiento mediante un esfuerzo masivo de formación en el empleo.

No sólo existe una gran variación entre los países de América Latina y el Caribe en cuanto a la forma en que enfrentan este desafío (si es que lo hacen), sino que en casi todos los países los sueldos iniciales son bajos, cosa que hace difícil contratar buenos maestros de entre los jóvenes egresados de la enseñanza secundaria y universitaria. Incluso si los reformadores estuvieran dispuestos a introducir cambios deseables en las técnicas de captación y formación de los maestros, los sindicatos de maestros opondrían una resistencia general a esos cambios. Así ocurre, en particular, cuando se trata de modificar las estructuras de sueldos (por ejemplo, de un régimen de bajos sueldos iniciales con jubilación anticipada y pensiones elevadas a un régimen de sueldos iniciales más elevados con jubilación a edad más avanzada) y el régimen de habilitación (por ejemplo, para pasar de un proceso prolongado de habilitación de los maestros, mediante una formación normalista estructurada, a un aprendizaje breve en el empleo).

La lección que puede derivarse de esa resistencia es que las mejoras en la calidad de la enseñanza casi ciertamente significan que los reformadores tendrán simultáneamente que enfrentarse a los maestros *y al propio tiempo* colaborar estrechamente con ellos para elaborar sustitutos atinados del régimen vigente.

### TENDENCIAS EN LA FORMACIÓN NORMALISTA

Tres tendencias dominaron la captación, capacitación y habilitación de maestros en América Latina en los decenios de 1980 y 1990:

- a. Con notables excepciones (Colombia, Panamá y el Uruguay, por ejemplo), los sueldos de los docentes en casi todos los países de América Latina se contrajeron de manera pronunciada en términos reales en los años ochenta. En algunos países la remuneración de los maestros declinó también en relación con los sueldos medios (Cuadros 3 y 4). Los sueldos se recuperaron en alguna medida en los años noventa, pero en la mayor parte de los países fueron inferiores en términos reales a los niveles registrados en 1980. En comparación con los sueldos medios, con todo, las políticas en el decenio de 1990 beneficiaron mucho más a los maestros que a los trabajadores medios. Sin embargo, en muchos países, el bajo nivel de las remuneraciones hizo que fuera más difícil captar a jóvenes talentosos para puestos en la enseñanza.

- b. A pesar de la contracción de los salarios, la formación media antes del empleo de los nuevos maestros parece haber aumentado en algunos países (México, Barbados, Honduras y Panamá, por ejemplo). Ello se debió a dos razones. Primera, debido a su seguridad en el empleo, la docencia sigue siendo atractiva para los egresados de secundaria de clase socioeconómica más baja que se interesan en una carrera profesional, a pesar de que los sueldos sean bajos o declinen. En Panamá (donde los sueldos reales de los docentes se mantuvieron casi constantes), por ejemplo, hubo una disminución en el porcentaje de maestros no habilitados en los años ochenta, de 14,5 por ciento a 10 por ciento. El Ministerio de Educación da ahora más prioridad a los maestros con títulos universitarios. En Honduras los colegios normalistas producen anualmente 2.000 maestros, que compiten por 700 plazas docentes. Habida cuenta de ese superávit, el Ministerio de Educación está reemplazando gradualmente a los maestros sin títulos con maestros con título (República de Honduras, 1991). En México las elevadas tasas de desempleo en toda la economía hicieron elevar la oferta de jóvenes que se postulan a cargos docentes a pesar de una radical declinación de los sueldos. Un porcentaje creciente de los postulantes tenía títulos universitarios.

Segunda, en la mayor parte de los países, la preparación de los maestros antes del empleo está pasando de las escuelas normalistas de media enseñanza a las escuelas normalistas postsecundarias y, en algunos países, de las escuelas normalistas postsecundarias a las universidades (UNESCO, 1994). La migración de los programas formales de preparación de maestros a colegios normalistas y, en particular, de los colegios normalistas a universidades polivalentes se ha producido junto con una creciente colaboración entre las instituciones académicas de educación y los organismos de gobierno. Barbados utiliza los colegios normalistas con cursos de un año sólo para formar maestros para la primera infancia, la enseñanza correctiva y las labores de punto. Los centros de educación popular conceden títulos de carreras breves en enseñanza de las artes y educación física. Todos los demás contenidos de formación normalista general son ahora de nivel universitario (Barbados, Ministerio de Educación, 1993). En México, al establecerse la nueva “carrera magisterial”, los cursos tienen puntos que los maestros necesitan para incorporarse al servicio y ascender en la escala de sueldos. En el pasado, los cursos se tomaban durante la jornada de trabajo y los maestros cobraban el sueldo mientras asistían a sus cursos (formación en el empleo). Actualmente, sin embargo, los maestros tienen que perfeccionarse tomando cursos (y obteniendo títulos habilitantes) fuera de la jornada de trabajo en la Universidad Pedagógica Nacional. Un porcentaje creciente de los nuevos maestros (de primaria), son egresados universitarios y el sistema reformado está acelerando esa tendencia (Imaz, 1995).

Sin embargo, el nivel de los títulos no aumentó en todas partes y en algunos países, como en la Argentina, aunque no hubo cambio en el nivel de los títulos, de acuerdo con un análisis, se advirtió una declinación cuantitativa y cualitativa de los postulantes a cargos docentes. El número de estudiantes normalistas de primer año en la Argentina acaso haya declinado de 14.000 en 1987 a 10.400 en 1992 y estos estudiantes son, cada vez más, egresados de la secundaria que no han podido cursar carreras universitarias (Braslavsky, 1995). En el Uruguay la escasez de postulantes para cargos docentes ha llevado a aceptar postulantes sin habilitación para llenar los cargos más difíciles de cubrir en las zonas rurales y las zonas urbano-marginales y a proponer una reducción de los estudios en los Institutos Normales de cuatro a dos años (Filgueira y Marrero, 1995). Esto ocurrió a pesar del *aumento* de los sueldos reales de los maestros del Uruguay (en relación con los sueldos urbanos intermedios). En Costa Rica el Ministerio de Educación reemplazó casi el 20 por ciento de los maestros habilitados en las escuelas secundarias con “aspirantes” y “autorizados”, categorías ambas de personal no habilitado para la docencia (Carnoy y Torres, 1994). En el Perú el porcentaje de maestros sin habilitación aumentó en el decenio de 1980, razón por la cual para 1990 más del 50 por ciento de los maestros de

primaria y casi el 50 por ciento de los profesores de secundaria carecían de habilitación (Banco Mundial, 1993).

En Chile, en el decenio de 1980, las reducciones de los gastos del gobierno central obligaron a las escuelas a contratar un número cada vez mayor de maestros sin habilitación, incluso en momentos en que se elevaban las calificaciones formales. Aunque en 1987 se dispuso por ley que los maestros debían tener título universitario, se continuó contratando a muchos maestros que no lo tenían y a los cuales se les permitía en cambio obtener sus títulos por correspondencia (Banco Mundial, 1991; Comité Técnico, 1994). Sin embargo, esta tendencia se invirtió en parte en los años noventa porque se permitió nuevamente que las universidades otorgaran diplomas en educación después de 1990 y porque hubo fuertes aumentos en los gastos en educación (y en los sueldos de los docentes). Aun así, existe una verdadera preocupación entre los educadores más destacados que opinan que la formación antes del empleo se debe reformar de manera radical de modo de coordinar mejor los planes de estudio y elevar los requisitos (Brunner y Cox, 1995). El problema en Chile sigue siendo que la vasta mayoría de los maestros egresan de diversas instituciones de formación normalista que aplican sus propios planes de estudio, en la hipótesis de que el “mercado” para los maestros evaluará a cada una de estas instituciones y producirá una mayor demanda por los maestros con la mejor preparación. Dicho esto, en comparación con la mayor parte de los países de la región de América Latina y el Caribe, los maestros chilenos han tenido tradicionalmente una buena formación.

- c. En algunos países, las reformas de descentralización han transferido el control de la formación normalista del gobierno central a los estados y, en el caso de Chile, a las universidades o a ciertas instituciones de formación normalista. En el Brasil, la mayor parte de los maestros egresan de universidades privadas o de instituciones de estudios superiores reglamentadas por el Estado federal, aunque en la práctica son muy autónomas. El atributo significativo de este cambio es que las políticas centralizadas se expresan cada vez más en términos de metas y menos en términos de procedimientos. Los organismos centrales —a veces gubernamentales y otras veces asociaciones profesionales no gubernamentales—deben rendir cuentas por la definición de las metas; por su parte, los organismos locales deben rendir cuentas por la formulación de procedimientos para lograr esas metas. Esta pauta de administración se distingue de pautas anteriores en las que las autoridades centralizadas determinaban la política en términos de procedimientos. Dentro de la pedagogía educacional, se observa una pauta análoga de administración representada por el cambio de un plan de estudios procesal a un plan de estudios “basado en resultados”. Por lo tanto, si bien hay que reconocer los aparentes aspectos de administración local, es importante tener en cuenta también la nueva función del “centro” en la definición de las metas de la educación y las insuficiencias de las categorías de administración “centralizada” y administración “descentralizada” para describir las transformaciones que se han producido en la formación normalista. En la Argentina la responsabilidad por los servicios educativos se trasladó recientemente de la nación a las provincias. La Ley federal de educación de 1993 estableció los contenidos básicos de los planes de estudio de las escuelas de todas las provincias y la Red Federal de Formación Normalista estableció el contenido básico de los planes de estudio de formación normalista (Dussel, 1995). El financiamiento de la formación normalista refleja una pauta similar de determinación de las metas a nivel central y de rendición de cuentas a nivel local; también ha habido un aumento de las subvenciones globales, una disminución de las subvenciones con afectación especial y fuentes más diversificadas. El “Plan Social” de la Argentina financia programas de formación en el empleo que han sido elaborados y planificados a nivel local (Dussel, 1995). Análogamente, la gestión de muchas escuelas normalistas postsecundarias de México (universidades pedagógicas e institutos tecnológicos rurales) se trasladó a los estados en 1992, pero la determinación de las normas relativas a la formación normalista sigue corriendo de cuenta del gobierno federal.

La descentralización ha ido acompañada también de un cambio de énfasis en el *perfeccionamiento* de la formación normalista, que ha pasado de la formación antes del empleo a la formación en el empleo. Este cambio se debe en parte a la eficiencia educacional (al parecer, aumentar la formación en el empleo resulta más eficaz en función de los costos que mejorar o ampliar la formación antes del empleo; véase Lockheed, Verspoor *et al.*, 1991). También se debe a una política de gestión relacionada con la descentralización: el perfeccionamiento educativo guarda una relación directa con los incentivos salariales de los maestros. Se trata de inducir a todos los maestros mediante incentivos de sueldos a tomar cursos breves de formación en el empleo que presuntamente se traducen de manera directa en aumentos del rendimiento de los alumnos, en lugar de tratar de acrecentar esos conocimientos mediante mejoras en la formación antes del empleo que sólo se aplicarían a los nuevos maestros.

Además de atribuir más importancia a la formación en el empleo, la formación normalista en años recientes ha incluido también la elaboración de cursos acelerados y materiales suplementarios. Esos materiales suplementarios han sido elaborados por diversos sectores académicos, gubernamentales, internacionales científicos y empresariales para atender la demanda de instructores en temas tecnológicos y especializados y para acrecentar el conocimiento. El Ministerio de Educación de la Argentina publicó en 1993 folletos redactados por importantes hombres de ciencia, en una serie denominada “nueva escuela”, para complementar los conocimientos de los maestros en las asignaturas de física, matemática, biología y ciencias sociales. Otros ejemplos: Colombia basa su reforma de las escuelas rurales, dentro del plan de la Escuela Nueva, en materiales didácticos especiales y cursos de una semana durante el primer año de funcionamiento de la escuela; el proyecto de mejoramiento de la escuela primaria en Chile financiado con recursos del Banco Mundial atribuye gran importancia a una campaña global de teleformación en el empleo para los maestros a fin de mejorar la calidad de las escuelas; y la reforma de la educación secundaria de Jamaica (grados séptimo a noveno) financiada con recursos del Banco Mundial incluye un componente importante de formación en el empleo en el nuevo plan de estudios para más de 5.000 maestros (Banco Mundial, 1992).

### **LA CALIDAD DE LOS MAESTROS ES LA BASE DEL MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD EDUCATIVA**

La elevada calidad media de la educación básica en los países industrializados tiene su fundamento en un nivel relativamente elevado de competencia docente. Eso se debe a que la docencia sigue siendo una profesión atractiva para las personas con un nivel relativamente elevado de educación, lo cual, a su vez, es una función del respeto social acordado a los docentes, el nivel de las remuneraciones de los docentes y las condiciones de trabajo de éstos. Es también una función de los niveles exigidos en la formación normalista.

En América Latina las presiones que gravitaron sobre el gasto público en el decenio de 1980 a causa de la competencia mundial colocaron a los maestros en una posición desventajosa. Si bien la educación y la producción de conocimientos son el fundamento del desarrollo económico y social en la nueva economía mundial de la información, en general se considera que la educación pública es ineficiente y constituye un desperdicio de recursos. A la profesión docente se le ha atribuido gran parte de la culpa. Además, a diferencia de Europa y de los Estados Unidos, la formación normalista, en lugar de estar basada en un amplio conocimiento de las humanidades, las ciencias y la matemática, se considera una formación profesional especializada. Los institutos normalistas, en general, son de baja calidad, aunque en casi toda la región son instituciones terciarias. En consecuencia, cada vez en mayor medida, el personal contratado para la docencia no está preparado a nivel elevado en los conocimientos de asignaturas básicas, tiene menos confianza en sus propias capacidades intelectuales o directivas y no es colocado en un contexto docente en el cual las pericias de enseñanza se empleen de manera coherente para lograr metas educativas bien definidas. En algunos países,

como la Argentina y el Brasil, los sueldos de los docentes son demasiado bajos para atraer a jóvenes bien preparados.

Aunque los sueldos iniciales de los docentes tienen un nivel que dificulta la contratación de jóvenes de talento, una vez que se han incorporado al sistema se benefician de ascensos automáticos, se jubilan jóvenes (por lo común a alrededor de los 50 años) y, en muchos países, reciben el sueldo completo al jubilarse. En algunas regiones dentro de países grandes como el Brasil, los maestros y directores son a menudo los beneficiarios de nombramientos políticos (*empreguismo*) y muchos maestros están en la nómina de sueldos, pero no en el aula (Plank, 1996). Ello significa que los presupuestos de educación de América Latina tienen un fuerte componente de maestros que no enseñan (principalmente maestros jubilados, pero también maestros fantasmas; respecto de la eliminación del desperdicio en las esferas brasileñas, véase el Recuadro 2 relativo a la reforma en Minas Gerais). Aunque las pensiones son un elemento importante para atraer a los jóvenes a la enseñanza, los sueldos iniciales son más importantes. Habrá que llegar a alguna avenencia con el actual régimen de jubilaciones si los países quieren mejorar la captación de maestros. La reciente encrucijada en que se encontraron el Gobierno y los sindicatos de maestros en Costa Rica (agosto de 1995) giró precisamente en torno de la jubilación anticipada y el sistema jubilatorio recargado.

### **LOS SINDICATOS DE MAESTROS Y LAS REFORMAS EDUCATIVAS**

Los maestros en los países de América Latina, en general, han estado a la defensiva en el decenio de 1980. En Chile los maestros perdieron (y recuperaron) sus derechos de negociación y en la Argentina, México y algunos países de Centroamérica perdieron un considerable terreno en materia de sueldos en relación con otros trabajadores y profesionales. Los sindicatos de maestros han tratado de prevenir esas pérdidas, pero no han salido muy bien parados. El resultado final del conflicto entre los sindicatos y su empleador, el estado (municipal, estatal o federal) ha hecho que la reforma educativa sea difícil, incluso cuando se ha traducido en un aumento de los sueldos para los maestros y en mejores condiciones educativas para la enseñanza (por ejemplo, Minas Gerais). En algunos casos, como en México, la situación sindical se vio grandemente complicada por una rebelión de una parte significativa de los maestros contra un sindicato corporativista, política y administrativamente inseparable del partido gobernante (el PRI) (Imaz, 1995). Muchos docentes en el grupo disidente apoyaron la reforma de descentralización del Presidente Salinas porque estimaron que debilitaría a los dirigentes dominantes aliados con el PRI. En algunos casos, cuando las reformas de descentralización fueron impulsadas por razones de financiamiento (como la reforma colombiana inicial) e iban a debilitar evidentemente la capacidad de negociación de los docentes, los sindicatos de maestros trataron y lograron influir en la orientación de la reforma. En la reciente reforma de descentralización de Nicaragua el sindicato de docentes también se opuso a la reforma (por las mismas razones que en Colombia), pero no tuvo éxito. En Costa Rica, donde no ha habido una reforma educacional importante, los sindicatos han luchado contra las tentativas del Gobierno por reducir los sueldos y las pensiones, unas veces con éxito y otras veces sin éxito.

Los sindicatos de maestros (y todos los sindicatos de la función pública) deben reconocer, cuando se oponen a las reformas, que imparten educación, no al gobierno que los emplea, sino al público directamente —en este caso, a los padres y a sus hijos—, que desea recibir el mayor rendimiento a cambio de los impuestos que pagan. Las reformas prometen acrecentar la eficiencia educativa y si los maestros se oponen a ellas es fácil para los reformadores tacharlos de egoístas y decir que no se interesan en la educación de los niños sino sólo en su propio sueldo y bienestar. A decir verdad, los sindicatos de maestros en los países de América Latina y el Caribe en general no han podido lograr que el público se identifique con su causa, en parte porque los maestros rara vez han luchado por reformas que acrecienten el rendimiento educacional de los niños. Si bien individualmente los maestros a menudo han sido admirados por sus excelentes esfuerzos por mejorar el

aprendizaje de los niños, los sindicatos de maestros, en su calidad de organización colectiva de los maestros, rara vez han contribuido a iniciar reformas para dar más eficacia a las escuelas. En esencia, aunque han exigido que los maestros sean tratados como profesionales, los sindicatos por lo común han interpretado que su función es la de representar a los maestros sólo como trabajadores en relación de dependencia. Esto podría suscitar un debate en cuanto a la representatividad de las organizaciones de docentes.

Al mismo tiempo, como sostuvimos anteriormente, los gobiernos de los países de América Latina y el Caribe no han sabido reconocer las dificultades que se les plantean a los maestros en su labor y se han negado a colaborar con los sindicatos de maestros —que han asumido una posición defensiva— en la elaboración de reformas que los maestros puedan apoyar. La reforma en Minas Gerais y las medidas más recientes de Chile por racionalizar reformas anteriores bien podrían ser un modelo para las negociaciones entre los sindicatos y el gobierno en otros países.

### **FORMACION EN EL EMPLEO O FORMACION ANTES DEL EMPLEO**

Ampliar el acceso de los maestros a la formación en el empleo es un elemento crucial, porque la mayor parte de los maestros en el sistema educacional ya han sido contratados y (en muchos países) no pueden ser reemplazados (aunque la rotación de maestros en algunos países es bastante elevada) por razones políticas y otras razones. Es lógico que en los casos donde existe un rápido incremento en la inscripción (regiones rurales, y, a menudo, en la educación secundaria) que la formación pre-servicio debería tener mayor peso. Dicho esto, cabe señalar que la formación antes del empleo, en general, es de baja calidad en toda la región. Los reformadores de la educación tienen ante sí el doble desafío de aumentar grandemente la formación en el empleo, para perfeccionar la formación de los maestros, y de reformar radicalmente la educación antes del empleo para elevar el nivel exigido de los nuevos maestros. Existen buenas razones para prestar mucha más atención a la formación antes del empleo. Primera, las nuevas estrategias pedagógicas introducidas en la formación normalista en los países altamente desarrollados, para mejorar el aprendizaje de los alumnos, dependen cada vez más de contar con un cuerpo docente bien preparado, que cada vez más está integrado por egresados universitarios de las disciplinas específicas. La formación normalista en estos países integra el aprendizaje del contenido en ciencias, matemática y estudios sociales con el aprendizaje de una “actitud” flexible respecto de la forma en que los niños aprenden y resuelven problemas. En esa formación se hace hincapié también en diferentes enfoques de solución de problemas en distintas asignaturas.

Segunda, la formación en el empleo produce resultados mucho mejores con un enfoque bien orientado en función de metas y objetivos, una integración coherente de esa formación con niveles relativamente elevados de conocimiento de la asignatura y la capacidad para aplicar nuevos métodos de enseñanza y planes de estudio en el contexto de expectativas y niveles elevados. Es difícil imaginar esas expectativas y niveles a menos que los maestros sean considerados y se consideren a sí mismos como dirigentes intelectuales en el contexto de la escuela y del sistema educativo.

Un problema importante en los países de América Latina y el Caribe es que las instituciones de formación normalista no imparten a sus estudiantes el fundamento educativo antes del empleo que se necesita para una buena enseñanza. Ello puede significar que los maestros de la región hayan de provenir cada vez más de los egresados universitarios, a quienes se puede entonces formar en pedagogía en cursos de habilitación de un año (o menos), complementados con cursos de formación en el empleo. En otras palabras, acaso tenga más sentido decir que los profesionales de la enseñanza son los que enseñan (una definición de empleo) y no los que reciben formación en instituciones normalistas (una definición de formación profesional). También sugiere que los egresados universitarios en otras disciplinas que quieran dedicarse a la docencia pueden obtener el certificado

habilitante mediante un proceso de habilitación relativamente breve, complementado por cursos en el empleo. Cuantos más sean los egresados universitarios que se incorporen a la docencia, tanto más sentido tendrán los cursos de formación en el empleo, pues estos cursos estarán *orientados hacia la práctica* y no hacia el conocimiento. En países como la Argentina y el Uruguay donde hay una escasez de postulantes para los cargos docentes existe una necesidad especialmente grande de recurrir a este tipo de habilitación de los docentes, en lugar de reducir el nivel de los requisitos para obtener el título docente (Braslavsky, 1995).

El problema principal de la captación de egresados universitarios es que los sueldos de los maestros son bajos, que las condiciones de la enseñanza son difíciles y que el actual proceso de habilitación —debido fundamentalmente a la presión ejercida por los sindicatos de maestros— es innecesariamente oneroso. Algunos países enfrentan también el problema de la baja capacidad del sistema universitario para preparar docentes en el número requerido por el sistema educacional. En el corto plazo, la educación universitaria subsidiada para los que estén dispuestos a comprometerse a enseñar por algunos años después de recibirse y otros incentivos podrían inducir a los egresados universitarios a incorporarse a la docencia. No obstante, en el más largo plazo, para contar con un cuerpo docente más calificado habrá que aumentar los sueldos iniciales (en el estado de Connecticut, Estados Unidos, por ejemplo, el fuerte aumento de los sueldos iniciales de los docentes ha elevado los puntajes medios del SAT de los nuevos maestros en 100 puntos) y mejorar las condiciones de la enseñanza, especialmente en las escuelas en peores condiciones. Es difícil contratar personal calificado en la enseñanza cuando las clases son demasiado grandes, la obra física está deteriorada, la atmósfera de la escuela es desagradable e incluso escasean los suministros rudimentarios para la enseñanza.

El proceso de habilitación es más burocrático que instructivo. A menudo es largo y difícil. En México, donde un porcentaje creciente de los nuevos maestros son egresados universitarios, la habilitación obliga a estos egresados a tomar un año completo de cursos de fin de semana carentes de interés, al tiempo que enseñan a jornada completa. Muchos son los que, interesados en la docencia, se desalientan ante este proceso. Una opción más lógica e interesante sería designar un número suficiente de “maestros instructores” en el sistema educacional para impartir formación en el empleo a los nuevos maestros. Los nuevos egresados de la universidad contratados como maestros aprenderían a enseñar como practicantes en el aula con un “instructor”. Este sistema es similar al utilizado en Alemania para la formación técnica y la formación normalista; en el sistema alemán los jóvenes egresados de la secundaria reciben formación en empresas con trabajadores experimentados y asisten a cursos de educación profesional algunos días por mes (Bock y Timmermann, 1995). En verdad, Alemania prepara a sus maestros de la misma forma. No puede haber una manera mejor de aprender a ser un buen maestro. El instructor, a su vez, recibiría un sueldo más elevado por sus funciones y velaría por transmitir al practicante los elementos esenciales de la buena enseñanza, integrando la teoría con la práctica, y evaluaría su progreso. En el mejor de los casos, el practicante y el instructor establecerían una relación creadora e innovadora que beneficiaría a ambos, a los demás maestros de la escuela y a los alumnos. Ese sistema de formación eliminaría enteramente el actual sistema de formación normalista antes del empleo. Sólo funcionaría si los maestros instructores, que recibirían remuneraciones mucho más elevadas, pudieran, de la misma manera o de manera aún mejor que los cursos tradicionales de formación normalista, consolidar los conocimientos de la asignatura con métodos pedagógicos adaptados a diferentes tipos de aprendizaje. Mediante este traslado de la formación normalista a la formación en el empleo se podrían obtener grandes economías.

### **INCENTIVOS Y EVALUACIÓN DE LOS MAESTROS**

Otro problema serio es el relativo a determinar si los regímenes de incentivos basados en las evaluaciones del desempeño de los maestros o de las escuelas tienen un efecto positivo sobre la calidad de la enseñanza. Aunque

esos regímenes se han ensayado en los Estados Unidos (en el estado de Carolina del Sur se ha utilizado un sistema de incentivos para las escuelas y en otros estados se han utilizado programas de incentivos para “maestros mentores”), los resultados no tienen un signo bien definido en cuanto a producir mejoras sostenidas en los rendimientos. Desafortunadamente, carecemos de pruebas fiables respecto de si el producto educativo responde al mismo tipo de incentivos de mercado que la producción de servicios privados, en la cual la tecnología es claramente comprendida, la relación entre las pericias individuales y la mayor productividad es mucho más fácil de determinar y por lo común se pueden impartir las pericias que producen niveles más elevados de productividad. La muy buena enseñanza es relativamente fácil de identificar, pero la naturaleza subjetiva del juicio crea problemas prácticos para poner en vigor un auténtico régimen de “remuneración por mérito” para el maestro medio. Además, acaso no sea fácil reproducir la enseñanza excelente. En parte proviene de un mayor esfuerzo, de una mejor técnica pedagógica o de una atención más cuidadosa a un determinado plan de estudios. El rendimiento de los alumnos debiera mejorar si se dan incentivos a los maestros que empeñan un mayor esfuerzo, emplean esas técnicas o prestan más atención al plan de estudios. Sin embargo, gran parte de la mejor enseñanza radica en tener un conocimiento mayor de las asignaturas o una personalidad receptiva que perciba las diferencias individuales entre los alumnos de los estilos de aprendizaje y tenga flexibilidad suficiente para ajustarse a esas diferencias. La cuestión de cómo se hará para extraer un mayor esfuerzo y un esfuerzo más focalizado de los maestros es de carácter crucial. Gran parte de los datos sugiere aparentemente que la buena gestión, la supervisión frecuente, cuidadosa y constructiva, la participación de los padres (en las zonas rurales la intervención de la comunidad en la supervisión acaso sea la única forma eficaz de garantizar la asistencia de los maestros; véase el Recuadro 4), la asistencia técnica de elevada calidad, la cohesión colectiva y el enunciado de metas claras para los maestros son más importantes para aumentar el esfuerzo y la calidad del esfuerzo que los incentivos monetarios individuales (Elmore *et al.*, 1995).

También hay que obrar con cuidado en cuanto a los métodos de evaluación de los docentes. En la sección anterior se examinó la evaluación de los alumnos mediante pruebas del rendimiento. En caso de los alumnos, el aprendizaje de los contenidos para las pruebas es una medida razonable de diferentes tipos de atributos valiosos en el alumno, incluidos la disciplina, la aptitud, la concentración en la tarea y la absorción del plan de estudios requerido. Sin embargo, si los resultados de las pruebas administradas a los alumnos se emplean para evaluar a los maestros, el significado de la evaluación resulta menos claro. Puede depender no sólo del maestro del alumno, sino de los maestros de años anteriores y también de la combinación de alumnos que tenga el maestro (los maestros con antigüedad pueden tratar de trasladar a los alumnos “problemáticos” a las clases de los maestros más jóvenes). La combinación de alumnos puede afectar también los resultados de toda la clase. Si bien los resultados de las pruebas (en particular, los aumentos de puntaje) pueden ser más útiles para evaluar a las escuelas, los directores de las escuelas pueden alterar los resultados de las pruebas, por ejemplo, determinando qué alumnos estarán “ausentes” el día de la prueba. En las evaluaciones de los maestros y de las escuelas se corre también el riesgo de que las escuelas “enseñen la prueba”, restando importancia a todo el aprendizaje que no esté relacionado con el aumento de los puntajes en la prueba. Si bien esta técnica es atinada en las pruebas que determinan si los alumnos pasarán o no al siguiente nivel de la enseñanza, carece de todo sentido en un régimen de incentivos para la remuneración o el ascenso de los maestros.

Si bien “el sistema de remuneración por mérito” sigue siendo una idea interesante que es de difícil aplicación, no se ha de interpretar por ello que se aprueba que no se supervise y trate de evaluar el desempeño de los maestros. Si bien podemos carecer de medios prácticos para introducir nexos firmes entre el desempeño en el aula y la remuneración, el desempeño deficiente del maestro se puede identificar y se pueden tomar medidas para corregirlo, como la formación adicional, los traslados y otras medidas administrativas. Por lo mismo, algunos incentivos al desempeño excepcional pueden a menudo ser una buena idea, siempre que se eviten las políticas de incentivar el mejor desempeño mediante el traslado de los maestros a clases más fáciles o a escuelas mejores.



## Bibliografía

Academy of Educational Development. 1995. *Contractor's Quarterly Performance Report: Strengthening Achievement in Basic Education (SABE) Project*, Octubre.

Amadeo, Eduardo; José Marcio Camargo, Antonio Emilio S. Marques; Cândido Gomes. 1994. "Fiscal Crisis and Asymmetries in the Education System in Brazil" en Samoff, Joel (compilador), *Coping with Crisis: Austerity, Adjustment, and Human Resources* (París, OIT-UNESCO).

Banco Mundial. 1991. Staff Appraisal Report, *Primary Education Improvement Project (Chile)*, septiembre.

Banco Mundial. 1994. *El Salvador Community Education Strategy: Decentralized School Management*, Departamento Geográfico II, División de Operaciones de Recursos Humanos, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 8 de diciembre.

Banco Mundial. 1993. "Improving the Quality of Primary Education in Latin America and the Caribbean: Towards the 21st Century", Washington, D.C., marzo.

Banco Mundial, División de Población y Recursos Humanos. *Access, Quality, and Efficiency in Caribbean Education*, Washington, D.C., 27 de abril.

Barbados, Ministerio de Educación. 1993. "The Initial and Continuing Education of Teachers in Barbados: A Case Study". UNESCO, División de Estudios Superiores.

Bock, Kathrin; Timmermann, Dieter. 1995. "Education, Youth, and the Labor Market in Germany". Universität Bielefeld, Fakultät für Pädagogik (mimeógrafo).

Braslavsky, Cecilia. 1995. "Transformaciones en curso en el sistema educativo argentino", en Puryear, J. and Brunner, J. J. (compiladores), *Educación, equidad y competitividad económica en las Americas: Un proyecto de diálogo interamericano*, vol. II. Washington, D.C., OEA, págs. 7 a 50.

Brunner, J.J.; Cox, C. 199., "Dinámicas de transformación en el sistema educacional de Chile", en Puryear, J. and Brunner, J.J. (compiladores), *Educación, equidad y competitividad económica en las Americas: Un proyecto de diálogo interamericano*, vol. II. Washington, D.C., OEA, págs. 101 a 152.

Capelli, Peter. 1994. "New Work Systems and Skill Requirements". *International Labour Review*.

Carnoy, Martin; Castells, Manuel. 1995. *Sustaining Flexibility*. Universidad de Stanford y Universidad de California, Berkeley (mimeógrafo).

Carnoy, Martin; Torres, Carlos Alberto. 1994. "Educational Change and Structural Adjustment: A Case Study of Costa Rica," en Samoff, Joel (compilador). *Coping With Crisis: Austerity, Adjustment, and Human Resources* (Paris, OIT-UNESCO).

Castro, Claudio de Moura. 1995. "O secundário: Esquecido em um desvão do ensino?".

- Castro, Claudio de Moura. 1974. *Mão de Obra Industrial no Brasil. Mobilidade, Treinamento e Produtividade*. Instituto de Planificación Económica y Social (IPEA).
- Castro, Claudio de Moura. 1995. “Stubborn Trainers vs. Neo-Liberal Economists: Will Training Survive?”.
- Chung, Yue-Ping. 1991. “Economic Returns to Vocational and Technical Education in Hong Kong”, en Chung, Y. P.; Wong, Y.C. (compiladores), *The Economics and Finance of Education in Hong Kong*. Hong Kong, The Chinese University Press.
- Comité Técnico asesor del dialogo nacional sobre la modernización de la educación chilena. 1994. *Los desafíos de la educación chilena frente al siglo XXI*, Santiago de Chile. Editorial Universitaria.
- Corvalán, Oscar, 1986. *Trends in Technical-Vocational and Secondary Education in Latin America*, Londres. Instituto de Educación, Universidad de Londres, mayo.
- Dussel, Inez, 1995. Correspondencia personal con los autores.
- Elmore, R. Peterson, P.; McCarthey, S. 1995. *Restructuring in the Classroom: Teaching, Learning, and School Organization*. San Francisco, Jossey-Bass.
- Fiszbein, Ariel y Psacharopoulos, George. 1993. “A Cost-Benefit Analysis of Educational Investment in Venezuela: 1989 Update, *Economics of Education Review*, vol. 12, No. 1, págs. 293 a 298.
- Gobierno de El Salvador, Ministerio de Educación. 1995. *Reforma educativa en marcha: Documento II: Consulta 95*. Septiembre.
- Hannaway, Jane, Carnoy, Martin. 1993. *Decentralization and School Improvement*. San Francisco, Jossey-Bass.
- Imaz, Carlos. 1995. “Inertia and Change in the Pedagogy and Politics of Teachers”, tesis de doctorado inédita, Facultad de Educación, Universidad de Stanford.
- Ibarrola, María de. 1995. “Dinámicas de transformación en el sistema educativo mexicano”, en Puryear, J. and Brunner, J.J. (compiladores). *Educación, equidad y competitividad económica en las Americas: Un proyecto de diálogo interamericano*, vol. II. Washington, DC, OEA, págs. 253 a 288.
- Lockheed, Marlaine; Verspoor, Adrian *et al.* 1991. *Improving the Quality of Primary Education* (Nueva York, Oxford University Press para el Banco Mundial).
- Londoño, Isabel. 1995. “Using Organizational Learning Theory to Analyze the Implementation of Public Policy: The Case of the Decentralization of Education in Colombia”, tesis de doctorado inédita, Universidad de Harvard.
- MacEwan, Patrick. 1995. “Primary School Reform for Rural Development: An Evaluation of Colombian New Schools”, Washington, DC, Banco Interamericano de Desarrollo, julio.
- Malen, Betty; Ogawa, R.T.; Krantz, J. 1989. “What Do We Know About School-Based Management”, Salt Lake City, Utah, Facultad de Educación, Universidad de Utah, mayo (mimeógrafo).

- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MINEP). 1991. *Costa Rica: Indicadores sociodemográficos, período 1975-1989*, San José (Costa Rica), agosto.
- Montenegro, Armando. 1995. "An Incomplete Educational Reform: The Case of Colombia", Banco Mundial, HCO Working Papers (HCOWP 60), agosto.
- O'Day, J; Smith, M. 1993. "Systemic School Reform and Educational Opportunity", en Fuhrman, S. (compilador), *Designing Coherent Education Policy: Improving the System*. San Francisco, Jossey-Bass.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), OREALC. 1994. *Medición de la calidad de la educación básica, vol. III, Resultados de siete países*, Santiago de Chile.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). 1994. *Anuario Estadístico*. París.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), 1993. *Informe mundial sobre la educación* (París, UNESCO).
- Ornelas, Carlos. 1995. *El sistema educativo mexicano*, México. Fondo de Cultura Económica.
- Plank, David. 1996, *The Means of Our Salvation: Public Education in Brazil, 1930-1995*. Boulder, Colorado, Westview Press.
- Prawda, Juan. 1993. "Educational Decentralization in Latin America: Lessons Learned," *International Journal of Educational Development*, 13, No. 3, págs. 253 a 264
- Psacharopoulos, C.; Velez, E. 1994. "Education and the Labor Market in Uruguay." *Economics of Education Review*, 13, No. 1, págs. 19 a 27.
- Puryear, J. and Brunner, J.J. (compiladores). 1995. *Educación, equidad y competitividad económica en las Américas: Un proyecto de diálogo interamericano*, vol. II. Washington, D.C., OEA.
- Rama, Germán. 1992, *¿Aprenden los estudiantes en el ciclo básico de la educación media?*, CEPAL, Montevideo.
- República de Honduras. 1991. "Situación de los educadores en Honduras", Simposio conjunto OIT-UNESCO: Las condiciones de los educadores en Centroamérica y Panamá, San José (Costa Rica), septiembre-diciembre.
- Rounds Parry, Taryn. 1994. "The Impact of Decentralization and Competition on the Quality of Education: An Assessment of Educational Reforms in Chile", Universidad de Georgia (trabajo inédito).
- Schiefelbein, Ernesto. 1994. "Education Reform in Latin America and the Caribbean: An Agenda for Action". 10 de noviembre (mimeógrafo).
- Schultz, T.W. 1975."The Value of the Ability to Deal with Disequilibrium," *Journal of Economic Literature*, 13, No. 3, págs. 827 a 846.

Schwartzman, S; Durham, E. R; Goldenberg, J 1995. “A educação no Brasil em uma perspectiva de transformação”, en Puryear, J. y Brunner, J.J. (compiladores), *Educación, equidad y competitividad económica en las Americas: Un proyecto de diálogo interamericano*, vol. II. Washington, DC, OEA, págs. 51 a 100.

Stern, D; Raly, M.; Dayton, C. 1992. *Career Academies*. San Francisco, Jossey-Bass.

Tedesco, Juan Carlos. 1992. “Nuevas estrategias de cambio educativo en América Latina”, *UNESCO-OREALC Bulletin*, 28 (agosto), págs. 7 a 24.

**Tabla 1**

Matrícula de niñas y mujeres como proporción de la matrícula total e índices de matriculación de mujeres (entre paréntesis), por nivel de escolaridad y por país, 1980 y 1993 (porcentajes).

País/año	Educación primaria		Educación secundaria		Educación universitaria	
	1980	1993	1980	1993	1980	1993
Argentina	49	49	53	51 (62)	43	47 <sup>a</sup> (43)
Barbados	50	49 <sup>b</sup>	50	47 <sup>c</sup> (72)	48	59 <sup>b</sup> (21)
Belice	48	48	54	51 <sup>d</sup> (37)	---	---
Bolivia	47	47	43	46 <sup>e</sup> (27)	---	---
Brasil	49	---	54	--- (19)*	48	54 (14)
Chile	49	49	53	51 (55)	40	--- (16)
Colombia	50	50	50	54 (68)+	43	50 <sup>b</sup>
Costa Rica	49	49	53	51 (42)	---	---
Cuba	48	49	50	52 (62)	48	58 <sup>d</sup> (21)
Rep. Dominicana	50	50	---	58 (29)	---	---
Ecuador	49	49 <sup>d</sup>	50	50 <sup>d</sup> (56)+	37	39 <sup>a</sup>
El Salvador	49	49	48	52 (16) <sup>e</sup>	42	51 (13) <sup>b</sup>
Guatemala	45	46	45	47 (23)+	---	---
Guyana <sup>x</sup>	49	49 <sup>f</sup>	51	52	32	54 (9)
Haití <sup>x</sup>	46	48	47	49 <sup>e</sup> (21)+	35	29 <sup>g</sup>
Honduras	50	50	50	55 <sup>b</sup>	38	42 <sup>d</sup> (7)
Jamaica	50	49 <sup>d</sup>	53	51 <sup>d</sup> (68)	57 <sup>g</sup>	63 <sup>b</sup> (5)
México	49	48	47	50 (58)+	30	46 (13)
Nicaragua	51	50	53	53 (44)+	57 <sup>g</sup>	50 <sup>d</sup> (8)
Panamá	48	48	52	51 <sup>c</sup> (33)	55	58 <sup>g</sup> (29)
Paraguay	48	48	---	51 (33)	45 <sup>f</sup>	40 (9)
Perú	48	---	45	--- (46) <sup>#</sup>	34	--- (40)+
Suriname	48	49	53	53	43 <sup>g</sup>	40
Trinidad y Tobago	50	49	---	50 (67)	38	50 (6)
Uruguay	49	49	53	--- (81)*	53	--- (30)+
Venezuela	50	50 <sup>d</sup>	58	57 <sup>d</sup> (24)	---	---

**Fuente:** UNESCO. 1995. *Anuario Estadístico*. París: UNESCO. Números entre paréntesis representan índices netos de matrícula para mujeres en educación secundaria y universitaria, respectivamente, para el año 1993, a menos que se incluya una aclaración al respecto.

**Notas:** a. 1987; b. 1991; c. 1989; d. 1992; e. 1990; f. 1988; g. 1985; x. sólo secundaria en general; \* matrícula bruta, hombres y mujeres; +. matrícula bruta, mujeres; # . matrícula neta, hombres y mujeres.

**Tabla 2**

Índice de crecimiento bruto (GDP) per cápita y crecimiento del gasto público total y del gasto en educación.

País	(1) Crecimiento prod. bruto ...		(2) Crecimiento gasto público PIB	(3) Crecimiento gasto educación pública	(4) Gasto en educación % del PIB
	80-92	85-92	1990/1980	1980-1990	1990/1980
<i>Alto crecimiento</i>					
Barbados	142127140907	115452232534	1.10 (33.0)	3.1	1.23 (8.0)
Belice			1.14 (28.8)	3.1	1.17 (6.0)
Chile			0.76 (22.1)	-2.6	0.80 (3.7)
Colombia			1.15 (15) <sup>++</sup>	5.0	1.53 (2.9)
Jamaica			1.04 (46.0) <sup>+</sup>	-1.0	0.87 (6.1)
Uruguay			1.26 (28.7)	4.3	1.35 (3.1)
<i>Crecimiento lento</i>					
Argentina	-0.7	1.4	0.68 (13)—	-0.2—	1.08 (4.1)
Brasil	-0.8	-0.5	1.22 (25.6)	3.9	1.28 (4.6)
Costa Rica	0.0	1.8	0.97 (25.5)	-2.4	0.59 (4.6)
Rep. Dominicana	-0.1	0.4	0.64(11.0) <sup>+++</sup>	-2.1—	0.76 (1.7)
Ecuador	-0.1	0.1	1.06 (15.9)	-5.3	0.50 (2.8)
El Salvador	-0.7	0.7	0.64 (11.2)	-7.1	0.46 (1.8)
Honduras	-0.7	0.2	0.89(18.0) <sup>+++</sup>	5.6	1.44 (4.6)
México	-0.1	0.1	10.3 (17.9)	-2.5	0.87 (4.1)
Panamá	-0.1	-0.6	0.91 (30.4)	1.7	1.12 (5.5)
Venezuela	-0.5	1.8	1.20 (22.4)	-1.2	0.93 (4.1)
<i>Crecimiento negativo</i>					
Bolivia	-1.7	-0.1	0.78 (22.5)	-3.3	0.68 (3.0)
Guatemala	-1.4	0.4	0.86 (12.0)—	-2.2	0.74 (1.4)
Guyana	-2.2	-0.4	0.97 (62.0)	-7.6	0.48 (4.7)
Nicaragua	-3.5	-4.4	1.22 (39.3)	10.6 <sup>++</sup>	1.06 (3.4)
Perú	-2.8	-3.3	0.61 (12.5)	2.4 <sup>++</sup>	1.10 (3.4)
Suriname	-1.3	-0.5	1.38 (51.0) <sup>+</sup>	0.9	1.24 (8.3)
Trinidad y Tobago	-2.6	-2.4	1.09 (35.0)—	-1.4	1.02 (4.1)

**Fuente:** Banco Mundial. *Informe mundial sobre desarrollo, 1993*, Tablas 1 y 10; UNESCO, *Informe mundial sobre educación, 1993*, Tablas 1 y 10; Fondo Monetario Internacional, *Anuario internacional sobre estadísticas financieras, 1994*.

Columna (1): Índice anual de crecimiento del GDP real per cápita en 1980-92, a menos que se indique lo contrario.

Columna (2): Proporción de los gastos totales del gobierno central como porcentaje del PIB en 1992 en comparación al año 1980, a menos que se indique lo contrario. Números en paréntesis corresponden a los gastos del gobierno central como porcentaje del PIB en 1992, excepto que se indique lo contrario.

Columna (3): Índice anual de crecimiento de los gastos reales en educación pública en 1980-90, a menos que se indique lo contrario.

Columna (4): Proporción de los gastos en educación pública como porcentaje del PIB en 1990 con respecto a los mismos gastos en 1980, a menos que se indique lo contrario. Números entre paréntesis son gastos en educación pública como porcentaje del PIB en 1990, a menos que se indique lo contrario.

**Notas:** Alto crecimiento se define como aquel que es mayor que el 1.0% de crecimiento per cápita por año. Crecimiento lento se define como aquel que se encuentra entre el -0.1 y 1.0 per cápita por año. Si el índice de crecimiento se elevó o disminuyó durante el período de 1985-92 con respecto a la categoría de crecimiento lento, se lo incluyó en la categoría de crecimiento negativo, o se lo trasladó de esta última categoría a la de crecimiento lento.

Colombia: ++1989/1980; Jamaica: +1985/1980; Rep. Dominicana: +++1992/1980, \*\*\* 1989/1980; Argentina: \*\*\* 1989/1980; Honduras: +++1992/1980; Suriname: +1986/1980; Trinidad y Tobago: \*\*\*1989/1980; Guatemala: \*\*\*1989/1980; Perú: ++1989/1980; Nicaragua: ++1989/1980.

**Tabla 3**

Cambios en los salarios reales de los maestros del sector público, década de 1980 y 1990, varios países (índice: 1980=100)

País	Nivel	Año				
		1980	1982	1985	1988	1990s
Argentina	Primaria Secundaria Superior	100100100	696464	957458	5956	45 (1992) 40 37 (1992)
Barbados	Primaria/ Secundaria*			100	56	47 (1993)
Belice	Primaria*		107	100	53	69 (1993)
Bolivia	Primaria/ Secundaria	100	34	23	73 (1987)	
Chile	Primaria	100	133	105	70 (1990)	120 (1993)
Colombia	Primaria Secundaria	100100	10398	10291	102 (1987) 88	
Costa Rica	Primaria Secundaria	100100	7466	7261	7563	96 (1990) 80
El Salvador	Primaria	100	78	62	43	32 (1992)
Guatemala	Primaria Secundaria	100100	9090	7070	54 (1987) 52	
México	Primaria Superior	100 (1981) 100	8284	5844	2243	40 (1993) 42 (1994)
Panamá	Primaria/ Secundaria			100		98 (1993)
Trinidad y Tobago	Primaria			100	78	54 (1990)
Uruguay	Primaria/ Secundaria			100		125 (1993)
Venezuela	Primaria Secundaria Superior	100100100			704856	

Fuentes: UNESCO, *Anuario estadístico*, diversos años, emolumentos de los maestros divididos por el número de maestros; Reimers, 1993, Corvalán, 1990; y Dewees, Klees y Quintana, 1994; para Barbados, Belice, Panamá, Trinidad y Tobago, y Uruguay, respuestas oficiales a cuestionario de OIT; para Argentina, datos provistos por la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL), Buenos Aires; para Chile, MINEDUC, 1994; para Costa Rica, Carnoy y Torres, 1994; para México, Imaz, 1995.

Nota: \* representa índice de salario mínimo.

**Cuadro 1**  
**Evaluación**

País	Exámenes evaluativos de los alumnos	Exámenes de aptitud	Exámenes del sistema educativo
<i>Argentina</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los exámenes estandarizados externos no son utilizados con propósitos de graduación.</li> <li>• La evaluación de los alumnos es realizada en forma individual por los maestros, pero está basada en normas o estándares mínimos establecidos por el estado para la promoción al grado superior.</li> <li>• El sistema actual no está considerado como formal o confiable.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los exámenes nacionales y provinciales no se utilizan de esta forma ya que el sistema educativo todavía es un "sistema abierto".</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• SINEC (Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de la Educación): se aplica solamente a una muestra de alumnos en el último año de escuela primaria o secundaria. Los años de evaluación fueron 1993 y 1994. Las provincias sólo publican los resultados promedio, por nivel de educación y por escuelas públicas o privadas.</li> <li>• Principios de 1992: Sólo se realizaron en forma regular en la provincia de Mendoza. El propósito fue evaluar los logros de todos los alumnos primarios y secundarios. Los resultados se publican en forma anual.</li> <li>• En 1994 se llevó a cabo el Censo Nacional de Docentes y Establecimientos Educativos en 23 provincias y en la ciudad de Buenos Aires para establecer datos de base sobre los maestros como fuerza laboral, las condiciones de las escuelas y los índices de matrícula.</li> </ul>
<i>Brasil</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estos exámenes son determinados por los maestros y se basan en las escuelas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El examen de ingreso a la educación superior es el único que ha sobrevivido al período de declinación de las prácticas de evaluación en Brasil.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tuvo una larga tradición de realizar exámenes centrales durante los últimos 20 a 30 años, pero en los últimos 5 años, el INEP (Ministerio de Educación) creó el SAEB y ha comenzado a dar los exámenes de logros a una muestra nacional de alumnos.</li> <li>• 1992: El Noreste de Brasil y el estado de Sao Paulo comenzaron a establecer sistemas de evaluación.</li> <li>• Hace cinco años, el Estado de Minas Gerais comenzó a prepararse para la evaluación estatal de logros. Durante varios años los exámenes se tomaron a grandes conjuntos de alumnos provenientes de todas las escuelas estatales, lo que ha resultado en datos significativos a nivel de escuela.</li> <li>• Dados los recientes cambios en el área de la evaluación, es posible que otros estados adopten sistemas parecidos en el futuro.</li> </ul>

País	Exámenes evaluativos de los alumnos	Exámenes de aptitud	Exámenes del sistema educativo
<i>Chile</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•La promoción depende de los maestros y se basa en el desempeño del alumno en diferentes actividades.</li> <li>•No existen exámenes especiales para pasar de un nivel a otro del sistema, con excepción del nivel universitario.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•El examen de ingreso a la universidad consiste de una batería de exámenes de aptitud y de logros.</li> <li>•Las universidades seleccionan a los alumnos según los puntajes obtenidos en el examen y el promedio de calificaciones de la escuela secundaria.</li> <li>•El sistema de examen de ingreso a la universidad existe desde 1967.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Después de intentos frustrados en 1984 y 1986 de contar con una evaluación nacional, el Ministerio de Educación creó un nuevo sistema (Sistema de Medición de la Calidad de la Educación, SIMCE) administrado por la Universidad Católica para medir los resultados de tipo educativo (matemáticas, castellano, ciencias naturales y sociales) y de desarrollo afectivo, así como también los indicadores de eficiencia interna.</li> <li>•1988: Se tomaron los exámenes de logros del SIMCE a 233.000 alumnos de cuarto grado en un total de 5.600 escuelas.</li> <li>•1989: Los exámenes del SIMCE se tomaron a 193.000 alumnos de octavo grado en un total de 4.600 escuelas.</li> <li>•Los resultados del SIMCE se han interpretado como una mayor autonomía a nivel local, como forma de introducir una mentalidad de sector privado en todas las escuelas primarias, lo cual podría conducir a la obtención de mayores logros. A esto le ha seguido una política educativa.</li> </ul>
<i>Colombia</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•En el nivel primario, los exámenes, los trabajos escritos y la observación directa del maestro sirven como bases para la evaluación del alumno.</li> <li>•En el nivel secundario, el proceso de evaluación es más rígido, ya que consiste en exámenes y pruebas parciales. La promoción está determinada por la calificación promedio obtenida por el alumno durante todos los períodos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•1968: El Servicio Nacional de Pruebas (SNP) estableció el examen de ingreso universitario para todos los alumnos secundarios que deseaban ingresar a la educación superior.</li> <li>•1984: Para asignar los limitados espacios, el SNP puso en vigencia un examen de ingreso secundario en Bogotá.</li> <li>•Hasta 1986 los exámenes del SNP medían sólo habilidades. A partir de 1987 comienzan a incluir exámenes cognitivos de matemáticas, castellano y ciencias naturales y sociales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Colombia no ha puesto en vigencia un sistema amplio de evaluación pero cuenta con un sistema de exámenes de ingreso universitario bien estructurado y organizado, el cual se podría tomar como base.</li> <li>•1991: Se contrata un instituto de investigación en Colombia para llevar a cabo, junto con el Ministerio de Educación, la primera ronda de exámenes del “Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de la Educación”, con una muestra representativa de escuelas rurales, urbanas, públicas y privadas. Se evalúa a alumnos de tercer y quinto grado en castellano y matemáticas.</li> <li>•Desde 1991: Se han realizado otras rondas de evaluaciones pero nunca se ha evaluado a la totalidad de los alumnos del país o de una región en particular.</li> </ul>

País	Exámenes evaluativos de los alumnos	Exámenes de aptitud	Exámenes del sistema educativo
<i>Costa Rica</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•La promoción de un grado al otro depende de las calificaciones que dan los maestros según el desempeño del alumno durante el año escolar y un examen final desarrollado a nivel de distrito.</li> <li>•El objetivo de este examen a nivel de distrito es establecer un nivel mínimo de conocimientos para pasar de la escuela primaria a la secundaria. En el último año de la educación primaria, este examen significa el 50% de la calificación final del alumno.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Los exámenes desarrollados por el Instituto de Investigaciones para el Mejoramiento de la Educación en Costa Rica (IIMEC) se utilizan en el último año de educación secundaria y están diseñados con propósitos de certificación y de ingreso universitario.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•1986: El Ministerio de Educación solicitó al IIMEC de la Universidad de Costa Rica que evaluara a alumnos de tercer, sexto y noveno grado en conocimientos básicos de matemáticas y castellano. En 1986 y 1987 se evaluó a la totalidad de los alumnos, mientras que en 1989 sólo se tomó una muestra estratificada.</li> <li>•Es claro que el Ministerio de Educación tuvo la intención de que el público se informara del bajo nivel de la educación y que se iniciara un debate nacional sobre el tema.</li> <li>•Después de 1989 el Ministerio de Educación abandonó la idea de un examen preparado y administrado en forma central y adoptó exámenes desarrollados por grupos de maestros a nivel de distrito, según pautas nacionales y necesidades locales.</li> </ul>
<i>El Salvador</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•No se practica la promoción automática, sino que se la determina estrictamente según el desempeño del alumno en la clase, lo cual depende en gran medida en los exámenes preparados por el maestro.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Ninguno.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•No existen sistemas de evaluación nacional, regional o local.</li> </ul>
<i>Jamaica</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Se ha comenzado a trabajar con: un examen de preparación en el primer grado, exámenes de logro y diagnóstico en el tercer al quinto grado, y un examen de logros en el sexto grado. Se ha tomado un examen en el sexto grado durante los últimos tres años, pero todavía se encuentra en una etapa de desarrollo.</li> <li>•Los nuevos alumnos secundarios deben tomar el examen para el Certificado de Educación Secundaria, una evaluación a nivel local que administra el Ministerio de Educación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Para seleccionar el 95% de los alumnos que ingresan a la escuela secundaria, se utiliza el Examen Común de Ingreso 11+ (<i>Common Entrance Examination Eleven Plus, CEE 11+</i>).</li> <li>•La colocación a través del CEE corresponde al 21% del número total de alumnos en séptimo grado. El resto de los alumnos automáticamente se dirigen a nuevas escuelas secundarias o a escuelas para todas las edades.</li> <li>•En el noveno grado, la mayoría de los alumnos secundarios toma el examen del Consejo Caribeño de Evaluación (<i>Caribbean Examinations Council, CXC</i>), en los niveles de competencia básica, general y técnica (equivalencia en el nivel O).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Fines de la década de los ochenta: Se diseña el Programa Nacional de Evaluación con asistencia técnica del Banco Interamericano de Desarrollo.</li> </ul>

País	Exámenes evaluativos de los alumnos	Exámenes de aptitud	Exámenes del sistema educativo
<i>Jamaica</i> (cont.)		<ul style="list-style-type: none"> <li>•Al término del equivalente del grado 13 (ó sexto), los alumnos toman el examen de nivel avanzado de la Universidad de Cambridge (Advanced Level, CGE).</li> </ul>	
<i>México</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•La promoción en los niveles primario y secundario depende de los maestros, quienes deben cumplir con las normas establecidas por el Ministerio de Educación.</li> <li>•En 1993, se introduce un examen nacional estandarizado para la educación primaria y secundaria.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Para poder obtener una plaza en una institución secundaria o universitaria, los alumnos deben aprobar un examen de ingreso impuesto por cada sistema.</li> <li>•Cuando las escuelas postsecundarias son adjuntas a las universidades, la promoción en muchos casos es automática para aquellos que obtienen la calificación final mínima.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Desde 1972: Se han realizado evaluaciones periódicas de la calidad de la educación, entre las que se encuentran las experiencias con IEA y el estudio de ECIEL sobre logros educativos.</li> <li>•Como resultado del Programa de Modernización Educativa (1989-1994), la Dirección General de Evaluación y de Incorporación y Revalidación (DGEIR) ha estado tratando de sistematizar la evaluación en 31 estados como parte del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE).</li> <li>•Los objetivos del SNEE son: (1) resaltar las diferencias regionales en los logros educativos, (2) evaluar la efectividad de la pedagogía, y (3) evaluar el aprendizaje de los alumnos en las diferentes materias en los distintos niveles.</li> <li>•Los resultados del SNEE permitirán identificar las deficiencias y las áreas de excelencia. Esta información será utilizada por la Secretaría de Educación Pública (SEP) para reasignar recursos y mejorar su currículum y su programa de mejoramiento de la infraestructura educativa.</li> </ul>
<i>Perú</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Se utilizan tres tipos de evaluación: progresiva, complementaria general, y de recuperación y suplementaria.</li> <li>•No existen exámenes comunes de evaluación con el propósito de promoción.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Ninguno.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•No existen exámenes de evaluación comunes, lo cual podría resultar en la adopción de nuevas políticas y objetivos.</li> <li>•Mediados de la década de los noventa: se realiza un estudio sobre la eficiencia de las escuelas privadas por parte de la institución responsable de las escuelas católicas. Este estudio incluye una batería de exámenes en diferentes escuelas para evaluar las áreas de lenguaje y matemáticas en la educación primaria y secundaria.</li> <li>•Este estudio representa el comienzo de la aplicación de exámenes estandarizados para todos los alumnos.</li> </ul>

País	Exámenes evaluativos de los alumnos	Exámenes de aptitud	Exámenes del sistema educativo
<i>Uruguay</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•La promoción de un grado a otro en la escuela primaria requiere que el maestro otorgue una calificación “buena” y que el alumno haya tenido un 80% de asistencia durante el año escolar.</li> <li>•En el bachillerato y las escuelas técnicas, la promoción está basada en la evaluación que realizan los grupos de maestros que tienen a su cargo el alumno. Estas evaluaciones se realizan tres veces al año (también se consideran la personalidad y la conducta además de los logros académicos).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Ninguno.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Entre 1965 y 1985: no se realizó ninguna evaluación o investigación.</li> <li>•A partir de 1985, se llevaron a cabo distintos estudios nacionales de investigación, especialmente en el nivel primario y el ciclo básico de la educación secundaria.</li> </ul>
<i>Venezuela</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•La promoción de un año al otro está basada en la obtención de la suficiente calificación al final del año. La calificación final se computa sobre la base del desempeño del alumno durante el año escolar y la evaluación del maestro a través de exámenes periódicos.</li> <li>•Hasta 1986: El Ministerio de Educación requiere un examen final que representa el 40% de la calificación final en el nivel secundario. Este sistema de evaluación se elimina en 1986.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•El ingreso a la universidad está basado en un puntaje que combina el desempeño acumulado del alumno durante la escuela secundaria y los resultados en un examen que cubre las materias básicas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Además del examen de ingreso universitario, no existe una evaluación nacional o regional, y por lo tanto no se cuenta con criterios uniformes para evaluar el desempeño de los alumnos.</li> </ul>

## Cuadro II

### Educación Secundaria y Técnica/Vocacional Comparación entre países

País	Secundaria		Técnica/Vocacional	
	Tendencias/Resultados	Reformas/Políticas	Tendencias/Resultados	Reformas/Políticas
<i>Argentina</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Marcada variación en la calidad de la educación debido a las restricciones presupuestarias: las universidades se quejan de la insuficiente preparación de los estudiantes.</li> <li>• Baja proporción de la cantidad de maestros por alumno debido al uso de maestros trabajando a medio tiempo.</li> <li>• Desde 1979 a 1985, la inversión se redujo en un 39%, por lo tanto los salarios de los maestros son más bajos ahora que al principio de la década de los ochenta. La estructura de los programas es obsoleta y enciclopédica.</li> <li>• Las escuelas privadas han tomado moderada importancia debido a que el estado subsidia los salarios de los maestros.</li> <li>• La capacidad de administración es muy variable a nivel regional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eliminar los exámenes de ingreso para la secundaria.</li> <li>• Presionar para que existan programas con más carácter moral y disciplinario.</li> <li>• Proponer un nuevo tipo de escuela post-primaria.</li> <li>• Gran impulso de descentralización en 1993 (se desconocen los resultados).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alta matrícula en escuelas técnicas (60% del total de matrícula secundaria).</li> <li>• Las escuelas técnicas nacionales tienen buena reputación por su alta calidad.</li> <li>• Existe un impuesto sobre la nómina para financiar parte de la educación técnica (sin embargo, no se lo aplica).</li> <li>• Se calcula que el índice o retorno social es bajo ya que los graduados no pueden encontrar trabajos con buena paga.</li> </ul>	
<i>Brasil</i>				Carácter obligatorio de la educación vocacional fue revertido.

País	Secundaria		Técnica/Vocacional	
	Tendencias/Resultados	Reformas/Políticas	Tendencias/Resultados	Reformas/Políticas
<i>Chile</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Altos índices de matrícula.</li> <li>• Calidad despareja de la instrucción. Las escuelas administradas por las municipalidades se encuentran en desventaja con respecto a aquellas privadas que no reciben subsidios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dos fases: mayor privatización utilizando el método de bonos del régimen de Pinochet.</li> <li>• Actualmente se está tratando de reevaluar la dirección ya que el nuevo régimen juzga a la calidad potencial como alta pero son preocupantes los problemas de equidad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El 35% de la matrícula secundaria corresponde a la educación vocacional.</li> <li>• Dos tipos: escuelas administradas por las municipalidades o por empresas privadas.</li> <li>• El 42% de los alumnos asiste a escuelas vocacionales que reciben subsidios.</li> <li>• El 41.6% tiene una rama comercial.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La política bajo el gobierno de Pinochet fue que el ministerio no debía administrar las escuelas. Ahora la cuestión es revertir o no esta política o tratar de aumentar el acceso equitativo.</li> <li>• Discusión sobre si se suprime la división entre educación académica y técnica para resolver los problemas de equidad.</li> </ul>
<i>Chile</i> (continuación)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La administración de las escuelas ha pasado a los niveles privado y municipal (68% al municipal, 28% al privado con subsidio y 8% al privado).</li> <li>• La deserción es mucho más alta que en las escuelas técnicas.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las escuelas privadas reciben subsidios anuales del estado, los cuales son más altos que los que reciben las escuelas municipales.</li> <li>• La calidad de las escuelas privadas es generalmente más alta, ya que tienen buenas conexiones con los empleadores.</li> <li>• En las escuelas municipales, la adecuación al mercado laboral es baja.</li> </ul>	

País	Secundaria		Técnica/Vocacional	
	Tendencias/Resultados	Reformas/Políticas	Tendencias/Resultados	Reformas/Políticas
<i>Colombia</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Baja matrícula.</li> <li>• Desigual calidad debido a la preparación de alumnos y maestros.</li> <li>• Leyes que se sobrepone en cuanto a la gobernabilidad de la educación secundaria crean confusión.</li> <li>• Débil capacidad administrativa para atender las demandas de descentralización.</li> <li>• Bajos índices de promoción.</li> <li>• Altos índices de deserción.</li> <li>• Baja relevancia de los programas de estudio (ningún idioma, bajo contenido de ciencia o tecnología).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se espera que la demanda crezca debido a la promoción automática de la escuela primaria a la secundaria.</li> <li>• El sistema de bonos fue introducido en 1991: todavía se está tratando de ponerlo en correcto funcionamiento. El Banco Mundial financiará los bonos.</li> <li>• Planes para dar más impulso a la descentralización.</li> <li>• Planes para aumentar la capacidad de apoyo público.</li> <li>• Formación en servicio para los maestros.</li> <li>• Programa de reforma (y proyecto del Banco Mundial) detenido por cuestiones políticas en cuanto a la designación de agentes responsables.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existen programas diversificados pero generan limitado interés.</li> <li>• Existe un impuesto sobre la nómina para la formación no formal.</li> <li>• Se halló que una educación secundaria diversificada no tiene ventajas. Gran proyecto de Psacharopoulos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Por el estudio del Banco Mundial no se puede obtener apoyo de los donantes para proyectos de educación diversificada. No existen planes de cerrar este tipo de escuelas ni tampoco de promoverlas.</li> </ul>
<i>El Salvador</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 29% de los índices de matrícula en el año 1988.</li> <li>• Los índices de matrícula se estancaron en el 20% al comienzo de los años ochenta. La apertura de escuelas privadas explica el aumento en la matrícula.</li> <li>• Representa el 50% de la educación secundaria privada en 1988.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planes para rehacer los programas de estudio para hacerlos más prácticos.</li> <li>• Probablemente continuará siendo un sector centralizado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programas diversificados en los últimos años de educación secundaria a partir de 1968.</li> <li>• La calidad ha declinado debido a la falta de inversión y mantenimiento.</li> <li>• La mayoría de las escuelas son públicas, algunas escuelas privadas ofrecen una orientación comercial.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se planea mejorar la formación vocacional a través de un proyecto del BID.</li> <li>• Se espera poder estimular al sector privado para que administre las escuelas técnicas.</li> <li>• Se quiere introducir bonos para alumnos pobres en las escuelas técnicas.</li> </ul>
<i>El Salvador (continuación)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sólo el 15% de las escuelas secundarias se encuentran en zonas rurales.</li> <li>• Baja eficiencia interna.</li> <li>• No se tienen suficientes datos.</li> <li>• Las escuelas privadas tienden a ofrecer solamente un programa de estudios académico.</li> </ul>			

País	Secundaria		Técnica/Vocacional	
	Tendencias/Resultados	Reformas/Políticas	Tendencias/Resultados	Reformas/Políticas
<i>Jamaica</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Antes de la reforma actual, era obligatorio el examen de sexto grado para continuar.</li> <li>• Este examen dirigía el curso de la instrucción.</li> <li>• Los que no lo aprobaban iban a escuelas para todas las edades (de baja calidad).</li> <li>• El número de maestros se ha reducido debido a los bajos salarios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El objetivo es educar a todos los niños hasta el noveno grado, mejorar la calidad y la equidad.</li> <li>• Armonizar el programa de estudios, aumentar el acceso a materiales pedagógicos y entrenar a los maestros en el nuevo programa de estudios.</li> </ul>		
<i>México</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En 1992, se aumentan los años obligatorios de escuela secundaria de 6 a 9.</li> <li>• La educación ha sido provista por las escuelas públicas en distintos niveles de gobierno (federal, por estado, o municipal) o por las escuelas privadas.</li> <li>• La participación privada es más fuerte en el nivel secundario, pero ha estado declinando desde 1971.</li> <li>• Los índices de transición son del 85% (constantes desde 1982).</li> <li>• Antes de 1980, el 90% correspondía a la orientación académica. Antes de 1990, los últimos años de secundaria formaban parte de la educación superior.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desde 1993, el gobierno federal traspasó la administración de todas las escuelas secundarias a los estados.</li> <li>• La transición durará hasta fines de la década de los noventa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los niveles superiores con orientación técnica han crecido.</li> <li>• 20% en escuelas técnicas.</li> <li>• 53% en escuelas federales.</li> <li>• Bajos índices de retención (50%). Los primeros años de educación secundaria tienen dos orientaciones: 27% en la vocacional y 10% en la técnica.</li> <li>• No existe un órgano único que se ocupe del nivel medio que comprende la educación técnica y los últimos años de secundario, lo cual crea confusión.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En 1980 se intentó expandir la educación técnica en los últimos años de secundaria, con un objetivo de llegar al 40%. Aún así, la mayoría todavía prefiere la orientación académica.</li> </ul>

País	Secundaria		Técnica/Vocacional	
	Tendencias/Resultados	Reformas/Políticas	Tendencias/Resultados	Reformas/Políticas
<i>Nicaragua</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La guerra y las restricciones presupuestarias deterioraron la calidad de la educación secundaria.</li> <li>• Aumento significativo en el número de maestros.</li> <li>• Aumento significativo en la matrícula.</li> <li>• Limitada formación de maestros.</li> <li>• Algunos cambios en los programas de estudio, con más énfasis en ciencias, castellano y matemáticas. Aún así, muy tradicional.</li> <li>• Se le dio autonomía al 70% de las escuelas primarias y secundarias.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El intento de reforma del nuevo gobierno tiene principalmente objetivos ideológicos.</li> <li>• Se dijo que se daría más énfasis a la educación privada, pero todavía no se han establecido incentivos para ello.</li> <li>• Se quiere disminuir la influencia del sindicato.</li> <li>• Se busca introducir medidas de pago por mérito.</li> <li>• Pago por parte de los usuarios (con igual contribución del estado).</li> <li>• Subvenciones a las municipalidades.</li> <li>• Decentralización de libros de texto y programa de estudios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La educación vocacional y técnica ha sido trasladada a un instituto fuera del Ministerio de Educación y está cada vez más bajo el tutelaje del Ministerio de Trabajo.</li> <li>• No se ha cumplido con los deseos de obtener más financiamiento y de involucrar más al sector privado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo de nuevos centros de agricultura por parte de los Sandinistas.</li> <li>• El régimen de Chamorro propone cerrar estas escuelas, establecer un impuesto a la nómina con un sistema de formación con administración paraestatal.</li> <li>• Intento de cambiar el programa de estudios para que sea más conducente a mejorar las habilidades de los trabajadores, que exista formación en servicio, que exista menos especialización y más formación general.</li> </ul>
<i>Perú</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gran disminución de la calidad debido a restricciones presupuestarias.</li> <li>• Menor aumento de la matrícula durante los años ochenta.</li> <li>• Fuerte desigualdad de la calidad debido a una despareja distribución de maestros con la apropiada formación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Descentralización del control; parcialmente detenida por consideraciones políticas.</li> <li>• Cierta empuje a las escuelas privadas.</li> <li>• Gran énfasis en el entrenamiento de los maestros. Sin embargo, no se han establecido programas o estructura de incentivos para ello.</li> <li>• Se quiere que el sector privado realice más formación de pre-servicio.</li> <li>• Se planea una reforma de los programas de estudio.</li> <li>• Se quiere introducir un sistema de pago por mérito.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tres opciones: programas diversificados, institutos técnicos o centros de entrenamiento.</li> <li>• El estado administra la mayoría de los institutos técnicos y menos centros de entrenamiento.</li> <li>• Todos son ineficientes con respecto al mercado de trabajo, particularmente aquellos administrados por el estado.</li> <li>• Alto índice de deserción en escuelas técnicas (diversificadas).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se quiere desarrollar un sistema financiado por un impuesto a la nómina para apoyar la provisión privada de VET.</li> <li>• No está claro que se debe hacer con respecto al programa de estudios diversificado, probablemente se lo deba suspender.</li> </ul>

País	Secundaria		Técnica/Vocacional	
	Tendencias/Resultados	Reformas/Políticas	Tendencias/Resultados	Reformas/Políticas
<i>Venezuela</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La educación obligatoria se aumentó a un total de 9 años.</li> <li>• Bajo índice de matriculación (23%).</li> <li>• 82% en la orientación académica.</li> <li>• 80% del sistema está financiado por el gobierno central.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intentos por mejorar la calidad y la eficiencia.</li> <li>• Nuevas estrategias para mejorar las estrategias de enseñanza y aprendizaje con programas interactivos en matemáticas y computación, así como también enseñanza centrada en los procesos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Leve aumento de la educación técnica y vocacional.</li> <li>• Aumento del sector privado.</li> <li>• El acceso está restringido a las áreas urbanas y los establecimientos nacionales.</li> <li>• Baja relevancia del mercado laboral.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La posición del gobierno es que esta es una área prioritaria.</li> </ul>
<i>Venezuela (continuación)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La educación privada ha aumentado durante los años ochenta a un 14% en los primeros años de secundaria y a 27% en los años superiores.</li> <li>• Los índices de deserción y repetición continúan siendo altos.</li> <li>• Cuatro niveles de autoridad: nacional, estatal, municipal y autónoma.</li> <li>• El control de la administración de las escuelas por parte de partidos y facciones políticas ha causado severas interrupciones cada vez que cambia un gobierno.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• La deserción aumenta a medida que los alumnos alcanzan la edad de trabajar. Esto afecta ahora a la clase media urbana debido a que los mayores costos y la baja importancia del mercado de trabajo hacen que la matriculación continua no sea posible.</li> <li>• Un programa con diferentes orientaciones puede conducir al ingreso a la universidad.</li> </ul>	