

**Banco Interamericano de Desarrollo**

# **CÓMO MEJORAR LA EDUCACIÓN**

## **Ideas latinoamericanas y resultados asiáticos**

**Claudio de Moura Castro**  
**Aimee Verdisco**  
Editores

*Página en blanco a propósito*

# **CÓMO MEJORAR LA EDUCACIÓN**

**Ideas latinoamericanas y resultados asiáticos**

**Claudio de Moura Castro**

**Aimee Verdisco**

**Editores**

**Banco Interamericano de Desarrollo**

Las opiniones expresadas en este libro pertenecen a los autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista del BID.

Cataloging-in-Publication data provided by the  
Inter-American Development Bank  
Felipe Herrera Library

Cómo mejorar la educación : ideas latinoamericanas y resultados asiáticos / Claudio de Moura Castro, Aimee Verdisco, editores.

p. cm. Includes bibliographical references.  
ISBN: 193100370X

I. Education—Latin America. 2. Education—Asia. I. Castro, Claudio de Moura. II. Verdisco, Aimee E. III. Inter-American Development Bank.

370 M677—dc21

©Banco Interamericano de Desarrollo, 2004. Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida, ni en todo ni en parte, ni utilizarse de ninguna manera ni por ningún medio, sea electrónico o mecánico, incluidos los procesos de fotocopiado o grabado, ni por ningún sistema de almacenamiento o recuperación de información, sin permiso previo por escrito del BID. La autorización para utilizar el contenido de este libro puede solicitarse a:

Gerardo Giannoni  
Editor de Marketing  
gerardogi@iadb.org

Esta publicación puede solicitarse a:  
IDB Bookstore, 1300 New York Avenue, NW  
Washington, DC 20577, Estados Unidos de América  
Tel. (202) 623-1753, Fax (202) 623-1709, 1-877-782-7432

idb-books@iadb.org  
www.iadb.org/pub

# Índice general

Prólogo .....	V
Agradecimientos .....	VII
Sobre los autores .....	VIII

## Parte I

### Desempeño e innovación:

<b>Educación en Asia y en América Latina</b> .....	I
<i>Claudio de Moura Castro y Aimee Verdisco</i>	

## Parte II

<b>El papel de la educación en Asia</b> .....	37
<i>William Loxley</i>	

### Capítulo 1

Acceso a la educación de calidad en el ámbito rural de Bangladesh .....	53
<i>Shamse Ara Hasan</i>	

### Capítulo 2

Vincular la educación y la adquisición de destrezas al trabajo en Malasia .....	63
<i>Anuwar Ali</i>	

### Capítulo 3

La gobernabilidad de la educación en Filipinas .....	75
<i>Edilberto C. de Jesus</i>	

### Capítulo 4

Los desafíos de la educación japonesa: de la uniformidad a la diversidad .....	89
<i>Anne Emig e Ikuko Shimizu</i>	

### Capítulo 5

La reforma educativa en Japón: fomentar “el gusto por la vida” mediante la informática .....	113
<i>Takashi Sakamoto</i>	

### Capítulo 6

Educación privada en Corea del Sur .....	123
<i>Eun Mee Kim e Inpyo Lee</i>	

### Parte III

#### **América Latina: raíces comunes, desigualdad y**

#### **el peso de la historia ..... 133**

*Claudio de Moura Castro y Aimee Verdisco*

#### Capítulo 7

#### A través de las fronteras: método y experiencias freirianas ..... 143

*Moacir Gadotti*

#### Capítulo 8

#### Mejorar la calidad de la educación para los pobres del ámbito rural: la Escuela Nueva en Colombia ..... 157

*Vicky Colbert*

#### Capítulo 9

#### Comunicación, movilización social y cambios en la educación ..... 171

*Bernardo Toro*

#### Capítulo 10

#### Tres decenios de evaluación en América Latina: desde repetidores fantasma hasta brechas en la calidad ..... 179

*Ernesto Schiefelbein y Paulina Schiefelbein*

#### Capítulo 11

#### La educación por televisión: ¿algo más que una tecnología anticuada? ..... 203

*Claudio de Moura Castro*

#### Capítulo 12

#### Principios económicos en la administración de la educación en Chile ..... 207

*Viola Espínola y Claudio de Moura Castro*

#### Capítulo 13

#### Reforma educativa en Minas Gerais ..... 215

*Walfrido Silvino dos Mares Guia Neto*

### Parte IV

#### **Lecciones de un diálogo en diagonal:**

#### **los países asiáticos de alto rendimiento y América Latina ..... 225**

*Claudio de Moura Castro y Aimee Verdisco*

# Prólogo

Las políticas y prácticas educativas de Asia son poco conocidas en América Latina. Aunque la correlación entre el crecimiento económico rápido y los índices elevados de alfabetización en los países asiáticos “de alto rendimiento” está bien documentada, no se sabe mucho sobre la estructura y las características de sus sistemas educativos. De manera similar, los asiáticos poseen escasos conocimientos sobre los sistemas educativos de América Latina, los cuales, a pesar de sus limitaciones crónicas, ofrecen gran cantidad de experiencias innovadoras.

En un esfuerzo por acrecentar el conocimiento mutuo entre América Latina y Asia, el Banco Interamericano de Desarrollo, con el apoyo del Japan Special Trust Fund (Fondo Patrimonial Especial de Japón), organizó en Okinawa, Japón, un seminario de educadores eminentes, provenientes de ambas regiones. A partir de los temas debatidos y de las comparaciones establecidas, se observaron dos tendencias. En primer lugar, a pesar de la diversidad de sistemas e instituciones que caracterizan a la educación en ambas regiones, la “nueva economía” parecería haber inducido a los gobiernos a reformar y reorientar los sistemas hacia nuevas habilidades y exigencias, muchas de las cuales son similares en cuanto a su naturaleza y alcance. En segundo lugar, habría una compensación entre el desempeño y la innovación tanto en Asia como en América Latina. Los países asiáticos de alto rendimiento –Japón, Corea del Sur, Taiwán, Singapur y Hong Kong<sup>1</sup>– son líderes en educación. Por el contrario, los países latinoamericanos son clasificados como actores mediocres y deficientes; sin embargo se destacan en donde los actores de alto rendimiento de Asia no lo hacen: la innovación de la educación. En otras palabras, los países con el mejor rendimiento no son innovadores, y los países más innovadores tienen un rendimiento más deficiente.

Los temas mencionados se analizan detalladamente en este libro. De esta manera, se hace hincapié en los factores que condicionan la oferta de la educación. Estos reflejan tanto las circunstancias históricas como las realidades actuales, y brindan una base para identificar y conocer la amplia variedad de sistemas educativos, incluyendo las diferencias en lo referente al rendimiento y la innovación.

---

<sup>1</sup> Se usará en este libro el término países para hacer referencia al grupo mencionado, a pesar de que en él se encuentra Hong Kong, que es una región administrativa especial de China y no un país. Su inclusión en este grupo se debe a la considerable extensión de su territorio y a su importante desarrollo.

Se espera que *Cómo mejorar la educación: ideas latinoamericanas y resultados asiáticos* contribuya a un diálogo más fluido, basado en un mayor conocimiento entre ambas regiones.

**Nohra Rey de Marulanda, Gerente**

Departamento de Integración y  
Programas Regionales.  
Banco Interamericano de Desarrollo

**Carlos M. Jarque, Gerente**

Departamento de  
Desarrollo Sostenible.  
Banco Interamericano de Desarrollo



# Agradecimientos

El proceso de producción de este libro ha sido prolongado, y muchas personas colaboraron para que se convirtiera en realidad. Ernesto Schiefelbein y William Loxley ofrecieron orientación e hicieron comentarios editoriales valiosos. Además, por su apoyo y paciencia, merecen una mención especial el Programa Japón, en general, y Anne Emig, en particular. En casi todos los pasos del camino, sus comentarios sensatos y su capacidad de organización contribuyeron a que este manuscrito se acercara cada vez más a su forma definitiva. Hironubo Shibuya ayudó a organizar y llevar a cabo la conferencia en Okinawa que fue el origen de este libro. La inspiración para este evento provino de la Oficina del Banco Interamericano de Desarrollo en Japón y de Silvio Yanagawa, su representante adjunto. Mary Ann Evangelista Asico brindó apoyo adicional para la revisión de muchos de los capítulos sobre Asia.

Gretchen Sidhu no sólo revisó lo escrito por los diferentes autores sino que obró milagros al atar los cabos sueltos y velar por la fluidez de la lectura al pasar de un capítulo a otro. Juan Carlos Navarro, Larry Wolff y Graciela Testa aportaron comentarios inteligentes y útiles. Todos ellos leyeron y releeron gentilmente las diferentes versiones de este manuscrito.

## Sobre los autores

**Anuwar Ali** es vicedirector de la Universiti Kebangsaan en Malasia.

**Vicky Colbert** es directora ejecutiva de la Fundación Volvamos a la Gente, en Bogotá, Colombia.

**Claudio de Moura Castro** fue asesor principal de educación para el Banco Interamericano de Desarrollo. Actualmente, es presidente del Consejo Consultivo de la Faculdade Pitágoras en Belo Horizonte, Brasil.

**Anne Emig** es especialista en desarrollo japonés y forma parte del Programa Japón en el Banco Interamericano de Desarrollo en Washington, DC.

**Viola Espínola** es especialista de alto nivel en educación en el Banco Interamericano de Desarrollo en Washington, DC.

**Moacir Gadotti** es director general del Instituto Paulo Freire y profesor en la Universidad de São Paulo, en Brasil.

**Shamse Ara Hasan** es jefe del Programa de Educación en la Misión Residente del Banco Asiático de Desarrollo en Bangladesh.

**Edilberto C. de Jesús** es presidente de la Far Eastern University en Manila, Filipinas.

**Eun Mee Kim** es profesora de la Escuela de Posgrado para Estudios Internacionales en la Ewha Women's University en Seúl, Corea del Sur.

**William Loxley** es especialista de alto nivel en educación en el Banco Asiático de Desarrollo en Manila, Filipinas.

**Takashi Sakamoto** es director general del Instituto Nacional de Educación Multimedia en Chiba, Japón.

**Ernesto Schiefelbein** es investigador adjunto en el Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE) y presidente de la junta directiva de la Universidad Metropolitana de Ciencias de Educación (UMCE) en Santiago, Chile.

**Paulina Schiefelbein** es investigadora en el Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE) en Santiago, Chile.

**Ikuko Shimizu** es especialista en educación y forma parte del Programa Japón en el Banco Interamericano de Desarrollo en Washington, DC.

**Walfrido Silvino dos Mares Guia Neto** fue vicegobernador del Estado de Minas Gerais, Brasil, y actualmente es representante de ese estado en el Congreso de Brasil, además de presidente de su Comisión de Educación.

**Bernardo Toro** es vicepresidente de asuntos externos en la Fundación Social en Bogotá, Colombia.

**Aimee Verdisco** es especialista en educación en el Banco Interamericano de Desarrollo en Washington, DC.

*Página en blanco a propósito*

# PARTE I

## DESEMPEÑO E INNOVACIÓN: EDUCACIÓN EN ASIA Y EN AMÉRICA LATINA

**Claudio de Moura Castro y  
Aimee Verdisco**

**América Latina y Asia** son muy diferentes en muchos sentidos y, por lo general, se encuentran en los extremos opuestos de la escala, independientemente de los aspectos en consideración. América Latina es relativamente homogénea en cuanto a idioma, cultura e historia; Asia es totalmente heterogénea. América Latina suele mirar hacia el norte y el occidente para resolver sus problemas; Asia mira hacia adentro. Tales diferencias básicas han tendido a dificultar los intercambios entre las dos regiones y, por ende, a reducir su frecuencia. Sin embargo, podría ser beneficioso para ellas la existencia de un diálogo más fluido basado en un mayor conocimiento mutuo.

Además de las diferencias evidentes, también existen algunas semejanzas. Ambas regiones afrontan los desafíos de promover el crecimiento y la equidad; reducir la pobreza, además de mitigar los efectos de los reveses económicos y de la recesión mundial. Particularmente en la educación, ambas han otorgado una gran importancia a los sistemas educativos y a su reforma, aunque sus enfoques y resultados han variado. A cada una de ellas le interesa mejorar la calidad de los servicios educativos que prestan, muchas veces dentro de sistemas lentos y anquilosados, heredados de administraciones anteriores. Se han hecho progresos en muchos frentes, aunque persisten los desafíos y algunos de ellos son enormes.

Con el propósito de intercambiar y debatir algunas de estas experiencias, educadores destacados de Asia y de América Latina se reunieron en Okinawa, Japón, en junio de 1999, para asistir al seminario organizado por el Banco Interamericano de Desa-

rollo (BID) con el apoyo del Japan Special Trust Fund (Fondo Patrimonial Especial de Japón). Allí, los participantes expusieron ideas novedosas sobre la orientación y el alcance de la reforma de la educación; en gran medida, en ellas se basa esta publicación. A los resultados obtenidos se suma la importancia de la realización del seminario, considerando que los intercambios entre las dos regiones son tan poco frecuentes.

Durante el encuentro, surgió una idea en común: existe un contraste entre desempeño e innovación. A un grupo de países del este de Asia que comprende Japón, Corea del Sur, Taiwán, Singapur y Hong Kong, se les reconocieron grandes logros en educación. En cambio, se observó que el desempeño de los países latinoamericanos es mediocre e insuficiente; sin embargo, estos se destacan donde los actores asiáticos de excelente rendimiento no lo hacen: en la innovación en el ámbito educativo. En otras palabras, los países con el mejor desempeño no son innovadores y los países más innovadores tienen un desempeño insuficiente.

La explicación más convincente de esta paradoja se refería a la naturaleza de los mecanismos para impartir la educación. En Asia, esta tiende a fundamentarse en estructuras tradicionales. El hecho de que las mismas suministren un producto de calidad se traduce en que hay poca presión para renovar el sistema. Es decir que prevalece la actitud proverbial de “si no está roto, no lo repares”. En América Latina ocurre lo opuesto; allí la necesidad es verdaderamente la madre de la innovación. El descontento que genera el desempeño de los sistemas educativos convencionales está tan generalizado que la innovación se ha convertido en la clave para mejorar los resultados. Las presiones para encontrar soluciones mejores y diferentes se observan en todos los niveles de la educación.

Este libro se basa en el debate que se inició en Okinawa. Con el tiempo se ha logrado tener la perspectiva necesaria para insertar las exposiciones en su contexto y darle a cada una la forma que permita la comparación entre regiones y la generalización. Este distanciamiento aportó claridad de pensamiento y de visión, con lo cual se dio mayor importancia a algunos temas, mientras que otros cambiaron de orientación o dieron nuevos giros.

Al establecer el contexto, este capítulo introductorio destaca las diferencias y las similitudes entre ambas regiones. Cabe señalar, en particular, lo que parece ser una convergencia gradual de ideas y enfoques. Aunque en el pasado Asia y América Latina pueden haber diferido, a veces de manera significativa, la “nueva economía” ha impulsado a los gobiernos de todo el mundo a reformar y reorientar los sistemas hacia nuevas destrezas y exigencias, muchas de las cuales son similares en cuanto a su naturaleza y alcance. En este sentido, cada región podría aprender algo de la otra.

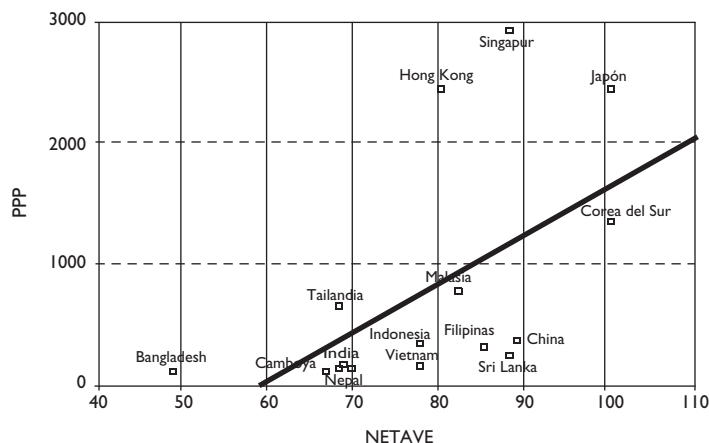
## Diferencias dentro de las regiones y entre ellas

El intervalo tanto del rendimiento económico (medido por el ingreso per cápita, paridad del poder adquisitivo, 1997) como del rendimiento educativo (medido por el promedio de las tasas netas de matrícula en las escuelas primaria y secundaria, 1997), presenta mayor variación en Asia que en América Latina (ver gráficos 1 y 2). En algunos casos, estas diferencias son mayores que las existentes entre algunos países asiáticos y América Latina. En Asia se encuentra toda la gama, desde los extremadamente ricos hasta los desesperadamente pobres, desde sistemas de educación de excelente desempeño hasta los que fallan en acceso, calidad y equidad. También hay variaciones en América Latina, aunque no son tan marcadas como en Asia, donde países de muy buen desempeño, tales como Singapur, Japón y Hong Kong, difieren radicalmente de los que se encuentran en el otro extremo, tales como Bangladesh, Camboya e India.

En vista del alto grado de heterogeneidad de Asia, es posible dar cierta estructura a este análisis al pensar en términos de varias “Asias” y comparar su rendimiento socioeconómico y educativo con el de América Latina, que es aquí el equivalente analítico de un punto de referencia o estudio de caso promedio. Cada “Asia” puede situarse a lo largo de la línea de regresión en el gráfico 1. En la primera, ubicada en el cuadrante más bajo, impera la pobreza. Concentrados mayormente en el sur del continente y representados aquí por Bangladesh, estos países suelen ser más pobres, más inestables en lo político y, según la mayoría de los indicadores, tienen un rendimiento más bajo que América Latina. Luego está el Asia emergente, los “tigres jóvenes” de Filipinas, Malasia, Indonesia y Tailandia (que ocupan una posición intermedia en la línea de regresión en el gráfico 1). Estos países tienen un parecido considerable con América Latina, tanto en los cuellos de botella que deben superar para desarrollar y reformar sus sistemas como en los progresos alcanzados hasta la fecha. Por último, está el Asia de alto rendimiento, un bloque privilegiado y rico formado por Japón y los “tigres”: la República de Corea, Hong Kong y Singapur. En el gráfico 1 se puede apreciar la distancia que lo separa de los demás. Este bloque también se encuentra mucho más adelantado que América Latina en casi todos los sentidos.

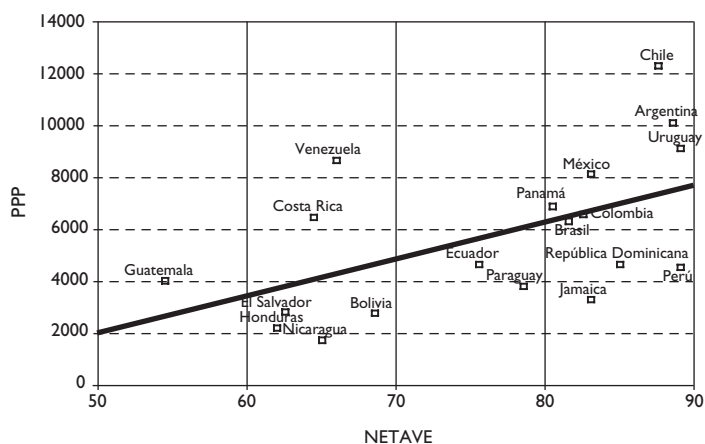
Datos del Banco Mundial (BM) correspondientes a 1993 muestran que las 23 economías del este y el sudeste de Asia registraron los índices de crecimiento más altos de todo el mundo entre 1965 y 1990, y la mayor parte de este crecimiento se atribuyó a nueve economías: Japón, Hong Kong, Corea del Sur, Singapur, Taiwán, China, Indonesia, Malasia y Tailandia. Desde los años sesenta, estos países han aumentado a más del doble la velocidad de su crecimiento comparada con la del resto de Asia, han triplicado la de América Latina y Sudáfrica, y han quintuplicado la de África Subsahariana.

**Gráfico 1** Asia: comparación entre desempeño socioeconómico y educativo



Nota: PPP = ingreso per cápita, paridad del poder adquisitivo, 1997;  
NETAVE = matrícula neta promedio en las escuelas primaria y secundaria, 1997.

**Gráfico 2** América Latina: comparación entre desempeño socioeconómico y educativo



Nota: PPP = ingreso per cápita, paridad del poder adquisitivo, 1997;  
NETAVE = matrícula neta promedio en las escuelas primaria y secundaria, 1997.



También han superado en desempeño a las naciones de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y a los países ricos en petróleo. Este resultado indujo al Banco Mundial a sugerir que estas naciones “tienen en común algunas características económicas que las distinguen de otras economías en desarrollo”. De acuerdo con el análisis que se hace en esta publicación, se considera esta línea de razonamiento desde un ángulo diferente: el desempeño educativo envidiable de los países asiáticos de alto rendimiento. Al concentrar el análisis en el desempeño y la innovación, mediante los casos presentados se estudian las diferentes características que han contribuido a crear y a mantener sistemas educativos sumamente eficientes y eficaces.

### **Crecimiento económico e inversiones en educación**

Se suele considerar que hay una relación directa y positiva entre riqueza y desarrollo: mientras más rico es el país, más alto es su nivel de desarrollo socioeconómico. Además, se acepta universalmente que la educación es un elemento fundamental para aumentar la productividad y mejorar el bienestar personal.

Si se parte de estas premisas, el desempeño envidiable de los países asiáticos de alto rendimiento no sería una gran sorpresa. La correlación sería perfecta: los países más ricos del mundo obtienen los mejores resultados en materia de educación. El ingreso per cápita en Singapur (US\$29.230, medido como paridad del poder adquisitivo en 1997), es el más alto de todo el mundo; Japón y Hong Kong ocupan el cuarto y quinto lugar, respectivamente (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO], 2000). Sin embargo, lo que quizá llame más la atención es que, hace apenas 50 años, estos países no eran ricos ni eran bastiones de la excelencia académica.

La Segunda Guerra Mundial asoló a Japón. El país perdió una parte sustancial de su infraestructura y su capital físicos. Al finalizar la guerra, permaneció bajo la ocupación militar extranjera. Corea del Sur también sufrió. Diez años después, en Corea se libró una guerra que dejó al país dividido en dos; con la industria concentrada en el norte comunista, el sur tenía poco que ofrecer. El futuro de Singapur parecía igualmente sombrío. Para muchos contemporáneos, ese estado ofrecía poco más que un modelo de atraso económico y social.

América Latina representaba un marcado contraste respecto a lo anterior. Al salir de un período de auge de posguerra, la región parecía estar lista para entrar en una época dorada. Las economías estaban creciendo y el bienestar general —desde la salud hasta la educación, las pensiones y la vivienda— mejoraba. En algunos ca-

**Cuadro Ia. Indicadores históricos de la educación básica**

<b>Matrícula</b>								
<b>América Latina</b>	<b>Año</b>	<b>Primaria</b>				<b>Secundaria</b>		
		<i>Inscripción</i>	<i>% Cohorte primaria</i>	<i>Alumnos/ docente</i>	<i>% Niñas</i>	<i>% Matrícula</i>	<i>% Cohorte secundaria</i>	<i>Alumnos/ docente</i>
Argentina	1954	2.565.164	73,1	23	48	405.094	22,7	8
Bolivia	1953	234.000	32,1	26	37	28.061	...	11
Brasil	1950	4.496.048	32,5	32	49	752.823	13,0	10
Chile	1950	721.879	51,5	52	48	135.283	22,3	...
Colombia	1950	808.494	25,6	43	49	80.465	6,8	11
Costa Rica	1951	129.422	57,5	24	49	8.621	9,6	...
Ecuador	1950-51	341.729	40,1	43	46	19.358	8,0	11
El Salvador	1954	196.928	38,7	34	48	14.449	6,8	...
Guatemala	1950	158.551	21,0	27	43	20.215	6,2	9
Haití	1951-52	206.897	25,1	49	39	10.443	3,3	...
Honduras	1955	124.879	33,2	28	49	7.581	4,3	8
Jamaica (Británica)	1952	213.657	64,9	49	51	9.023	...	...
México	1954	3.731.688	52,0	41	48	139.493	4,5	7
Panamá	1951	110.059	62,6	32	49	19.969	23,5	22
Paraguay	1954-55	265.891	66,3	29	46	15.472	10,0	8
Perú	1954	1.039.455	44,1	39	41	106.398	12,6	13
República Dominicana	1952-53	248.283	72,3	15	49	16.171	6,7	18
Uruguay	1953	242.721	50,5	34	49	57.417	...	20
Venezuela	1954	610.000	46,0	35	47	37.253	6,7	14
<b>Asia</b>								
China	1952	16.180.000	52,0	36	26	1.091.086	2,1	17
Corea del Sur	1954	2.708.224	50,7	68	41	625.526	28,5	45
Fiji (RU)	1951-52	52.902	70,5	34	44	1.943	...	26
Filipinas	1951-2	3.932.150	...	49	47	611.611	25,1	28
Hong Kong (RU)	1951-52	150.171	52,2	27	41	42.791	...	...
India	1953-54	20.812.789	23,1	33	25	6.617.644	17,9	23
Indonesia	1951	5.318.014	...	60	...	279.806	3,3	21
Japón	1954-55	11.750.925	62,8	36	49	8.399.118	96,5	25
Pakistán	1951-52	3.212.312	33,9	36	9	1.174.137	...	27
Singapur (RU)	1951	134.908	70,7	34	34	21.805	...	42
Taiwán (R. de China)	1954-55	1.133.438	56,6	46	44	184.572	20,7	20
Tailandia	1953-54	2.937.534	56,3	35	47	292.088	13,0	24
Vietnam	1954-55	490.251	...	46	37	46.341	3,6	37

Fuente: UNESCO, World Survey of Education, volúmenes I, II y III.

**Cuadro Ib. Indicadores actuales de educación básica**

Grupo de ingresos	País	Alumnos que llegan a 5° grado (porcentaje de cohorte)				Porcentaje de repetidores del total inscripto, primaria				Progresión hacia la escuela secundaria (porcentaje)			
		1980	1985	1990	1995	1980	1985	1990	1995	1980	1985	1990	1993*
Asia													
Bajo	Bangladesh	20,5	..	..	..	17,8 (1981)	..	6,8 (1998)	..	..	..	56,0	..
Bajo	Bhután	..	..	..	..	..	..	..	..	..	39,0	..	76,0
Bajo	Camboya	..	..	..	..	..	..	..	27,0 (1996)	70,0 (1981)	49,0	..	53,0
Medio-bajo	China	..	..	86,0	93,8	..	..	6,1	1,6 (1996)	65,0	65,0	70,0	74,0 (1992)
Alto	Corea del Sur	93,9	99,2	99,5	99,8	..	..	..	..	97,0	99,0	99,0	99,0
Medio-bajo	Fiji	93,7	94,0	..	..	4,8	3,0	..	..	..	..	..	..
Medio-bajo	Filipinas	70,5 (1981)	77,8 (1986)	..	..	2,4	1,8	2,0 (1989)	..	82,0	84,0	100,0 (1991)	93,0 (1993)
Alto	Hong Kong	98,9	100,0 (1984)	99,8	100,0 (1994)	3,6	1,6	1,3	1,1	90,3	..	..	..
Bajo	India	..	52,7	..	..	..	..	..	3,7 (1994)	88,0	83,0	..	96,0 (1992)
Medio-bajo	Indonesia	75,5	84,6	83,6	..	8,3	10,9	9,7	7,6 (1994)	58,0	54,0	50,0	54,0 (1992)
Alto	Japón	99,9	99,9	100,0	..	..	..	..	..	100,0	100,0	100,0	..
Bajo	Laos	..	..	53,3 (1991)	..	..	..	30,7 (1991)	..	68,0 (1979)	79,0 (1984)	63,0 (1991)	69,0 (1992)
Medio-alto	Malasia	96,8	99,8 (1984)	98,2	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Bajo	Nepal	..	..	52,0 (1991)	..	..	..	..	..	74,0 (1979)	..	78,0 (1991)	..
Bajo	Pakistán	..	..	..	..	..	..	..	..	85,0	88,0 (1986)	..	..
Medio-bajo	Papua Nueva Guinea	..	69,0 (1986)	59,1	..	..	..	..	..	37,0 (1981)	..	36,0	38,0
Alto	Singapur	97,2	..	..	..	6,6	1,1 (1984)	..	..	81,7	..	..	..

**Cuadro Ib. Indicadores actuales de educación básica**

Grupo de ingresos		País	Alumnos que llegan a 5° grado (porcentaje de cohorte)				Porcentaje de repetidores del total inscripto, primaria				Progresión hacia la escuela secundaria (porcentaje)			
			1980	1985	1990	1995	1980	1985	1990	1995	1980	1985	1990	1993*
Asia														
Medio-bajo		Sri Lanka	89,9 (1981)	92,8	94,4	83,3	10,4	8,2	8,0	2,3 (1996)	84,0	88,3	90,2	..
Medio-bajo		Tailandia	..	..	..	..	8,3	..	..	..	45,0	38,0 (1986)	48,0 (1989)	..
Bajo		Vietnam	..	..	..	..	..	..	..	..	93,0 (1979)	94,0 (1984)	..	..
América Latina y el Caribe														
Medio-alto		Argentina	..	..	..	..	..	..	..	5,6 (1996)	..	..	..	..
Medio-bajo		Belice	..	..	67,4	..	..	..	7,0 (1991)	10,5 (1994)	56,0	57,0	70,0	..
Medio-bajo		Bolivia	..	..	60,5 (1989)	..	..	..	3,1	..	..	..	91,0 (1989)	..
Medio-alto		Brasil	47,4 (1981)	..	..	..	20,2	19,7	..	18,4 (1994)	92,6	..	..	97,9 (1992)
Medio-alto		Chile	..	..	..	100,0	..	..	..	5,3 (1996)	64,0	91,0	..	55,0
Medio-bajo		Colombia	37,1 (1981)	57,4	62,1	73,0	..	17,0	11,4	7,2 (1996)	84,0	60,0	..	..
Medio-bajo		Costa Rica	79,8	85,6	82,4	87,6	7,9	10,6	11,3	11,4 (1996)	55,0	57,0	63,0	67,0
Medio-bajo		Ecuador	67,2	67,0 (1986)	..	85,2	9,7	6,7 (1986)	..	3,5 (1996)	86,5	..	..	..
Medio-bajo		El Salvador	..	..	58,0 (1991)	76,7 (1981)	8,8 (1981)	8,4 (1984)	8,0 (1991)	4,3 (1996)	20,0 (1979)	..	20,0 (1991)	20,0 (1992)
Medio-bajo		Guatemala	45,9	39,1	..	49,6	15,0	13,1	..	15,3 (1996)	80,9 (1979)	..	..	..
Medio-bajo		Guyana	..	..	..	..	3,4	6,1 (1986)	..	4,1	97,1	..	..	..

Bajo	Haití	33,4 (1981)	36,2 (1984)	46,7 (1989)	..	..	9,5	12,7	..	41,0	68,2	85,3 (1989)	..
Bajo	Honduras	..	..	..	..	16,2	15,5 (1984)	12,1 (1991)	12,0 (1994)	95,0 (1979)	76,0	..	..
Medio-bajo	Jamaica	..	94,9	95,5 (1989)	..	3,9	3,5	4,0	..	..	98,4 (1984)	98,7	..
Medio-alto	México	70,6	76,8	79,5	..	9,8	9,9	9,4	6,8	84,7	81,1 (1984)	80,3 (1992)	83,4
Bajo	Nicaragua	..	41,2 (1986)	45,6	..	16,9	15,4	16,6	14,8	..	..	..	..
Medio-bajo	Panamá	76,6	83,8	..	..	12,7	13,1	10,0 (1989)	..	84,0 (1981)	84,0	92,0 (1989)	..
Medio-bajo	Paraguay	58,4	61,3 (1986)	70,5	..	13,6	10,6	8,6	3,1 (1996)	72,0	62,0	69,0	87,0
Medio-bajo	Perú	75,7	..	..	..	18,8	14,1	..	15,2	79,6	..	..	..
Medio-bajo	República Dominicana	70,4 (1981)	..	..	..	18,0	16,9	..	..	..	82,0 (1984)	..	87,0
Medio-bajo	Suriname	92,4	82,8 (1986)	..	..	22,3	23,1 (1986)	..	..	42,0	..	..	..
Medio-alto	Trinidad y Tobago	86,0	98,6 (1986)	96,1	..	..	4,8 (1984)	3,4	5,9	64,0	69,0	65,0	..
Medio-alto	Uruguay	..	89,8	94,5	97,8	14,9	11,3	9,2	9,5 (1996)	80,0 (1979)	85,0 (1986)	94,0	96,0
Medio-alto	Venezuela	74,4	80,0	86,1	89,1	10,7	10,2	11,1	10,3 (1996)	69,5	69,3	73,5	..

\* Último año disponible.

Fuente: EdStats: Education Statistics Database. CD-ROM. Banco Mundial, 1999.

sos, los sistemas educativos de América Latina mostraban un mejor desempeño que los de Asia. El número de niñas matriculadas en la escuela primaria era casi igual al de niños; las proporciones entre estudiantes y docentes eran, a menudo, considerablemente más bajas; y varios países lograron inscribir a un porcentaje más alto de cohortes de primaria que sobrepasaba incluso a los actores asiáticos de mayor desempeño en la actualidad (ver cuadro 1).

Sin embargo, en el transcurso de los siguientes 50 años la situación se revirtió. Al tener que afrontar la tarea descomunal de reconstruir sus sociedades desde la cumbre hasta la base, los países asiáticos de alto rendimiento dieron importancia a lo básico: la solidez de la gestión macroeconómica y de la administración pública. La combinación de estos factores proporcionó un marco esencial para la inversión interna (privada y pública), así como para las inversiones en capital humano. Luego sobrevino el crecimiento económico sostenido y rápido, la nivelación de las jerarquías sociales y, con ello, el mejoramiento del bienestar general. De hecho, los actores asiáticos de alto rendimiento han sido extraordinarios –y bastante únicos– en cuanto a su capacidad para aumentar el crecimiento y a la vez reducir la desigualdad (UNESCO, 2000), además de extender los beneficios del crecimiento económico y del desarrollo, en su sentido más amplio, a toda la sociedad.

América Latina no pudo mantener el mismo ritmo. Cuando el crecimiento disminuyó y luego se estancó, las inequidades socioeconómicas se volvieron más pronunciadas y, en vez de seguir prestando atención a “lo básico”, se empezaron a buscar respuestas “de emergencia” a los conflictos políticos y al caos económico<sup>1</sup>. Por lo tanto, a diferencia de los actores asiáticos de alto rendimiento, América Latina no aumentó la cantidad ni mejoró la calidad de sus sistemas educativos (ver cuadro 1)<sup>2</sup>. Por ejemplo,

<sup>1</sup> Hay una amplia gama de bibliografía sobre las crisis del Estado y la economía en América Latina. Ver O'Donnell (1973); Collier y Collier (1991); Diamond, Linz y Lipset (1995); Grindle (1996); y Méndez, O'Donnell y Pinheiro (1999).

<sup>2</sup> Cabe señalar, sin embargo, que el estado de la educación en los países del Asia emergente se parece mucho al de América Latina. En estos casos, la educación tiende a repetir las divisiones socioeconómicas existentes. Aunque el acceso a la educación primaria es casi universal y el acceso a la educación secundaria se está ampliando rápidamente en países como Filipinas, Malasia y Tailandia, las diferencias socioeconómicas siguen siendo acentuadas. Los ricos prosperan y los pobres se empobrecen. Por lo tanto, los desafíos son considerables según todos los cálculos. La calidad es motivo de preocupación, ya que el dominio de las destrezas básicas y las capacidades esenciales es insuficiente para satisfacer las demandas de la sociedad y de la economía. El flujo de estudiantes sigue siendo un problema (ver cuadro 1). Aunque la alfabetización de adultos ha aumentado del 61 al 73% a lo largo de los últimos veinte años, ha tardado en llegar a todos los sectores sociales. Una parte significativa de las mujeres en los países de Asia emergente y de Asia pobre –422 millones de 651 millones– sigue siendo analfabeta (Banco Asiático de Desarrollo, 2001). Las niñas que actualmente van a la escuela no parecen estar progresando de la misma manera que las niñas de América Latina. A diferencia de lo que ocurre en esta región, la igualdad de género en Asia sigue siendo un tema difícil. Allí, los niños se desempeñan mejor que las niñas, y un número mucho mayor de estas que de niños carece de la oportunidad de ir a la escuela (ver cuadro 2).

en 1960, Brasil se encontraba al mismo nivel que la mayoría de los países asiáticos de alto rendimiento. Treinta años más tarde, el sistema brasileño no se había ampliado en la medida prevista y, dado el crecimiento demográfico, atendía en términos relativos a una porción mucho menor de la población que necesitaba servicios educativos. El acceso y la calidad variaba entre los estados y los estratos socioeconómicos, en mayor grado que en los países asiáticos de alto rendimiento (Birdsall, Bruns y Sabot, 1996). En los casos en que se amplió el acceso, sufrió la calidad, a un costo aún mayor; ya que disminuyó la eficiencia interna (índices más altos de repetidores y de deserción escolar) y también la externa (absorción en los mercados laborales).

En la actualidad, el problema de Brasil sigue siendo más bien la regla y no la excepción en toda América Latina. Con la carga de las estructuras e instituciones heredadas del pasado, América Latina tiende a repetir las preferencias elitistas de las sociedades tradicionales del continente. Se ha perpetuado un círculo vicioso: las diferencias en cuanto a oportunidades y resultados de la educación conducen a desigualdades en los ingresos, y estas, a su vez, hacen que el ciclo se siga repitiendo.

El hecho de que los gobiernos de América Latina no hayan utilizado las políticas públicas para compensar o mitigar las inequidades estructurales (tal como lo han hecho los actores asiáticos de alto rendimiento) parece ser una explicación convincente de por qué el desarrollo se ha estancado. En total, más de la mitad de la diferencia entre los índices de matrícula en Brasil y Corea del Sur puede atribuirse a las diferencias en la distribución del ingreso (Birdsall, Bruns y Sabot, 1996). Esto, a su vez, guarda una relación directa con los modelos del gasto público. Los países asiáticos de alto rendimiento, aun cuando se encontraban en un período de crecimiento incipiente y eran “pobres” en comparación con su situación actual, invirtieron importantes sumas de dinero en la educación, en particular en los niveles más bajos. Independientemente de si se calcula en términos absolutos o relativos, o con relación a lo invertido por estudiante, era evidente el compromiso con la educación contraído por esas regiones (ver cuadro 2).

A medida que las economías en América Latina han ido creciendo, se han asignado allí más fondos a la educación. De hecho, durante los últimos 50 años, la inversión en educación como porcentaje del producto interno bruto (PIB) prácticamente se duplicó (ver cuadro 3). Las cifras recientes sugieren que la región invierte en educación aproximadamente US\$50 mil millones —o el 4,3% del PIB— por año. Unos 4 millones de docentes enseñan a más de 130 millones de alumnos (BID, 1996: 276). Sin embargo, a pesar del volumen de recursos invertidos, los resultados siguen siendo menos que satisfactorios (ver cuadros 1 y 3). El crecimiento demográfico ha reducido el alcance de la inversión, y la preferencia por el nivel terciario en la inver-

**Cuadro 2** | **Género y educación**

	Porcentaje de niñas del total inscripto, primaria				Porcentaje de niñas del total inscripto, secundaria			
	1980	1985	1990	1995	1980	1985	1990	1995
<b>Asia</b>								
Bangladesh	37,0	40,0	44,8	..	24,1	28,0	33,0	..
Camboya	..	..	..	..	..	37,4	..	36,7 (1996)
China	..	44,8	46,2	47,3	39,6	40,2	41,9	44,8
Corea del Sur	48,5	48,5	48,5	47,8	45,9	46,8	46,6	47,3
Fiji	48,8	48,6	48,7 (1991)	..	50,4	49,8	49,4 (1991)	..
Filipinas	48,6	48,9	48,5 (1989)	..	53,2	50,0	49,9 (1989)	..
Hong Kong	47,9	47,6 (1986)	..	..	50,5	51,3	..	49,6
India	38,6	40,2	..	..	31,7	33,4	35,7	37,7
Indonesia	46,2	47,9	48,7	..	36,5	42,6 (1984)	45,4	45,9 (1994)
Japón	48,7	48,8	48,8	..	49,8	49,7	49,7	49,8 (1994)
Laos	45,3	44,9	43,6 (1991)	..	38,4	42,2	38,9 (1991)	39,5 (1996)
Malasia	48,6	48,6	48,6	..	47,9	49,4	50,9	51,2
Myanmar	..	..	..	..	44,7 (1981)	46,7	49,2	50,1 (1994)
Nepal	28,0	29,2 (1984)	37,2 (1991)	..	..	..	..	..
Pakistán	32,6	33,1 (1986)	33,5 (1989)	..	25,9	27,1	31,2	..
Papua Nueva Guinea	..	43,9 (1986)	44,3	45,3	32,4	36,6 (1986)	38,5	40,2
Singapur	47,7	47,1	47,4	..	51,5	50,7	50,1	52,5
Sri Lanka	48,0	48,3	48,2	48,2	51,0	51,8	51,1	51,1
Tailandia	48,2	..	48,6	..	45,8	..	49,2	..
Vietnam	47,3	47,6	..	..	47,0	47,3	..	..
<b>América Latina y el Caribe</b>								
Argentina	49,2	..	..	48,9 (1996)	63,6 (1981)	61,8	..	..
Barbados	49,8	48,4 (1984)	49,4 (1991)	..	49,8	50,3 (1984)	46,9 (1989)	..
Belize	..	48,2	48,4	..	55,0	54,7	53,5	..
Bolivia	46,7	46,9 (1986)	47,3	..	..	..	..	..
Brasil	..	..	50,9 (1989)	..	..	..	..	..
Chile	48,9	48,7	48,8	48,6 (1996)	55,5	52,1	53,4	54,1



**Cuadro 2 | Género y educación (continuación)**

	Porcentaje de niñas del total inscripto, primaria				Porcentaje de niñas del total inscripto, secundaria			
	1980	1985	1990	1995	1980	1985	1990	1995
Colombia	50,0	50,0	52,6	48,9	50,3	49,8	51,2 (1991)	49,1 (1996)
Costa Rica	48,6	48,4	48,5	48,6	53,8	52,2	50,8	51,8 (1996)
Ecuador	48,6	48,9 (1986)	..	49,0	47,7	47,2	..	49,4 (1994)
El Salvador	49,5	49,7 (1984)	49,6 (1991)	49,3	43,0	48,5 (1984)	50,1 (1991)	..
Guatemala	45,1	45,1	45,7 (1991)	45,7	42,8	..	..	..
Guyana	49,1	49,3 (1986)	49,2	49,1	51,1	52,3	51,8	51,4
Haití	45,9	46,6	48,1	..	47,5	46,9	48,9	..
Honduras	49,6	49,6	50,3 (1991)	..	49,6	50,5 (1984)	53,0 (1991)	..
Jamaica	49,5	48,9 (1986)	49,7	..	52,4	52,4	..	..
México	48,8	48,7	48,5	48,4	43,3	46,3	47,8	48,4
Nicaragua	50,8	51,9	51,0	50,1	52,3	64,6	57,9	53,7
Panamá	48,1	47,8	47,9	..	51,4	51,2	50,7	..
Paraguay	47,6	47,8	48,3	48,5 (1996)	..	49,5	50,5	50,5 (1996)
Perú	47,9	48,2	..	48,6	45,7	46,8	47,6 (1991)	47,6
República Dominicana	..	49,0	49,4 (1989)	49,7 (1994)	..	54,9	..	57,5 (1994)
Suriname	..	48,5 (1986)	..	..	..	56,3	56,5	..
Trinidad y Tobago	50,0	49,7	49,3	49,2	50,4 (1981)	50,2 (1986)	50,5	50,9
Uruguay	48,2	48,7	48,7	48,6	57,7	..	..	55,1
Venezuela	..	49,9	49,8	49,7 (1996)	..	56,6	57,8	..

Fuente: EdStats: Education Statistics Database. CD-ROM. Banco Mundial, 1999.

Cuadro 3a. Gastos históricos en educación

Gasto público			Gasto porcentual por nivel				Costo/estud.en US\$ (público)			
Año	Monto en US\$	Ingreso nacional	% del ingreso nacional	Primaria	Secundaria	Terciaria	Primaria	Secundaria	Terciaria	
América Latina										
Argentina	186.260.000	5.829.048.400	3,2	50,0	1,6	16,0	40	1.244	2.106	
Bolivia	605.1010	...	...	52,3	25,9	...	14	62	...	
Brasil	237.470.999	9.188.500.000	2,6	75,0	19,0	6,0	47	87	279	
Chile	193.715.760	5.709.142.140	3,4	52,8	28,0	11,0	211	505		
Colombia	42.340.165	2.841.814.000	1,5	49,0	24,5	13,3	27	281	530	
Costa Rica	3.783.291	...	...	84,1	9,3	1,2	26	54	291	
Ecuador	5.467.963	390.568.788	1,4	52,0	25,0	21,4	10	64	284	
El Salvador	7.460.000	338.400.000	1,9	55,0	8,0	4,0	37	158	497	
Guatemala	6.674.354	...	...	44,1	18,6	...	15	61	...	
Haití	2.688.880	209.000.000	1,3	58,4	20,0	12,8	9	68	412	
Honduras	2.755.080	294.000.000	0,9	68,8	8,2	8,5	12	30	282	
Jamaica (Británica)	6.867.650	253.680.000	2,7	41,8	14,4	6,8	13	110	4.578	
México	48.536.000	4.734.400.000	1,0	46,7	15,5	...	7	54	...	
Panamá	8.126.300	...	...	49,7	23,7	7,2	39	131	347	
Paraguay	2.929.980	174.360.000	1,7	59,2	18,0	12,8	7	34	178	
Perú	11.551.408	934.500.000	1,2	69,4	30,6	...	9	52	...	
República Dominicana	4.776.338	325.000.000	1,5	37,9	8,0	10,9	8	26	213	
Uruguay	39.326.000	...	...	60,0	26,0	14,0	97	178	484	
Venezuela	77.229.851	3.312.600.000	2,3	29,5	14,6	14,5	46	441	492	
Asia										
China	22.332.500	189.278.100	11,8	...	...	...	...	...	...	
Fiji (UK)	1.267.179	8.129.626	15,6	37,5	6,8	5,3	12	76	318	
Hong Kong (UK)	4.092.544	50.883.385	8,0	38,4	28,2	5,6	27	76	155	
India	193.473.000	20.811.000.000	0,9	35,0	16,1	6,2	4	10	22	
Indonesia	498.067.500	3.401.537.528	14,6	57,7	12,2	2,5	58	365	2.320	
Japón	102.534.880.000	1.902.600.000.000	5,4	32,7	30,3	9,2	2.862	4.083	41.437	
Corea del Sur	33.763.744	1.641.000.000	2,1	63,8	5,9	25,6	797	2.318	26.362	
Pakistán	26.651.473	1.713.493.000	1,6	39,7	25,1	15,3	3	6	59	
Filipinas	70.115.154	2.334.000.000	3,0	90,8	1,8	3,1	17	6	160	
Singapur (UK)	5.189.649	65.400.000	7,9	57,4	13,9	2,0	31	46	69	
Taiwán	58.010.380	2.248.600.000	2,6	50,8	27,8	9,8	26	91	459	
Tailandia	66.160.000	2.446.720.000	2,7	72,8	15,1	3,8	16	61	257	
Vietnam	9.323.617	129.494.681	7,2	49,3	29,0	1,7	13	125	62	

Fuente: UNESCO, World Survey of Education, volúmenes I, II y III.

**Cuadro 3b. Gastos actuales en educación**

Gasto público actual en educación													
Distribución porcentual del gasto actual por nivel 1996					Gasto actual por alumno como porcentaje del PIB per cápita 1996								
País	Salarios de los docentes como porcentaje del gasto actual total, 1996	1990			1996			1990			1996		
		Pre-pri. + Pri.	Sec.	Ter.	Pre-pri. + Pri.	Sec.	Ter.	Pre-pri. + Pri.	Sec.	Ter.	Pre-pri. + Pri.	Sec.	Ter.
América Latina y el Caribe													
Argentina	67,8	50,5	26,1	17,6	45,7	34,8	19,5	9	12	18	8	15	18
Barbados	...	37,5	37,6	19,2	...	...	...	20	26	47	...	...	...
Belice	...	61,0	20,2	8,1	62,8	25,8	6,9	10	22	300	11	25	35
Bolivia	•	74,3	...	...	50,7	9,8	27,7	...	...	...	10	14	57
Brasil	•	84,5	...	...	53,5	20,3	26,2	...	...	...	10	30	98
Chile	...	56,4	15,3	21,6	60,4	18,9	16,4	9	8	29	11	12	21
Colombia	...	80,8	30,9	20,7	40,5	31,5	19,2	7	11	35	9	12	37
Costa Rica	•	90,9	38,2	36,1	40,2	24,3	28,3	10	21	61	13	25	50
Cuba	•	56,7	39,0	14,4	31,9	33,0	14,9	16	25	39	18	33	88
Ecuador	...	34,4	34,2	18,3	38,4	36,0	21,3	5	13	26	6	17	26
El Salvador	...	...	...	...	63,5	6,5	7,2	...	...	...	7	6	8
Guatemala	62,8	...	...	...	63,0	12,1	15,2	...	...	...	6	5	29
Guyana	...	...	...	...	71,3	...	7,7	...	...	...	10	...	28
Haití	...	53,1	19,0	9,1	...	...	...	7	10	126	...	...	...
Honduras	...	67,8	17,2	18,2	52,5	21,5	16,6	10	18	82	10	20	54
Jamaica	...	64,1	33,2	21,1	31,3	37,4	22,4	9	15	145	10	23	16
México	•	89,7	...	...	50,3	32,5	17,2	...	...	...	12	18	47
Nicaragua	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	13	8	...
Panamá	...	...	23,3	21,3	29,8	19,2	24,5	11	14	46	9	12	40
Paraguay	...	43,9	22,6	25,8	50,0	18,1	19,7	3	7	37	10	12	82
Perú	...	40,1	...	...	35,2	21,2	16,0	...	...	...	5	7	15
República Dominicana	•	91,6	14,8	13,7	49,5	12,5	13,0	2	4	6	4	5	10
Suriname	...	...	60,5	14,5	8,8	...	...	...	26	14	65	...	...

**Cuadro 3b. Gastos actuales en educación (continuación)**

Gasto público actual en educación																
Distribución porcentual del gasto actual por nivel										Gasto actual por alumno como porcentaje del PIB per cápita						
1990										1996						
País		Salarios de los docentes como porcentaje del gasto actual total, 1996	Pre-pri. +			Pre-pri. +			Pre-pri. +			Pre-pri. +				
			Pri.	Sec.	Ter.	Pri.	Sec.	Ter.	Pri.	Sec.	Ter.	Pri.	Sec.	Ter.		
			Pri.	Sec.	Ter.	Pri.	Sec.	Ter.	Pri.	Sec.	Ter.	Pri.	Sec.	Ter.		
América Latina y el Caribe																
Trinidad y Tobago	•	66,7	42,5	36,8	11,9	40,5	33,1	13,3	9	17	73	10	16	73		
Uruguay		41,5	37,5	30,3	22,6	32,6	29,0	19,6	8	10	28	8	11	24		
Asia																
Bangladesh		...	45,6	42,2	8,7	44,8	43,8	7,9	4	15	26	5	16	17		
China		...	32,7	34,4	18,6	37,4	32,2	15,6	5	14	101	6	12	67		
Filipinas	•	84,9	...	...	...	54,7	23,5	17,8	...	...	...	9	9	14		
Hong Kong		...	26,6	38,8	30,8	21,9	35,0	37,1	6	13	59	6	13	54		
India		...	38,9	27	14,9	39,5	26,5	13,7	13	16	99	11	18	100		
Indonesia	•	84,0	...	...	...	73,5	...	24,4	...	...	...	...	...	...		
Japón	•	79,3	40,4	43,1	10,2	39,3	41,8	12,1	17	19	15	17	19	14		
Laos		75,0	42,2	43,5	3,9	54,9	26,4	7,9	5	26	53	7	14	63		
Malasia	•	72,7	34,3	34,4	19,9	37,3	35,5	20,2	9	18	123	10	17	85		
Maldivas		...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...		
Pakistán		...	45,4	28,1	16,6	47,7	29,6	13,2	10	17	123	9	15	94		
República de Corea	•	77,0	44,4	34,1	7,4	45,3	36,6	8,0	11	10	6	17	13	6		
Singapur		...	29,6	36,5	29,3	25,7	34,6	34,8	8	13	42	7	12	31		
Sri Lanka		...	84,3	...	13,4	74,8	...	9,3	6	...	59	9	...	54		
Tailandia		61,6	56,2	21,6	14,6	50,4	20	16,4	11	16	24	14	11	26		
Turquía	•	85,9	...	...	...	43,3	22	34,7	...	...	...	9	6	36		

• Todo el personal (administrativo, docente y otros)

Fuente: UNESCO, World Education Report, 2000, Cuadro I I. Disponible en: <http://www.unesco.org/education/information/wer/PDFeng/wholewer.PDF>

sión por alumno ha debilitado el potencial que tiene la educación para compensar inequidades socioeconómicas y geográficas. Por ejemplo, el gasto público por estudiante de primaria en Perú se redujo en más del 50% entre 1963 y 1997 (de US\$320 a US\$141, en dólares constantes de 1997). Las universidades públicas del país, por otro lado, aumentaron su participación en el gasto público: del 10,3% del presupuesto que se destinaba a la educación en 1990 se pasó al 15,6% en 1997, aun cuando la matrícula disminuyó del 4,5% en todos los niveles en 1990 al 3,4% en 1997 (Gorriti et al., 2000: 42-43; 65). Sólo en algunos países, tales como Chile y Panamá, dos tercios o más de la población urbana activa han concluido los 12 años de estudios que algunos consideran necesarios para garantizar un nivel de vida decoroso y poder satisfacer las necesidades que genera la economía mundial. No obstante, lo que puede considerarse aún peor es que el nivel promedio de estudios de toda la población activa de la región aumentó menos del 1% anual durante los años noventa (Sociedad para la Revitalización Educacional en las Américas [PREAL], 2001).

Resulta claro que estos resultados son insuficientes, sobre todo cuando se comparan con el panorama en los países asiáticos de alto rendimiento. En 1960, en ambas regiones se graduaron unos 18 millones de alumnos de la escuela secundaria. Treinta años más tarde, en los países asiáticos de alto rendimiento se graduó un número de estudiantes 1,5 veces mayor que en América Latina (70 millones en comparación con 45 millones) (BID 1996: 276)<sup>3</sup>. Dichos países aumentaron el promedio del nivel de escolaridad en aproximadamente un 3% anual y mantuvieron este ritmo durante los tres decenios (PREAL, 2001).

## **Comparación entre el desarrollo humano y el desempeño de la educación**

Los índices envidiables de crecimiento económico y los logros en la educación guardan una estrecha relación con la calidad de vida. Los países ricos con una población que ha estudiado suelen brindar mayor bienestar social y un nivel de vida más alto. Pero la correlación no siempre es perfecta. Singapur, un país rico e instruido, no es la nación más democrática del mundo; en el pasado reciente, otros países asiáticos de alto rendimiento han gozado de derechos políticos y cívicos limitados (Freedom House, 2001). Esto

<sup>3</sup> El progreso de los países asiáticos de alto rendimiento no disminuye debido a la demografía. El índice de crecimiento de la población en la región fue inferior al de América Latina. Según el Banco Mundial, la población del este de Asia creció a un ritmo del 2,3% entre 1965 y 1980, y del 1,5% entre 1980 y 1990. Los índices de América Latina fueron del 2,5% y del 2%, respectivamente.

**Cuadro 4** | **Correlación entre desarrollo humano y educación**

1995	IDH	TIMSS					
		4° grado				8° grado	
		Matemáticas	Ciencias			Matemáticas	Ciencias
Japón	3	Singapur	1	Corea	1	Singapur	1
Hong Kong	24	Corea	2	Japón	2	Corea	2
Corea	31	Japón	3	Singapur	10	Japón	3
Chile	33	Hong Kong	4	Hong Kong	14	Hong Kong	4
Singapur	35	Tailandia	22	Tailandia	24	Tailandia	21
Colombia	57	Malasia		Malasia		Colombia	40
Tailandia	58	Filipinas		Filipinas		Malasia	
Malasia	59	Colombia		Colombia		Filipinas	
Filipinas	100	Chile		Chile		Chile	
Bangladesh	146	Bangladesh		Bangladesh		Bangladesh	

Notas: IDH: N=174. 1-63 considerada alta; 64-127, media; 128-174, baja. TIMSS: Promedios para 4° grado: matemáticas, 529; ciencias, 524; N=26. Promedios para 8° grado: matemáticas, 513; ciencias, 516; N=41.

1999	IDH	TIMSS-R			
		8° grado			
		Matemáticas	Ciencias		
Japón	4	Singapur	1	Taiwán	1
Singapur	22	Corea	2	Singapur	2
Hong Kong	24	Taiwán	3	Japón	4
Corea	30	Hong Kong	4	Corea	5
Chile	34	Japón	5	Hong Kong	15
Malasia	56	Malasia	16	Malasia	22
Colombia	57	Tailandia	27	Tailandia	24
Tailandia	67	Indonesia	34	Indonesia	32
Filipinas	77	Chile	35	Chile	35
Indonesia	105	Filipinas	36	Filipinas	36
Bangladesh	150	Bangladesh		Bangladesh	
Taiwán		Colombia		Colombia	

Nota: IDH: N=174. 1-45 considerada alta; 46-139, media; 140-174, baja. TIMSS: N=38. Promedio matemáticas: 487; ciencias: 488.

significa que los indicadores de la educación suelen ser más reveladores si se consideran junto con los de la calidad de vida en general, y no sólo con el crecimiento económico. Esta sección utiliza los indicadores de matrícula escolar, alfabetización, expectativa de vida y PIB per cápita que figuran en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), como marco para formular otros comentarios sobre el desempeño de la educación.

En los países asiáticos más ricos y prósperos del grupo de los de alto desempeño, el tema de la educación se aborda con seriedad, y los logros han sido impre-

sionantes (ver cuadro 4, que incorpora información del IDH y del Tercer Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencias [TIMSS]). El primer hallazgo que merece atención son las calificaciones elevadas de Japón y los “tigres”, en particular en matemáticas<sup>4</sup>. Un segundo hallazgo es que un desempeño tan brillante no necesariamente garantiza una calidad de vida igualmente superior; a excepción de lo que ocurre en Japón (que ocupa el tercer lugar entre los 174 países del mundo en el IDH de 1995). Aunque los actores asiáticos de alto rendimiento son los líderes del mundo en matemáticas, no lo son en materia de desarrollo humano. Los “tigres” ocupan entre el vigésimo segundo y el trigésimo lugares en este IDH.

En cambio, América Latina tiene una clasificación baja en el TIMSS, pero no tan baja en el IDH. Colombia, que en 1995 ocupó el penúltimo lugar en la parte de matemáticas del TIMSS, ocupó el lugar quincuagésimo séptimo en el IDH. Se obtuvieron resultados similares con la repetición del TIMSS (TIMSS-R) en 1999<sup>5</sup>. Allí, Chile mostró el mismo patrón, al obtener una buena calificación en el IDH, pero una calificación baja en el aprendizaje real de las matemáticas.

A pesar de lo limitado de estos resultados, generados por una muestra reducida, otra serie de pruebas sugiere que estos reflejan un patrón más amplio de rendimiento de la educación que no se corresponde con los indicadores de nivel socioeconómico y calidad de vida. Comparados con otros países de la región en términos del desempeño de la educación, Chile y Colombia tienden a mostrar un rendimiento aceptable. Por ejemplo, las calificaciones de estos dos países estuvieron dentro del 50% superior en las pruebas del *Laboratorio*, el primer estudio comparativo de desempeño en matemáti-

<sup>4</sup> Aquí se reconocen las debilidades de las pruebas estandarizadas. Estas evalúan una gama limitada de aptitudes, y otras habilidades que no son evaluadas en pruebas estándar y/o internacionales influyen en la productividad y los logros de vida subsiguientes. Como se mencionaba anteriormente, sin embargo, el hecho de que los países asiáticos de alto rendimiento muestren un buen desempeño en pruebas internacionales, en particular en matemáticas y ciencias, sugiere que en ellos *se trabaja mejor para desarrollar destrezas “de orden superior” en los estudiantes*. Además de los resultados del TIMSS, cabe citar las evaluaciones realizadas por el Servicio de Pruebas en Educación (ETS) en 1991, y por la Asociación Internacional para la Evaluación del Rendimiento Educativo (IEA), en 1989. En el examen de la IEA, Venezuela ocupó el último lugar (después de Indonesia); y en el examen del ETS, las ciudades brasileñas de Fortaleza y São Paulo obtuvieron una calificación inferior respecto de todos los demás participantes, con excepción de Mozambique. Los países asiáticos de alto rendimiento registraron un buen desempeño en ambas ocasiones. Corea ocupó el primer lugar en cada una de las cinco categorías de matemáticas en la prueba del ETS. En el examen de álgebra de la IEA, Japón ocupó el primer lugar; y los estudiantes de Hong Kong quedaron en la mitad superior de la distribución. Para una discusión más detallada, ver Wolff (1998) y Banco Mundial (1993).

<sup>5</sup> TIMSS-R recopiló datos de octavo grado en 38 países sobre el cambio de logros en matemáticas y ciencias de los estudiantes, en los cuatro años transcurridos desde que se aplicó el TIMSS. Los estudiantes examinados como parte del TIMSS-R eran los mismos que habían sido examinados en cuarto grado durante el TIMSS. Para más información, consultar el sitio de Internet de TIMSS/TIMSS-R en <http://nces.ed.gov/timss/>

cas y lengua en el nivel de tercero y cuarto grados en 13 países de América Latina<sup>6</sup>. Sin embargo, cuando el desempeño educativo se relaciona con el IDH, las calificaciones de Chile no son tan impresionantes. Mientras que el país ocupa el primer lugar de la región en el IDH, desciende al tercero y cuarto lugares cuando se considera el desempeño en lengua (tercer grado; segundo lugar en cuarto grado) y matemáticas (tercero y cuarto grados), respectivamente. La otra cara de la moneda quizá sea aún más esclarecedora. Con un IDH de 58, la clasificación de Cuba está muy por encima del resto de la región —una desviación estándar casi absoluta— en el desempeño en matemáticas y lengua en tercero y cuarto grados (UNESCO, 1998).

Estos resultados sugieren, en última instancia, que los países de América Latina que se encuentran en mejores condiciones muestran un desempeño relativamente bueno en la generación de ingresos, el ascenso en la expectativa de vida y el aumento en el número de estudiantes inscriptos. Sin embargo, cuando se trata del verdadero aprendizaje, su desempeño se queda rezagado. Los sistemas educativos de la región son más exitosos para captar y mantener alumnos en las escuelas que para enseñarles realmente las destrezas requeridas. De hecho, las metas del aprendizaje frecuentemente dependen de factores y condiciones —por ejemplo, enseñanza inadecuada, muy poco tiempo dedicado a la tarea escolar, falta de material didáctico, y administración e incentivos inadecuados— que generan, en el mejor de los casos, una relación imperfecta respecto al IDH.

Se cree que esta situación ha fomentado una frustración general ante la incapacidad de las escuelas y de los sistemas educativos para ofrecer educación de calidad. Esto, a su vez, ha conducido a los gobiernos y a las sociedades de toda América Latina a buscar nuevas soluciones con una mayor tolerancia de la innovación que la que puede encontrarse en Asia. Comparados con los de América Latina, los sistemas asiáticos parecen convencionales y hasta anticuados. Quizás el hecho de que estos han estado disponibles para garantizar el acceso, la equidad y la calidad, en particular a los ciudadanos de los países asiáticos de alto rendimiento, ha significado que ha habido poca necesidad de innovación y cambio en el sistema en general.

---

<sup>6</sup> Realizado en 1996, el estudio *Laboratorio* sometió a prueba el desempeño en lengua y matemáticas a más de 500.000 alumnos de tercero y cuarto grados. En el estudio también se *administraron cuestionarios exhaustivos* a los estudiantes y sus padres, maestros y administradores de escuelas y colegios. Los países participantes fueron: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, República Dominicana, Honduras, México, Paraguay, Perú y Venezuela.



## ¿Por qué algunos países asiáticos tienen tan buen desempeño?

Se sabe que los sistemas educativos de Asia son rígidos y conservadores. No obstante, como lo ilustran el TIMSS y otros datos, algunos de ellos generan resultados impresionantes. Hay países asiáticos que se desempeñan mucho mejor que América Latina en todos los aspectos, desde el número de alumnos inscriptos hasta el rendimiento en las pruebas, de manera que no sorprende su resistencia al cambio. En el pasado, los sistemas de América Latina también han sido conservadores y lentos para el cambio; pero, al contrario de lo que ocurre con los países asiáticos de alto rendimiento, los resultados dejan mucho que desear. De hecho, el nivel de desempeño está por debajo de lo que se podría esperar dado el grado de inversión en educación.

En esta sección se presenta un breve análisis de los elementos que condicionan la oferta de educación en ambas regiones. Estos factores, muchos de los cuales se considerarán más detalladamente en los estudios de caso, reflejan circunstancias históricas y también situaciones actuales. Los mismos explican en gran medida las diferencias en el desempeño y la innovación entre los países asiáticos de alto rendimiento y América Latina.

*Centralización eficaz.* ¿Influye el tipo de régimen político en el rendimiento de la educación? ¿O se trata del impacto de la formulación de políticas y de la administración centralizadas? En gran medida, las políticas en Asia están centralizadas y se ejecutan desde la cúpula hacia la base. En América Latina, esta situación es muy similar, por lo menos en teoría. En muchos países, las políticas, las decisiones y la puesta en práctica de la educación están frecuentemente tan centralizadas como en Asia. Aunque la palabra descentralización quizás esté de moda para las reformas contemporáneas del sector, esto de ninguna manera se ha convertido en norma en la región.

A pesar de estas semejanzas, existen diferencias reales, en particular en lo que puede denominarse la eficacia del Estado en la ejecución de políticas. Si esta capacidad es grande, es probable que las políticas se promulguen casi uniformemente en toda la nación. Además, si estas políticas son sensatas, la centralización sirve para compensar las desigualdades estructurales preponderantes, en lugar de ignorar sencillamente los localismos con la excusa de mantener la uniformidad de los estándares.

Esta es la situación general en los actores asiáticos de alto rendimiento. Las políticas, tanto en el pasado como en el presente, se han utilizado y se siguen utilizando para mitigar las desigualdades relacionadas con la dotación de recursos y otros factores. De hecho, en las escuelas primarias y secundarias es difícil adivinar el nivel socioeconómico de los estudiantes. Las aulas son muy parecidas y cuentan con los mismos recursos. Y, lo que es más importante, los resultados varían muy poco o no difieren en absoluto.

En América Latina, por otro lado, las capacidades del Estado siempre han sido débiles. Los sistemas centralizados vienen demostrando desde hace tiempo su incapacidad para llevar a la práctica políticas educativas que aseguren equidad y calidad para todas las escuelas y para todos los estudiantes. Lo generado por sistemas centralizados ha sido insensato –y, por lo tanto, dañino– o no se ha hecho cumplir. Por consiguiente, prevalece la inequidad. Consideremos las brechas de desempeño entre ricos y pobres: en los niveles de mayor riqueza, el 60% de los jóvenes de entre 15 y 19 años llega, como mínimo, a noveno grado; esto se compara con solamente el 20% de los jóvenes en los niveles de mayor pobreza (BID, 2000). El desempeño en las poblaciones indígenas ha sido aún más alarmante. En Guatemala, los niños indígenas asisten a la escuela durante un promedio de apenas 1,8 años, y las niñas indígenas, sólo la mitad de este tiempo (BID, 1996:279).

El fracaso de la centralización ha llevado a los reformadores de toda América Latina a analizar diferentes maneras de ejecutar las políticas. De hecho, aunque ha sido mayor la retórica que la acción en asuntos relacionados con la descentralización, algunas reformas exitosas recientes han generado cierto grado de devolución o delegación de poder y de recursos para reducir la estratificación de las burocracias educativas. Por supuesto, no todas las reformas han sido exitosas. Algunas han resultado espectacularmente desastrosas, caracterizadas por estados de sitio, huelgas nacionales y por una letanía de exigencias y expectativas no satisfechas.

*Ética y disciplina.* Aparentemente, la centralización eficaz es sólo una parte de la cuestión. El nivel de desempeño educativo en los países asiáticos de alto rendimiento también parece tener relación con el aspecto ético de la educación que, por lo general, ha estado ausente en las escuelas de América Latina. En los países asiáticos de rendimiento destacado, desde el primer día de clases se inculca en los estudiantes una serie de valores relacionados con mente, cuerpo y alma. Si bien se está asignando cada vez mayor importancia a la educación ética y cívica en toda América Latina, en ningún lugar se acerca al nivel de generalización que alcanza en aquellos países de Asia. Por ejemplo, en Singapur, la educación debe servir para un doble propósito: desarrollar al individuo y educar al ciudadano. Los programas de estudio son producto de una visión que preconiza “una escuela que piensa es una nación que aprende”, y los valores están integrados en todos los programas (ver recuadro 1)<sup>7</sup>. Este enfoque va unido a una disciplina y un orden rígidos en las aulas, una situación

<sup>7</sup> Algunos autores consideran que la gran importancia asignada a los valores en la educación es reflejo de las doctrinas confuciana y budista que dominan en sociedades asiáticas. Ver White (1987).

Recuadro 1		Resultados intermedios de la educación: Ministerio de Educación, Singapur	
<b>Primaria</b> Al finalizar la primaria, los alumnos deberían:	<b>Secundaria</b> Al finalizar la secundaria, los alumnos deberían:	<b>Colegio Universitario (edades entre 16 y 18)</b> Al finalizar el colegio universitario, los alumnos deberían:	
<ul style="list-style-type: none"><li>• Diferenciar entre lo correcto y lo incorrecto</li><li>• Saber compartir y dar prioridad a los demás</li><li>• Poder entablar amistad con otros niños</li><li>• Tener una viva curiosidad intelectual</li><li>• Pensar y expresarse por sí mismos</li><li>• Enorgullecerse de su trabajo</li><li>• Cultivar hábitos sanos</li><li>• Amar a Singapur</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Tener integridad moral</li><li>• Preocuparse por los demás</li><li>• Ser capaces de trabajar en equipo y valorar cada aporte</li><li>• Ser emprendedores e innovadores</li><li>• Poseer una base amplia para continuar su educación</li><li>• Creer en su capacidad</li><li>• Tener aprecio por la estética</li><li>• Conocer y creer en Singapur</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Ser fuertes y determinados</li><li>• Tener un claro sentido de responsabilidad social</li><li>• Entender lo que hace falta para inspirar y motivar a los demás</li><li>• Tener un espíritu emprendedor y creativo</li><li>• Pensar en forma independiente y creativa</li><li>• Luchar por la excelencia</li><li>• Tener entusiasmo por la vida</li><li>• Entender lo que significa dirigir a Singapur</li></ul>	

que a su vez ha significado que se han podido lograr resultados envidiables aun cuando la proporción entre maestros y alumnos es relativamente alta y muchas veces mayor que 30:1 (Banco Mundial, 1999).

*Diferencias en la pedagogía.* Otros factores relacionados con el éxito de los países asiáticos de alto rendimiento tienen que ver con la importancia asignada al trabajo en grupo, así como con el tiempo dedicado a la escuela. Para expresarlo de una manera sencilla, mientras más tiempo permanezcan los alumnos en la institución, mayores son sus probabilidades de aprendizaje. Aunque se están ampliando los ciclos obligatorios en América Latina (por ejemplo, de sexto a noveno grado), estos siguen siendo más breves que los de los países asiáticos de desempeño destacado, cuya duración es de 10 años, y, además, no existen mecanismos eficaces para su cumplimiento. La cruda realidad es que un alto porcentaje de niños abandona la escuela antes de finalizar el ciclo obligatorio (ver cuadro 1).

El tiempo que los alumnos dedican a la escuela es mucho menor en América Latina que en los países asiáticos de alto rendimiento. Las escuelas públicas latinoamericanas ofrecen, en promedio, entre 500 y 800 horas de instrucción anuales, pero se pierde un promedio de entre 10 y 40 días a causa de huelgas (Organización de los Estados Americanos [OEA], 1998). Los estudiantes en esos países de Asia pueden pasar hasta 1.200 horas anuales en la escuela, y sus días están colmados de actividades. En las escuelas japonesas, por ejemplo, el ritmo y el rigor del estudio son intensos, en particular en el nivel secundario: entre seis y siete períodos diarios de clases de 45 minutos, seguidos por clases de apoyo y otras actividades extracurriculares (como, por ejemplo, judo, karate, natación, béisbol, voleibol) aprobadas por la escuela. La participación en estas actividades es prácticamente obligatoria<sup>8</sup> y tanto instructores como alumnos la asumen con seriedad. Según algunas versiones, los estudiantes se entrenan y reciben instrucción con una disciplina y un régimen casi profesionales.

*Grandes intereses y aspiraciones.* El modo de vida de los estudiantes en los países asiáticos de alto rendimiento está determinado en gran medida por sus aspiraciones académicas. Si aspiran a realizar estudios universitarios, su preparación comienza desde temprano y puede ser muy intensa. En Japón, por ejemplo, muchos de los mejores estudiantes de las escuelas secundarias comprimen en dos años los programas de estudio de tres, para poder dedicar el último año a la preparación de los exámenes de admisión a la universidad. Por lo tanto, una “buena” escuela no sólo tiene un alto porcentaje de alumnos que continuarán estudiando en la universidad, sino también un gran porcentaje que podrá ingresar en instituciones de prestigio. Como resultado, hay muchos factores que entran en juego en la educación, particularmente en la secundaria.

Aunque en todas partes los padres desean que sus hijos se destaquen y para alentarlos en este sentido toman cualquier medida razonable que esté dentro de sus posibilidades, la participación de los padres en Japón —al igual que en Corea y Taiwán— linda con la obsesión. Ellos no se conforman con esperar que sus hijos demuestren un buen desempeño; los inscriben —y se inscriben ellos mismos— en clases de apoyo e invierten en ellas grandes sumas. En Corea del Sur, en 1997, aproximadamente el 15,5% de los padres tenían trabajos adicionales de tiempo parcial para ayudar a pagar el costo de la educación de sus hijos, que incluye las clases de apoyo. En conjunto, las familias surcoreanas invierten en las clases de apoyo una suma similar a la que el Estado destina a la educación. La justificación es simple: la reputación de la familia sufrirá si el niño no demuestra un buen rendimiento.

<sup>8</sup> Los programas de estudio de Singapur exigen la participación en una actividad extracurricular como mínimo; en Japón, aproximadamente el 50% de los estudiantes participa en estas actividades.

En Japón, el desempeño educativo es la preocupación principal de las familias con niños en edad escolar. Aproximadamente el 86% de estos niños asiste a clases de apoyo que se imparten en instituciones conocidas como *juku*. Esta cifra se eleva al 90% en las zonas urbanas. Según el cálculo del Ministerio de Educación, 1,5 millones de niños de la escuela primaria y 2 millones de la secundaria están inscriptos en cursos de apoyo. Una demanda tan generalizada ha creado una gran oferta. Hay entre 35.000 y 200.000 *juku*, que comprenden desde escuelas de una sola aula dirigidas por amas de casa hasta corporaciones gigantescas (esto explica la falta de estadísticas precisas). Juntas, las *juku* absorben unos 490 mil millones de yenes (US\$4.600 millones). A partir de 1997, nueve empresas de *juku* se incluyeron en la lista de la bolsa de Japón (Russell, citado en Bray, 1999:23). En algunos casos, los padres asisten a estas instituciones para preparar mejor a sus hijos en casa. La esfera y el alcance de las mismas es tan impresionante que constituye un sistema de educación “fantasma” (Bray, 1999).

Por lo general, en estos cursos se enseñan contenidos de un nivel superior a los que se incluyen en los programas de estudio estándar para cada grado. Como resultado, suele decirse que los estudiantes deben saber matemáticas de secundaria para aprobar los exámenes de admisión en escuelas secundarias de primera categoría. Algunas de las mejores *juku* hasta tienen sus propios exámenes de admisión; estos pueden ser más difíciles que los exámenes para los cuales estudian los alumnos que recurren a estas instituciones. Muchas de ellas poseen bases de datos con preguntas de los exámenes anteriores y demás información para ayudar a los jóvenes una vez que están inscriptos.

Los estudiantes que aspiran a realizar estudios universitarios suelen rendir bien en la escuela y desarrollan una gran actividad académica y extracurricular. Entonces, las clases de apoyo los absorben y frecuentemente añaden estrés en donde ya se soporta demasiado. Casi el 18% de los jóvenes de Corea del Sur tuvieron que acudir a un psiquiatra para tratar el estrés que les causaba estudiar para los exámenes de admisión en la universidad. Un aspecto positivo de las *juku* es que su ubicuidad coloca la educación al frente y en el centro de la vida social de los niños. En Japón, por ejemplo, las clases de apoyo son tan comunes que los niños que no asisten a estas muchas veces se sienten excluidos. Para quienes concurren a las mismas, gran parte de su vida social gira en torno de ellas. El inconveniente de esto, consideran algunos observadores, es que las presiones de los exámenes son factores que generan altos niveles de suicidio entre los jóvenes de 15 a 21 años. Otros cuestionan la base de un sistema en que la educación normal y la educación “fantasma” pueden absorber nueve horas o más del día de un niño cuando la jornada laboral de los padres es de siete horas, en promedio (Mauritius, citado en Bray, 1999).

Una vez que los jóvenes ingresan en la universidad, las presiones y la competencia casi desaparecen. Ingresar es la parte más dura; graduarse es relativamente fácil. Se considera que las universidades japonesas “no forman realmente a los estudiantes. Por su parte, estos consideran a las universidades como lugares para descansar durante cuatro años, después de la presión de los exámenes de admisión” (Ogawa, 1999:22). Tampoco es tan necesario tener buenas notas para conseguir un buen empleo. En muchos casos, los empleadores conceden más importancia a la institución donde estudió el aspirante que a su desempeño académico.

Aunque de ninguna manera se ha llegado a los extremos de las *juku*, la introducción en América Latina de pruebas en donde hay grandes intereses en juego ha marcado el comienzo de una cultura de clases de apoyo. En Brasil, por ejemplo, los estudiantes que aspiran a obtener un grado académico deben someterse a la *vestibular*. Esta prueba, administrada por profesores universitarios, determina qué estudiantes ingresarán en qué campos de estudio y en qué universidades. Denominada coloquialmente “el embudo”, la *vestibular* es sumamente competitiva. Los *cursinhos*, parecidos a las *juku*, se han multiplicado rápidamente con el objetivo de preparar a los aspirantes para rendir el examen. Muchas de estas clases son privadas y, últimamente, se dan por Internet, además de dictarse mediante las formas tradicionales de atención personal<sup>9</sup>.

En Perú, también se observa una industria floreciente similar a las *juku* en *academias* privadas que preparan a los estudiantes para los exámenes de admisión a las universidades. Sin embargo, en notable contraste con las experiencias en otras partes de América Latina, las reformas que actualmente se encuentran en curso en Perú son una respuesta directa a la proliferación de estos cursos (Navarro, sin fecha)<sup>10</sup>. En la medida en que la “educación” impartida por estas “escuelas” no es necesariamente una manera ideal de consolidar las destrezas y capacidades básicas —ya que, por el contrario, se orientan a enseñar trucos y habilidades que sirven para aprobar los exámenes— su rápido crecimiento es una muestra elocuente de las deficien-

<sup>9</sup> Desde su creación en 1998, el Examen Nacional de Educación Secundaria (ENEM) también se ha utilizado para seleccionar a los jóvenes que ingresarán en las universidades. Esta prueba, administrada por el Ministerio de Educación, evalúa la capacidad de los estudiantes para aplicar destrezas y conocimientos generales adquiridos por medio de la educación secundaria. La *vestibular*; sin embargo, sigue siendo el mecanismo de selección para la mayoría de las universidades. Por otra parte, los estudios de posgrado son evaluados por la *provão*. La misma, administrada también por el Ministerio de Educación, analiza los factores relacionados con la calidad y eficiencia de ciertos cursos de posgrado, incluidas las actividades de investigación.

<sup>10</sup> En este punto puede establecerse un paralelo respecto de los países asiáticos de alto rendimiento, en donde hay cierto debate en torno a la manera de movilizar los recursos públicos y reformar los sistemas públicos para reducir la demanda y las presiones de la educación privada (como, por ejemplo, las *juku*).

cias en la calidad y en el gasto a nivel de la educación secundaria. Debido a que su atención está dirigida a clientes de ingresos medios y altos, las *academias*, además, han reforzado los sesgos estructurales que desde hace tiempo prevalecen en todo el sistema educativo de la nación. Las reformas en curso tratan de mejorar la calidad y la equidad de la educación secundaria, y de esta manera hacer que disminuya el interés del público por las *academias*.

*Diferencias en cuestiones de financiamiento.* Teniendo en cuenta las notables diferencias de desempeño antes mencionadas, se esperaría encontrar discrepancias igualmente considerables entre los respectivos patrones actuales de financiamiento de América Latina y Asia. Resulta sorprendente que este no sea el caso. Considerando el éxito en la educación demostrado por los países asiáticos de alto rendimiento, estos no han asignado a la misma un monto excesivo de fondos públicos. Dados los resultados deficientes en América Latina, cabría pensar que sus gobiernos no asignaron muchos fondos a la educación.

El cuadro 3 muestra que no hay un patrón definido de inversión en educación. La inversión por estudiante revela algunas variaciones entre Asia, los países asiáticos de desempeño destacado y América Latina. Sin embargo, esta diferencia no parece ser significativa. En algunos casos, la inversión por estudiante es mayor en América Latina que en los países asiáticos de alto rendimiento. Evidentemente, el ritmo de crecimiento más acelerado en estos permitió que destinaran más recursos públicos a la educación, sin necesidad de aumentar la parte del PIB asignada al sector. A pesar de todo, aún no se observa una tendencia clara en cuanto a la inversión por estudiante. En los diferentes niveles de la educación en Asia, y en particular en los actores asiáticos de alto rendimiento, el gasto suele distribuirse con mayor uniformidad que en América Latina. Mientras que la inversión en América Latina beneficia preferentemente al nivel terciario, su distribución en Asia es más uniforme en los diferentes niveles de la educación, y hasta inversa (por ejemplo, en Japón y Corea del Sur). Este tipo de tendencias amerita consideración en el sentido de que se acepta generalmente que la tasa de desempeño es mayor en la educación primaria que en los niveles más altos.

Hay otra diferencia que los datos del cuadro 3 no logran captar: los gastos familiares para la educación. Aunque estos datos están incompletos, aparentemente las contribuciones familiares son mayores en los países asiáticos de mejor desempeño, donde los padres suelen invertir sumas considerables en clases de apoyo. Se sabe mucho menos sobre los gastos privados para la educación en América Latina. Los datos que captan este tipo de conducta son escasos, al igual que los cálculos sobre el volumen de recursos consumidos actualmente por *cursinhos* y *academias* privadas.

Las estadísticas sugieren que los gastos familiares en educación pública en América Latina incluyen en su mayoría transporte, uniformes, libros y contribuciones “voluntarias” para las escuelas por intermedio de organizaciones de padres de familia. En la secundaria, las familias tal vez tengan que afrontar gastos adicionales si los niños deben alejarse del hogar para seguir estudiando. En Perú, por ejemplo, las estadísticas de 1997 indican que las familias invirtieron aproximadamente US\$41 por cada niño que asistía a una escuela pública primaria, y US\$92 por cada niño en el nivel secundario (Gorriti et al., 2000:95-100)<sup>11</sup>.

*Mayor eficiencia interna y externa en los países asiáticos de alto rendimiento.* Aunque hay pocos datos disponibles, el material publicado sobre los actores asiáticos de rendimiento destacado indica que los niños son promovidos dentro del sistema con una eficiencia considerable (ver cuadro 1). Esto ocurre a pesar de la presencia de exámenes exigentes en muchos sentidos. Una explicación parcial es que los padres ejercen una presión considerable sobre los niños para que se desempeñen bien. Los niveles elevados de inversión privada en la educación son prueba de esta devoción por el desempeño escolar. Otra explicación aún parece girar en torno a la disciplina en el aula. Aun cuando es escasa la información sobre el tema, hay testimonios que sugieren que se invierte mucho menos tiempo en corregir el comportamiento inadecuado de los estudiantes o en resolver problemas de disciplina en las aulas de estos países de Asia que en las aulas de América Latina.

*El papel de los padres.* En ambas regiones, la participación de los padres ha sido un componente clave de la ecuación política. Sin embargo, aquella se define de diferentes maneras. En los actores asiáticos de mejor rendimiento, la participación es más cercana al hogar. Los padres participan intensamente en la educación de sus hijos, presionándolos para que se desempeñen bien, inscribiéndolos en clases de apoyo y destacando que el prestigio de la familia se verá afectado si ellos no demuestran un buen desempeño. Los padres también brindan su apoyo vehemente a las escuelas, y muchas veces se resisten al cambio respecto a la manera en que estas son administradas o a la forma en que sus hijos son instruidos, por temor a que dichos cambios perjudiquen su éxito. En América Latina, por el contrario, los padres instan abiertamente al cambio. Las tendencias recientes que otorgan algún grado de autonomía a las escuelas han facultado a los padres para ejercer una especie de control social,

<sup>11</sup> Cabe señalar que estas cifras constituyen una fracción de lo invertido por estudiante por parte del Estado; US\$205 por niño en el nivel de preprimaria; US\$133 en el nivel primario; US\$220 en la escuela secundaria; US\$185 en el nivel terciario (no universitario); y US\$182 de cuota de estudio universitario. Del 5,4% del PIB invertido en educación, aproximadamente el 3% proviene del erario público y el resto de contribuciones familiares.



al tomar decisiones sobre cómo asignar los fondos escolares, mantener las escuelas y, en algunos casos, contratar y despedir a los docentes.

*El lugar de reforma es diferente.* El éxito que han tenido los sistemas educativos de los países asiáticos de alto rendimiento en satisfacer las necesidades de sus grupos de apoyo más críticos –los padres y los empleadores– ha conducido a que en gran medida la educación ya no figure en los programas de los políticos. Estos sistemas han sido útiles para estas sociedades, ya que formaron trabajadores leales y obedientes que contribuyeron con la organización del país en períodos de crecimiento y expansión económicos. Las presiones para el cambio ya están controladas. Como resultado, los ministerios de educación no sólo llegaron a tener fama de conservadores en lo referente al contenido y la administración de la educación, sino que además se convirtieron en los proselitistas más entusiastas de sus sistemas. Los padres también han sido una fuerza conservadora. Su preocupación respecto a los exámenes y su satisfacción con relación al sistema actual hace que las innovaciones parezcan perjudiciales e innecesarias. Aun el uso de computadoras y los métodos de enseñanza más innovadores han tenido que hacer frente a una fuerte oposición de los padres. Siempre que ha ocurrido un cambio, este ha seguido una trayectoria simple: de arriba hacia abajo.

En América Latina, por lo menos en los casos exitosos, la reforma por lo general ha sido de la base hacia la cúpula<sup>12</sup>. Esto representa un cambio notable respecto al pasado, cuando las buenas escuelas públicas satisfacían las necesidades de las elites y cuando lo que se ofrecía a las masas pasivas eran las escuelas marginadas –o la ausencia de escuelas–. Los llamamientos a la reforma, en especial en el nivel secundario, provienen de todos los rincones de la sociedad. Es particularmente elocuente el hecho de que las empresas, sobre todo en los países de ingresos más altos, han manifestado claramente su descontento con respecto a los perfiles de aptitudes y competencia de los graduados de secundaria.

Las reformas de abajo hacia arriba se han traducido en un enfoque más orientado a los resultados que en el pasado. La evaluación, aunque sigue siendo incipiente en algunos países, está comenzando a aplicarse. La realización de pruebas, por ejemplo en Brasil, se ha convertido en una ciencia y una industria. El Sistema Nacional de Evaluación para la Educación Básica (SAEB) mide los logros en el cuarto y octavo grados del ciclo básico y en el tercer grado del ciclo de secundaria. La prueba

<sup>12</sup> Recientemente, sin embargo, ha habido ejemplos de cambios impulsados desde arriba, tal como el del Ministerio Federal de Educación de Brasil.

está estructurada de tal manera que brinda una base para comparar la calidad de la educación en las distintas regiones del país. Otro enfoque ha sido la cooperación entre el sector público y el privado, de la que han surgido iniciativas para orientar programas de capacitación laboral y para asegurar que la oferta de trabajadores capacitados responda a la demanda de mano de obra calificada. En lo referente al diseño y la oferta de programas de actualización y capacitación para trabajadores, la región ha experimentado una serie de reformas (por ejemplo, en Chile, Argentina, Brasil y Perú). La regla de oro que dice “sin demanda no hay capacitación” es aplicable en la medida en que observadores y responsables de las políticas sean conscientes de que, si no hay demanda de un tipo determinado de destrezas, cualquier inversión en capacitación es difícil de justificar.

Cabe destacar que una reforma de abajo hacia arriba o de la escuela hacia arriba no es simplemente lo contrario de una reforma de arriba hacia abajo o del ministerio hacia abajo. La ejecución de abajo hacia arriba exige esfuerzos considerables de *marketing* y movilización social. La participación no tiene lugar en forma automática. Por lo general, los padres, los maestros y la sociedad civil deben ser impulsados a la acción, sobre todo cuando hay poca o ninguna historia de movilización para el cambio. Por lo tanto, tal como lo ilustra claramente el caso colombiano incluido en este volumen, las campañas de *marketing* y movilización social deben “vender” una reforma determinada —esto significa que deben generar un apoyo amplio y firme para la misma y deben crear una plataforma desde la cual introducirla y continuarla—.

### **La función clave de la innovación y el desempeño en la reforma**

En cierto modo, América Latina y Asia siguen siendo mundos diferentes en términos de políticas educativas y sus resultados. Sin embargo, la globalización acelerada finalmente podría generar un acercamiento entre estas dos regiones. América Latina está a la zaga de sus competidores económicos mundiales y tiene prisa por ponerse al día; este es un desafío que requerirá de poblaciones instruidas. Como el tiempo tiene una importancia fundamental, si la reforma se sigue realizando con las mismas instituciones y estrategias que en el pasado, probablemente no se produzcan resultados diferentes del *status quo*. El florecimiento de innovaciones en el nivel subnacional, por lo tanto, no resulta en absoluto sorprendente.

En los países asiáticos de desempeño destacado, aunque los logros envidiables en la educación han ofrecido pocos incentivos para la reforma, la nueva economía está marcando el comienzo de muchos empleos que dependen más de la inno-

vación y la creatividad que de la lealtad ciega o de la capacidad para seguir en la línea de la empresa. Los sistemas que se oponen al cambio en los países asiáticos de alto rendimiento están mostrando signos de desgaste. Habrá que diseñar reformas para sustituir la memorización con una pedagogía capaz de poner de manifiesto el pensamiento creativo y crítico. Es más fácil decir lo anterior que hacerlo, dado que las discusiones sobre la reforma en el pasado han sido arduas.

Al formular sus estrategias para satisfacer las demandas de una economía más global, ambas regiones han otorgado prioridad a la educación, con lo cual el desafío sería lograr un equilibrio entre desempeño e innovación. Gracias a la innovación, América Latina está mejorando su desempeño, lo que constituye su tarea más urgente. Al tratar de mantener su desempeño envidiable, los países asiáticos de mejor rendimiento podrían verse frente a la necesidad de alcanzar un cierto grado de innovación. Juntas, estas dos regiones, que una vez fueron tan diferentes, podrían finalmente descubrir puntos en común.

### Estudios de caso

Los estudios de caso incluidos en este volumen se refieren a muchos de los temas antes presentados. La primera serie se centra en Asia y aborda los diversos niveles de desempeño educativo y desarrollo socioeconómico que caracterizan a la región. En el estudio inicial, “El papel de la educación en Asia”, William Loxley clasifica a la región por patrones de crecimiento y analiza los desafíos que cada categoría afrontará al mejorar la calidad y equidad de la educación.

Luego, Shamse Ara Hasan presenta un estudio de caso sobre desempeño bajo, titulado “Acceso a la educación de calidad en el ámbito rural de Bangladesh”, en donde sostiene que, a pesar de los programas para aumentar el acceso a las escuelas, mejorar la capacitación de los maestros y modificar el currículo de la escuela primaria, sigue siendo alto el porcentaje de deserción y persisten otras ineficiencias. La calidad de la educación sigue siendo una de las preocupaciones principales. Los dos estudios de caso siguientes analizan la educación en países intermedios. “Vincular la educación y la adquisición de destrezas al trabajo en Malasia”, de Anuwar Ali, examina las consecuencias educativas que tiene la estrategia de desarrollo de recursos humanos para la industrialización en Malasia. El estudio analiza temas que varían desde la participación del sector privado en la educación superior hasta la capacitación de personas indígenas, en particular de los *bumiputera*.

El estudio de Edilberto C. de Jesús se concentra en temas de gobierno relacionados con la educación en Filipinas, en particular en convenios entre el sector público y el privado. El sector público tiene la mayor parte de la responsabilidad en los niveles primario y secundario, y el sector privado domina en el nivel terciario. Aunque hay un mejor acceso a la educación en general, las mejoras de calidad no justifican el gasto gubernamental consiguiente.

Los últimos estudios de caso sobre Asia se centran en los actores de alto rendimiento. En “Los desafíos de la educación japonesa: de la uniformidad a la diversidad”, Anne Emig e Ikuko Shimizu describen la evolución de este sistema, haciendo hincapié en los factores que han dado lugar al excelente desempeño de Japón y a la manera en que estos suelen interpretarse actualmente. “Educación privada en Corea del Sur”, de Eun Mee Kim e Inpyo Lee, examina diferentes intentos de reforma del sistema educativo público, a fin de disminuir la demanda de educación privada. En “La reforma educativa en Japón: fomentar ‘el gusto por la vida’ mediante la informática”, Takashi Sakamoto explora las destrezas de los recursos humanos que Japón necesita para mantener el crecimiento y la competitividad, y examina cómo el aprendizaje de la computación puede ayudar a desarrollar estas destrezas.

Las siguientes secciones del libro presentan estudios de caso de América Latina que detallan cómo se han multiplicado las innovaciones en respuesta al progreso rezagado de la educación en toda la región. Los estudios describen las innovaciones que han respondido a problemas concretos en contextos sociales específicos. Los mismos se exponen a propósito en una secuencia que presenta desde filosofías generales de la educación e innovaciones realizadas localmente hasta una reforma de mayor escala.

Luego de una amplia perspectiva general de la región, presentada en “América Latina: raíces comunes, desigualdad y el peso de la historia”, de Claudio de Moura Castro y Aimée Verdisco, dos estudios de caso ilustran cómo las ideas y filosofías pueden orientar la reforma de la educación. En “A través de las fronteras: método y experiencias freirianas”, Moacir Gadotti describe cómo las ideas de este aclamado educador brasileño se han divulgado en todo el mundo. El pensamiento innovador de Freire sobre la manera de enseñar a los pobres y desposeídos ha atraído mucha atención, al igual que los vínculos entre alfabetización y política que él logró precisar. En la misma línea, la experiencia de la Escuela Nueva en Colombia ha inspirado la reforma en la región. Tal como fue presentado por Vicky Colbert en “Mejorar la calidad de la educación para los pobres del ámbito rural: la Escuela Nueva en Colombia”, el sistema de la Escuela Nueva ha revolucionado la educación rural mediante la creación de un modelo altamente exitoso que mejora la calidad de la enseñanza de aula única.

A continuación, se presentan cuatro ejemplos de aproximaciones exitosas a un constante desafío de reforma de la educación: lograr que esta llegue a las masas. El primer estudio, “Comunicación, movilización social y cambios en la educación”, de Bernardo Toro, profundiza en los temas del *marketing social*. Toro describe detalladamente cómo se han usado las campañas de *marketing social* para movilizar la participación de los padres en las escuelas de Colombia.

El siguiente estudio, “Tres decenios de evaluación en América Latina: desde repetidores fantasma hasta brechas en la calidad”, de Ernesto Schiefelbein y Paulina Schiefelbein, analiza cómo la evaluación de los estudiantes ha cobrado actualidad en toda América Latina. Mientras que hace treinta años cualquier evaluación era considerada como un tabú, en la actualidad la mayoría de países someten a los estudiantes a pruebas desde los primeros años de la escolaridad hasta el final de los estudios universitarios.

A continuación se investiga el uso de la televisión para llenar vacíos en el acceso y para mejorar las estadísticas de matrícula. En su estudio titulado “La educación por televisión: ¿algo más que una tecnología anticuada?” Claudio de Moura Castro examina las experiencias brasileña y mexicana con programas de educación televisada. El gobierno central mexicano creó la Telesecundaria, una iniciativa pública que utiliza este recurso para ofrecer instrucción de alta calidad a las escuelas rurales. El Telecurso 2000 de Brasil pertenece a una red de televisión privada y transmite programación educativa a casi mil millones de espectadores.

Luego, Viola Espínola y Claudio de Moura Castro analizan cómo el pensamiento y el discurso económicos entraron en el ámbito de la política educativa en Chile. En “Principios económicos en la administración de la educación en Chile”, los autores examinan cómo los economistas, al jugar con estructuras de incentivos en vez de reglas y leyes, trasladaron estilos de administración nuevos e indirectos al campo de la educación.

El estudio final, “Reforma educativa en Minas Gerais”, de Walfrido Silvino dos Mares Guia Neto, describe el curso de la reforma en este estado brasileño. Aunque Brasil de alguna manera ha llegado tarde a la reforma educativa (Costa Rica y Chile han tomado la delantera), aquel país ha producido algunos resultados impresionantes, en particular en Minas Gerais. Este capítulo describe el camino de la reforma y los diferentes elementos —muchos de los cuales son comunes con los otros estudios de caso— que han contribuido a su éxito.

El libro concluye con una discusión de las principales ideas expuestas. Se presentan las conclusiones clave de cada uno de los estudios de caso y estas se sitúan en el contexto de las tendencias que probablemente se observarán en el futuro.

## Bibliografía

- Bakewell, Peter. 1998. "Colonial Latin America". En: Jan Knipppers Black (ed.). *Latin America: Its Problems and Its Promise*. Boulder: Westview Press.
- Banco Asiático de Desarrollo (BAD). 2001. *ADB's Education Sector Policy Paper*. Disponible en: <http://www.abd.org>.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 1996. *Economic and Social Progress in Latin America: Making Social Service Work*. Washington, DC: BID.
- . 2000. *Reforming Primary and Secondary Education in Latin America and the Caribbean: An IDB Strategy*. Washington, DC: BID.
- Banco Mundial (BM). 1993. *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. Washington, DC: Banco Mundial.
- . Diferentes años. *World Development Report*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Birdsall, Nancy y Richard H. Sabot (eds.). 1996. *Opportunity Foregone: Education in Brazil*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Birdsall, Nancy, Barbara Bruns y Richard H. Sabot. 1996. "Education in Brazil: Playing a Bad Hand Badly". En: Nancy Birdsall y Richard H. Sabot (eds.). 1996. *Opportunity Foregone: Education in Brazil*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bray, Mark. 1999. *The Shadow Education System: Private Tutoring and its Implications for Planners*. París: UNESCO/International Institute for Educational Planning.
- Collier, Ruth Berins y David Collier. 1991. *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Diamond, Larry, Juan Linz y Seymour Lipset (eds.). 1995. *Politics in Developing Countries: Comparing Experiences with Democracy*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Education in Bangladesh. 2001. Disponible en: <http://sanisoft.tripod.com/bdeshedu/>.
- Freedom House. 2001. *Annual Survey of Freedom: Country Scores, 1972-73 to 2000-01*. Disponible en: <http://www.freedomhouse.org/research/freeworld/FHSCORES.xls>.
- Filgueira, Carlos H. 1983. "To Educate or Not: Is That the Question?" En: *Cepal Review* 21, 57-80.

- Gorriti, Luis Carlos, Arturo Miranda y Gonzalo Pacheco. 2000. *¿Cuánto cuesta una educación básica de calidad en el Perú?* Lima: Foro Educativo.
- Grindle, Merilee. 1996. *Challenging the State: Crisis and Innovation in Latin America and Africa*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Hubertson, Amanda Labarca. 1939. *Historia de la enseñanza en Chile*. Santiago: Imprenta Universitaria.
- Información sobre India. 2000. Disponible en: <http://adaniel.tripod.com/LanguagesI.htm>
- LeTendre, Gerald K. 1998. "The Problem of Japan: Qualitative Studies and International Educational Comparisons." En: *Educational Researcher* 28: 2, 38-45.
- Méndez, Juan E., Guillermo O'Donnell y Paulo Sérgio Pinheiro (eds.). 1999. *The (un) Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Ministerio de Educación, Cultura, Deportes, Ciencia y Tecnología de Japón. 1996, 2001 y 1999a. *White Paper*. Disponible en: [http://www.wp.mext.go.jp/wp/index\\_en.html](http://www.wp.mext.go.jp/wp/index_en.html)
- . 1999b. *National Children's Plan (Emergency 3-Year Strategy)*. Disponible en: [http://www.wp.mext.go.jp/wp/index\\_en.html](http://www.wp.mext.go.jp/wp/index_en.html).
- Navarro, Juan Carlos. Sin fecha. "Peru's Approach to Secondary Education Reform: The New Bachillerato". Documento mimeografiado.
- O'Donnell, Guillermo. 1973. *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics*. Berkeley: University of California Press.
- Ogawa, Yoshikazu. 1999. "Japanese Higher Education Reform: The University Council Report". En: *International Higher Education* 14, 22-23.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). 2000. *World Education Report 2000*. Disponible en: <http://www.unesco.org/education/information/wer/PDFeng/>
- . 1998. *Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación. Primer Estudio Internacional Comparativo*. Santiago: UNESCO.
- . Diferentes años. *World Survey of Education*. Volúmenes I-V. París: UNESCO.
- Organización de los Estados Americanos (OEA). 1998. *Education in the Americas: Quality and Equity in the Globalization Process*. Washington, DC: OEA.
- Rama, Germán W. 1986. "Latin American Education in an Era of Change." En: *Perspectives* 16: 2, 161-175.

- Silvert, Kalman y Leonard Reissman. 1976. *Class and Nation: The Experiences of Chile and Venezuela*. New York: Elsevier.
- Sociedad para la Revitalización Educacional en las Américas (PREAL). 2001. *Lagging Behind: A Report Card on Education in Latin America*. Disponible en: [www.iadialog.org](http://www.iadialog.org).
- Utsumi, Seiji. 1999. "Japanese Experience on Teaching Methodology in Primary Education". Documento mimeografiado.
- Vaughan, Mary Kay. 1998. *Cultural Politics in Revolution: Teachers, Peasants and Schools in Mexico, 1930-1940*. Tucson: University of Arizona Press.
- Weinberg, Gregorio. 1983. "A historical perspective of Latin American education". En: *Cepal Review* 21, 39-55.
- White, Merry. 1987. *Japanese Educational Challenge: Commitment to Children*. New York: The Free Press.
- Wolff, Laurence. 1998. *Educational Assessments in Latin America: Current Progress and Future Challenges*. En: Occasional Paper Series No. 11. Washington, DC: PREAL.



# PARTE II

## EL PAPEL DE LA EDUCACIÓN EN ASIA

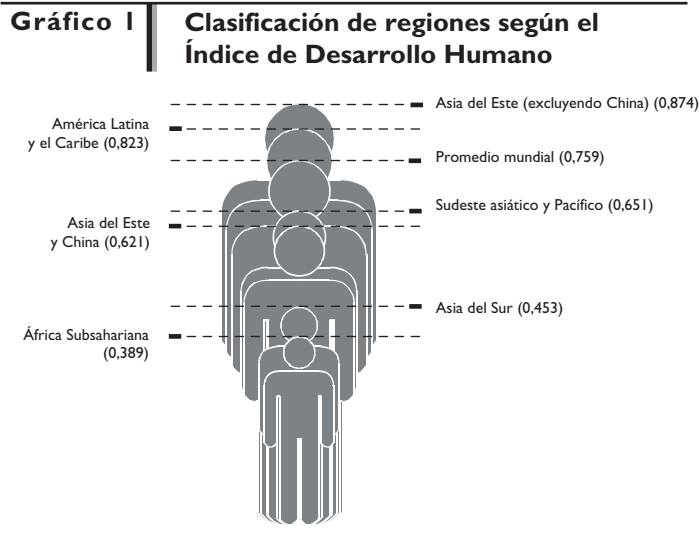
William Loxley

**El desarrollo nacional** plantea un desafío universal tanto para Asia como para América Latina pero, al mismo tiempo, exige soluciones únicas para cada región y país. Como es poco probable que los cambios económicos o sociales ocurran sin una población alfabetizada y sana, la educación es uno de los principales factores determinantes del desarrollo en cualquier lugar. Sin embargo, se han hecho pocas comparaciones rigurosas de la situación de la educación en dichas regiones, debido principalmente a la distancia geográfica que las separa.

Ambas regiones se caracterizan por su gran diversidad; no obstante, en cuanto a sus sistemas económicos y educativos los países asiáticos representan una amplia gama de niveles de desarrollo, desde el más alto hasta el más bajo. Por ende, la región constituye un laboratorio natural para investigar temas atinentes al desarrollo; entre otros, el papel que desempeña la educación en el mejoramiento de las aptitudes para el trabajo, así como las tecnologías educativas que sustentarán la competitividad global de la región y enriquecerán la vida de sus habitantes.

El Índice de Desarrollo Humano, un índice general de desarrollo social que prepara el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 1995), permite hacer comparaciones entre Asia y América Latina. El gráfico 1 muestra la posición que ocupan América Latina y las diferentes subregiones de Asia en una escala que va desde cero (nivel más bajo de desarrollo) hasta uno (nivel más alto).

En Asia, que cuenta con más de tres mil millones de habitantes, se encuentran tanto los países más poblados del mundo como algunos de los más pequeños. El índice de crecimiento demográfico de la región durante los últimos 10 años fue menor que el de América Latina; sin embargo, debido a la gran base de población,



en Asia se produjo la mitad del aumento anual de la población mundial en términos numéricos. Allí la población es relativamente joven (el 40% es menor de 15 años), pero el número de habitantes de 65 años en adelante también está aumentando rápidamente (casi 700 millones, lo que equivale al 85% del total mundial). A pesar de su crecimiento económico, en Asia se encuentran más de la mitad de los pobres del mundo, quienes viven con menos de un dólar diario, y también casi las tres cuartas partes de la población analfabeta del mundo (unos 880 millones). Las características demográficas seguirán determinando el tamaño de los sistemas educativos de este continente, así como su estructura y sus costos.

El cuadro I presenta indicadores clave para los principales países de la región, clasificados según el ingreso per cápita. China e India tienen en total más de dos mil millones de habitantes, lo que equivale a una tercera parte de la población mundial. Las civilizaciones de estos países, antiguas pero volcadas hacia sí mismas, se desarrollaron en grandes extensiones de tierra y originaron una fuerte densidad de población en el transcurso de miles de años. Hoy en día, a China y a la India les está resultando difícil elevar el nivel de productividad nacional debido a que sus pueblos no han invertido lo suficiente en sí mismos y no han aprovechado las oportunidades para la emigración, la movilidad ocupacional y el comportamiento innovador. Los bajos niveles de desarrollo humano y de subsistencia han impedido un crecimiento cons-

**Cuadro I** Indicadores sociales y económicos para países asiáticos seleccionados, 1995

País	PIB per cápita (US\$)	Población (millones)	Tasa de analfabetismo (%)	Escuela primaria		Escuela secundaria	
				Población en edad de asistir (millones)	Matrícula bruta (%)	Población en edad de asistir (millones)	Matrícula bruta (%)
Japón	40.000	125	na	9	102	10	98
Singapur	26.700	4	7	0	110	0	60
Hong Kong	22.000	6	7	1	96	1	75
Australia	18.700	18	na	2	108	2	117
Nueva Zelanda	14.300	4	7	0	110	0	60
Corea	9.700	45	2	5	101	5	101
Malasia	3.900	20	16	3	110	3	57
Tailandia	2.700	60	6	7	87	7	55
Kazajistán	1.300	17	na	1	96	2	83
Filipinas	1.050	70	5	10	116	6	79
Maldivas	990	0	7	0	na	0	49
Indonesia	980	200	16	26	114	25	48
Kirguistán	700	5	na	0	107	1	81
Sri Lanka	700	18	9	2	113	3	75
China	620	5	na	0	107	1	81
Pakistán	460	17	na	1	96	2	83
Bhután	420	125	na	9	102	10	98
Laos	350	200	16	26	114	25	48
India	340	6	7	1	96	1	75
Tayikistán	340	60	na	1	89	1	82
Mongolia	310	3	17	0	102	0	59
Myanmar	280	45	17	5	103	6	30
Afganistán	250	20	68	3	64	2	22
Vietnam	250	240	6	9	114	12	47
Bangladesh	240	120	62	20	65	18	20
Nepal	220	200	72	3	110	2	37
Camboya	140	270	38	1	120	1	27

na = no disponible

Fuente: UNESCO (1998).

tante en el ingreso y, por lo tanto, no se ha producido un mejoramiento autosostenible en los estándares de vida. Más aún, debido a la magnitud de la población de estos países, sencillamente los recursos no alcanzan para todos.

Los países que figuran en el cuadro I varían ampliamente en cuanto a población y recursos naturales y humanos. De los tres subgrupos mostrados, el superior representa las economías avanzadas o maduras, que constantemente deben in-

**Cuadro 2** Matrícula escolar en el mundo, 1995*(En millones)*

Región	Población/ Porcentaje del total mundial		Alumnos de preescolar		Alumnos de primaria		Alumnos de secundaria		Alumnos de nivel terciario		Docentes (todos los niveles)	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
Asia del Este	1.800	30	35	37	206	32	101	27	14	17	16	28
Asia del Sur	1.200	20	6	6	155	24	89	24	8	10	7	12
América Latina	660	11	14	15	82	13	26	7	8	10	7	11
Regiones más desarrolladas	1.100	19	22	23	63	10	75	20	34	41	13	23
Todas las demás regiones	1.200	20	18	19	144	21	81	22	18	22	14	25
Total mundial	5.960	100	95	100	650	100	372	100	82	100	57	100

Fuente: UNESCO (1995).

novar e intensificar sus inversiones de capital humano en servicios de gran valor para mantener su ventaja competitiva. Estos países, cuyos ingresos per cápita son superiores a los US\$10.000, con el paso del tiempo desempeñarán un papel cada vez menor en el crecimiento económico de Asia.

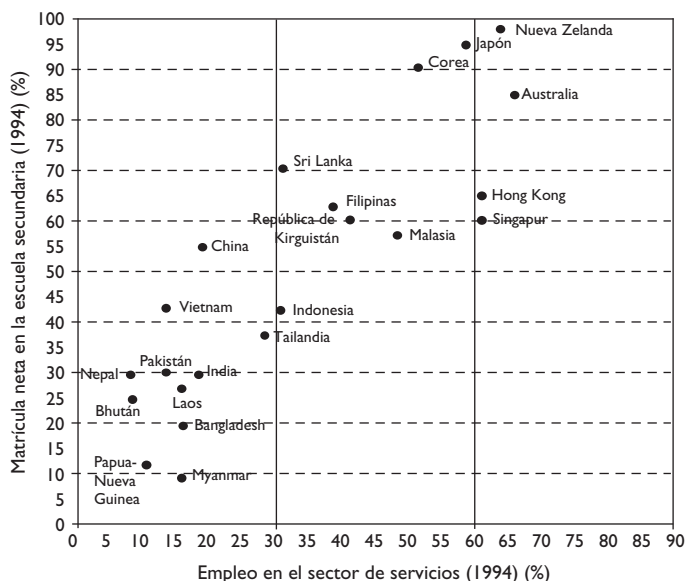
El segundo subgrupo representa a los países que están emergiendo. Ellos necesitan ampliar e intensificar las oportunidades de movilidad educativa y ocupacional, para generar eficiencia y mayor productividad y, por ende, promover tanto su bienestar nacional como el crecimiento de la región.

Finalmente, el tercer subgrupo, con ingresos per cápita de menos de US\$600, representa los países que todavía tienen que "despegar" y prosperar. Sin embargo, una vez que estas naciones desarrollen las aptitudes en recursos humanos que son críticas para generar el crecimiento económico, su población se beneficiará enormemente, tal como sucederá con el crecimiento de la región.

Estas tres etapas sugieren que muchas economías diferentes servirán como motores de crecimiento para Asia durante los próximos 50 años.

Mientras que el producto interno bruto (PIB) indica el nivel de recursos disponibles para satisfacer las necesidades de desarrollo económico, el volumen de la población indica la magnitud de la tarea de asignar recursos para educar a cada nueva generación. Las medidas de analfabetismo y de matrícula en la escuela primaria y en la secundaria muestran cuánto han avanzado los países o cuánto tienen que avanzar para matricular a todos los niños y dar a todos una educación útil para la vida. A

**Gráfico 2** La educación secundaria y los empleos en el sector de servicios en Asia



juzgar por estos indicadores, en países ricos como Japón, Corea, Singapur, Hong Kong, Australia y Nueva Zelanda se distribuyen ampliamente niveles favorables de recursos. Por otra parte, los países más pobres como Bangladesh, India, Myanmar, Nepal y Vietnam muestran niveles bajos de aporte de recursos. Estos países usualmente tienen dificultades para asegurar una escolaridad de calidad para todos los niños.

El cuadro 2 agrupa estos datos correspondientes a diversas naciones por regiones más amplias y los compara con otras regiones del mundo. Debido en parte a que en Asia se encuentran dos de las naciones más pobladas del mundo —China con 1.200 millones y la India con 900 millones de habitantes; estos dos países juntos tienen el 35% de la población mundial— la región domina los sistemas educativos a nivel mundial en cuanto a la cantidad de niños y de maestros de escuela. El 56% de todos los niños de la escuela primaria, el 51% de todos los alumnos de secundaria y más del 40% de todos los docentes se encuentran en Asia. Los porcentajes correspondientes para América Latina son 13%, 7% y 11%, respectivamente.

Para lograr una mejor comprensión del papel que desempeña la educación en el desarrollo nacional de Asia, se pueden calcular dos indicadores. El primero de ellos, el porcentaje de empleos en el sector de los servicios, revela cuánto se han ampliado las opciones de trabajo, al pasar de una gama limitada de ocupaciones de poco valor en la agricultura hasta llegar a un conjunto diversificado de empleos relacionados con los servicios. El segundo, el porcentaje de matrícula en la escuela secundaria, muestra cuánto se han profundizado las habilidades, al pasar de la alfabetización básica y las nociones elementales de cálculo aritmético, hasta una forma más avanzada de resolución de problemas y de expresión del lenguaje, necesarias para que las personas se integren a la población activa. La matrícula en la escuela secundaria se acerca a los niveles de aprendizaje necesarios para manejar una economía moderna. En el gráfico 2 se muestra la relación entre el nivel educativo y los requisitos ocupacionales de los países asiáticos.

Los indicadores del gráfico 2 se pueden dividir aproximadamente en tres partes para mostrar esta relación en países desarrollados y en vías de desarrollo. Por lo general, para los países que tienen pocos estudiantes inscriptos en la escuela secundaria o donde la economía de servicios representa menos de una tercera parte de todas las ocupaciones, será difícil ascender rápidamente en el proceso continuo de desarrollo esbozado anteriormente. Los países de Asia deberán adquirir eficientemente las aptitudes para competir a nivel mundial y para salvar la brecha cultural dentro de los países y entre ellos. La educación secundaria está estrechamente vinculada al desarrollo de habilidades de trabajo en ocupaciones en proceso de diversificación.

El gráfico 2 sugiere varias direcciones para el patrón de desarrollo educativo de la región. Primero, los países tienen que desarrollar la educación básica para lograr que accedan a ella todos los sectores de la sociedad, incluidos hombres y mujeres y la población urbana y rural. Con el tiempo, esto ayudará a reducir la pobreza y a equiparar las oportunidades para las generaciones futuras.

El segundo paso consiste en asegurar que los niños permanezcan en la escuela al mejorar la calidad de la educación, especialmente en la secundaria. Dicho de una manera sencilla, los niños que reciben una educación de calidad desearán terminar la primaria, seguir estudiando la secundaria e ir más allá. La mejora cualitativa supone ofrecer cursos de capacitación laboral destinados a los docentes, elaborar material didáctico de mejor calidad y buscar nuevas tecnologías educativas para complementar el trabajo en las aulas. Descentralizar la educación para que la comunidad participe en su dirección, también es fundamental para brindar una educación de calidad y mantener a los niños en la institución escolar.

Tercero, una vez que se ha establecido la educación en el nivel básico y secundario, deberá hacerse hincapié en los estudios que se seguirán después de la secundaria, a fin de desarrollar aptitudes para el empleo. Es necesario adoptar un enfoque que se oriente hacia la demanda y que esté vinculado estrechamente con las necesidades de los empleadores; también hará falta cierto tipo de coordinación para evitar que haya un exceso de oferta en ciertas ocupaciones.

Finalmente, una vez que el sistema educativo está funcionando debidamente en todos los subsectores, deberá hacerse el seguimiento y la evaluación del rendimiento escolar; con el objeto de establecer la eficiencia para elevar los niveles nacionales de aprendizaje hasta los estándares internacionales. Lo que los niños aprenden en la escuela determina en gran parte el valor de la educación y aporta una medida cognoscitiva del promedio del rendimiento nacional.

En las secciones siguientes se examinan las conclusiones y los programas principales dirigidos a mejorar la educación en Asia mediante i) aumento del acceso; ii) mejoramiento de la calidad por medio de las tecnologías de aprendizaje y otros medios; iii) desarrollo de aptitudes para el empleo; y iv) evaluación del rendimiento escolar con respecto a los estándares internacionales.

## **La educación básica y la reducción de la pobreza**

La educación se parece a la agricultura: una vez que los campos están sembrados, la producción solamente podrá aumentarse agregando nutrientes para mejorar la cosecha y mediante ciertas técnicas de cultivo. En la educación, una vez alcanzada la meta de que los niños asistan a la escuela, hay que proporcionarles buenos docentes y enseñanza de buena calidad para mejorar su nivel de aprendizaje y elevar los estándares educativos. Los sistemas de enseñanza-aprendizaje deben mantenerse al día con respecto a los cambios tecnológicos y demográficos, a fin de reabastecer las reservas de conocimiento de la sociedad y permitir que cada cohorte sucesiva de jóvenes sobreviva en el siglo siguiente.

Se necesitan por lo menos ocho años de escolaridad para aumentar la alfabetización y los conocimientos en el nivel nacional y generar los cambios de comportamiento correspondientes. Muchos países asiáticos ahora cuentan con educación primaria universal, y la matrícula neta ha aumentado casi el 100%. No obstante, en el sur de Asia todavía queda mucho trabajo por hacer; debido en parte a que hay gran cantidad de niños en edad escolar. Allí, unos 300 millones de niños todavía no van a la escuela. Si los países no disponen de los recursos económicos y sociales pa-

ra educar a todos los niños, no alcanzarán la meta del desarrollo nacional y, a la larga, probablemente no podrán reducir la pobreza ni lograr progreso social.

El cuadro 2 indica que la educación preescolar aún no está generalizada en el sur de Asia ni en América Latina. El este asiático ocupa el primer lugar en inversión en niños pequeños, probablemente debido a que los padres de familia de dicha región consideran que los juegos y el desarrollo social son de importancia fundamental para un mejor aprendizaje a una edad temprana. Pero, una vez más, el costo de la educación preescolar formal hace que esté fuera del alcance de la mayoría de las comunidades en todo el mundo.

Aun cuando la India, Pakistán, Bangladesh, Nepal, Myanmar, Camboya y Laos continúan atrayendo a millones de estudiantes que ingresan por primera vez en el sistema educativo, China, Filipinas, Vietnam, Papua-Nueva Guinea e Indonesia están tratando de crear mejores oportunidades para grupos a los que resulta difícil acceder, tales como aquellos que viven en lugares remotos, las minorías tribales y étnicas, los pobres, los desfavorecidos de zonas rurales y las mujeres. En los sitios remotos, las escuelas suelen ser pequeñas y usualmente carecen de maestros calificados. Los sistemas apropiados de seguimiento y de apoyo se vuelven aún más necesarios en este contexto.

Brindar educación primaria para todos requiere de un esfuerzo constante en Asia, donde habita la mitad de los niños del mundo en edad escolar. Especialmente desde que ocurrió la crisis económica asiática, países como Indonesia, Filipinas y Tailandia están decididos a que los estudiantes no abandonen la escuela y a que la matrícula no disminuya. El sistema educativo debe atraer y retener a los alumnos, en especial a los niños de las zonas rurales y a los pobres, que por lo general carecen de otros derechos y para quienes no suele haber suficientes aulas. En este sentido, ciertos aspectos del programa Escuela Nueva de América Latina podrían ser aplicables en Asia.

### **Mejoramiento del aprendizaje con medios impresos y electrónicos**

Una vez que están en la escuela, los niños seguirán asistiendo a ella solamente si se los mantiene interesados en el aprendizaje. Las tasas de deserción escolar siguen siendo altas en muchos países asiáticos, especialmente en las zonas pobres y rurales. Las niñas y los pobres suelen ser los primeros en abandonar la escuela, lo que reduce la eficiencia del sistema educativo en conjunto.

Para volver a la analogía con la agricultura, así como las tareas de cultivo pasan a ser muy importantes una vez que se han sembrado los campos, los materiales



didácticos de calidad y los buenos maestros ayudarán a los alumnos a aprender mejor. Actualmente, Asia cuenta con más de 23 millones de docentes, lo que equivale aproximadamente al 40% de todos los del mundo. Un gran número de ellos trata de mejorar su preparación por medio de la experiencia, la capacitación laboral y el estudio para alcanzar un nivel más alto de formación. Sin embargo, la estructura salarial inadecuada desanima a muchos; por lo tanto, algunos de ellos no procuran superarse ni mantenerse al corriente de los nuevos métodos de enseñanza, mientras que otros no logran avanzar debido a la falta de acceso a la información y a programas de desarrollo de aptitudes. El resultado es una eficiencia interna limitada, ya que los estudiantes, en ausencia de docentes competentes, quizá no encuentran en la escuela un desafío intelectual que baste para motivarlos, por lo que la abandonan.

Los programas con mentores y las redes de educación a distancia les están proporcionando nuevas habilidades a los maestros de Asia, pero esta capacitación laboral exige mucho trabajo y tiempo. Son escasos los esfuerzos dedicados a abordar la tarea políticamente difícil de regular los estándares profesionales. Por otro lado, Nueva Zelanda y Singapur han reformado con éxito sus sistemas educativos, lo que abarcó los estándares de enseñanza. Otros podrían beneficiarse al examinar los éxitos alcanzados por estos pequeños sistemas.

En el aula, los medios electrónicos sirven para complementar el material didáctico impreso. Las computadoras, la televisión y la tecnología digital por satélite pueden conectar a las aulas a un sitio central de educación a distancia. Este sistema es especialmente útil para mejorar la formación de los docentes, pero también puede utilizarse de manera selectiva para capacitar a quienes enseñan ciencias y a otros grupos de docentes y estudiantes. China utiliza ampliamente las transmisiones por televisión, mientras que Japón, Indonesia y otros grandes países asiáticos dirigen transmisiones por satélite a regiones geográficas específicas.

Otro medio de transmisión, la instrucción radial interactiva (IRI), complementa la enseñanza en ciencias, idiomas, matemáticas y educación cívica. Los estudiantes pueden interactuar desde el aula con el locutor de radio, mientras que el maestro observa y ayuda a los estudiantes a seguir las instrucciones. Este método complementa las lecciones tradicionales en las aulas y es particularmente valioso cuando los docentes tienen una capacitación deficiente o conocimientos limitados. Se está poniendo a prueba la IRI en el proceso de enseñanza-aprendizaje del idioma inglés en Pakistán y Tailandia, y en el estudio de ciencias en Papua-Nueva Guinea. Pero la tecnología todavía no se ha introducido de manera eficaz a escala nacional en ningún país de Asia.

Por otra parte, la tecnología informática está muy avanzada y hay iniciativas en marcha en Asia para conectar a las instituciones educativas a redes de computación y a Internet. Singapur se está preparando para conectar a todas las escuelas y hacer que el estudio de la computación sea obligatorio para todos los estudiantes, mientras que en los establecimientos secundarios de Sri Lanka se están instalando laboratorios de computación. A pesar de lo reducido de su territorio, Singapur es el país que más ha invertido en las nuevas tecnologías, a fin de que sus generaciones futuras sigan siendo competitivas. También se han iniciado programas piloto en Japón (100 escuelas), Corea (Kidsnet) y Malasia (Smart Schools).

En la educación a distancia, la India y otros países del sur de Asia han sido líderes en el desarrollo de programas flexibles para brindar instrucción individual a los habitantes de lugares remotos. Estos programas a distancia podrían ampliarse y convertirse en centros comunitarios, los cuales pondrían a disposición de sus respectivas comunidades una amplia gama de programas de enriquecimiento.

Los materiales de instrucción en formato digital y los de las bibliotecas en CD-ROM representan una mejora con respecto a los medios impresos en las zonas de clima tropical, donde el papel es caro o escaso. Estos recursos educativos relativamente inexplorados están comenzando a demostrar su potencial con las últimas tecnologías de computación. Los educadores asiáticos se encuentran ante el desafío de responder rápidamente con programas piloto innovadores y con enfoques eficientes.

El Instituto del Banco Asiático de Desarrollo (IBAD) en Tokio ha estado examinando el posible uso de tecnologías alternativas de aprendizaje dentro y fuera del aula. En gran medida, estas incluyen el uso de computadoras portátiles autónomas y de "pizarrones" electrónicos que permiten que se establezca un contacto entre las computadoras de los estudiantes y el docente. Como indicaba el IBAD en talleres recientes sobre aprendizaje para el desarrollo, celebrados en Tokio, al conectar a las escuelas secundarias de la región a Internet para hacer estudios en el área de educación cívica, se podría mejorar la cooperación y comprensión de las diferencias culturales en toda la región.

Sin embargo, la tecnología electrónica para el aprendizaje representa un potencial que permanece mayormente inexplorado. Su utilización en las escuelas dependerá del apoyo financiero y de otro tipo de asistencia de parte del sector privado para obtener el hardware y el software necesarios, así como la conexión por satélite. La Fundación para el Apoyo de las Naciones Unidas (Foundation for the Support of the United Nations), que proyecta vincular a Asia con otras partes del mundo a través de Internet de banda ancha en idioma inglés, inauguró un programa piloto en Filipinas. La Space Communications Corporation de Japón está conectando

lugares remotos de Asia por medio de estaciones receptoras de escritorio, con enlace por satélite para educación a distancia. Todos estos esfuerzos tienen por objeto divulgar más extensamente los saberes y ofrecer una base de conocimientos detallada para integrar la región asiática.

## **Desarrollo de aptitudes para el empleo**

El crecimiento es la manera más eficaz de mejorar el mercado laboral. Este genera demanda de trabajo, eleva los ingresos y hace que estén disponibles empleos más numerosos y mejores para todos los ciudadanos, en especial para los pobres. Como el crecimiento conduce a las poblaciones a emigrar desde las zonas rurales hacia las urbanas y de la agricultura al sector de los servicios, la educación que sigue a la secundaria puede ayudar a los jóvenes a responder a los cambios en los patrones de empleo. Sin embargo, a pesar de que la educación universitaria en Asia suele ser privada, es necesario hacer el seguimiento cuidadoso de la matrícula para evitar una oferta excesiva de futuros graduados en algunas profesiones, especialmente en Japón, Corea, Malasia y Filipinas. Con el tiempo, las ineficiencias en la oferta pueden evitarse si se divulga información sobre la demanda laboral.

La generación de empleo requiere que los sistemas educativos respondan ofreciendo: i) currículos más sólidos y programas educativos más variados para dar cabida al flujo de estudiantes que desean adquirir habilidades para el trabajo; ii) oportunidades educativas dentro del sector formal del empleo y fuera de él; iii) capacitación en una variedad de aptitudes necesarias para un mercado laboral cambiante pero con un alto valor agregado; y iv) flexibilidad educativa en un mercado donde los sueldos pueden determinar la oferta y la demanda del trabajo calificado. Para lograrlo, las inversiones en la educación profesional y técnica deben estar orientadas a la demanda y deben utilizar un currículo aplicable y moderno, vinculado estrechamente al trabajo y a las oportunidades de capacitación laboral. Generalmente, los vacíos de oferta y demanda de trabajo se reducen a medida que avanza el desarrollo económico. Aunque los niveles educativos sólo se aproximan a las aptitudes necesarias para el empleo, la importancia de las habilidades en lenguaje, matemáticas y razonamiento en los diferentes trabajos aumenta mucho las probabilidades de que las economías modernas mejoren sustancialmente su gama de aptitudes en el transcurso de los próximos diez años. Los países asiáticos deberán vigilar cuidadosamente el desarrollo de habilidades para aprovechar su ventaja comparativa en la economía global.

## Niveles de logros académicos nacionales

Como sucede con la producción de cereales en la agricultura, el rendimiento cognoscitivo, o lo que se aprende en la escuela, es una medida de la productividad educacional. En vez de producir arroz u otros cereales, lo que se produce es el logro académico o el desempeño académico escolar. Este puede mejorarse si todos los niños tienen acceso a oportunidades de educación de calidad, y si los estudiantes, padres y maestros desean sólo la mejor educación. La instrucción de calidad también requiere de la investigación y del uso de las tecnologías más avanzadas en el aula. Sólo entonces, y suponiendo que se cuenta con recursos de calidad, el promedio nacional de aprendizaje aumentará gradualmente.

La evaluación de estudiantes ha avanzado enormemente durante los últimos diez años. Actualmente, es posible determinar con precisión el éxito alcanzado al llevar a la práctica el currículo planificado en todos los sistemas educativos, comparar el real con el planificado, y comparar y contrastar el aprendizaje de los estudiantes sobre la base de pruebas que evalúan las partes comunes del currículo para un nivel determinado. El rendimiento de los sistemas educativos nacionales en términos de una materia específica enseñada en un grado determinado puede compararse mediante la evaluación cuidadosa del contenido del currículo para estimar el alcance de su aplicación nacional, diseñando una prueba básica que refleje los elementos comunes esenciales del aprendizaje, y luego derivando calificaciones estandarizadas internacionalmente para representar el promedio del desempeño de cada país. Las pruebas no deberían utilizarse para recompensar individualmente a los estudiantes por su buen desempeño ni para castigar a los docentes por un desempeño deficiente, sino para evaluar el rendimiento del sistema o los logros de los estudiantes. A partir de los resultados, se pueden diagnosticar los puntos fuertes y los débiles en el aprendizaje de los contenidos de las materias y correlacionar las conclusiones con los recursos escolares para medir el impacto de los mismos en el aprendizaje.

Por ejemplo, una revisión de la educación científica para jóvenes de 14 años podría revelar que la fotosíntesis es un tema de estudio común en biología, pero que su aprendizaje es deficiente en Malasia, en comparación con Filipinas. Una inspección más detallada podría mostrar una alta correlación entre la capacidad de los estudiantes filipinos para entender la fotosíntesis y la práctica en el laboratorio de ciencias, un método de enseñanza no muy utilizado para esta esfera de estudio en Malasia. Por lo tanto, se podrían introducir las prácticas de laboratorio en Malasia para ayudar a superar la deficiencia del aprendizaje. De esta manera, se puede observar que las comparaciones internacionales revelan diferentes patrones de aprendizaje en los di-

ferentes sistemas educativos y aportan explicaciones empíricas para estas diferencias, que pueden modificarse para mejorar los resultados.

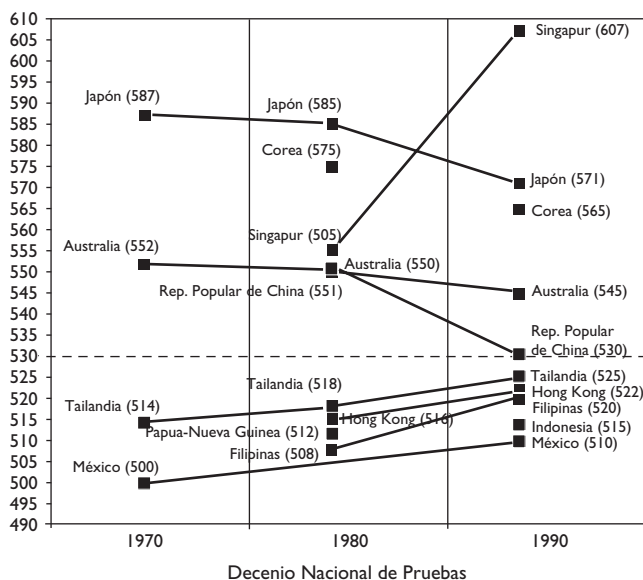
En el gráfico 3 se muestra la calificación obtenida por estudiantes de 14 años, provenientes de diferentes países, en pruebas comunes en ciencias. Las notables mejoras en la tecnología para efectuar las pruebas han hecho que disminuyan los errores de medición, lo que permite las comparaciones internacionales con miras a establecer patrones y tendencias en el transcurso del tiempo. Las calificaciones en ciencias y matemáticas son medidas de aprendizaje relativamente independientes de las culturas. Usualmente aquellas dependen enormemente de la calidad de la enseñanza y de lo adecuado del material didáctico y de las instalaciones, sin los cuales las calificaciones siguen siendo bajas.

Desde los años setenta, en Australia y Japón, dos países pertenecientes a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), se han graduado estudiantes con un dominio de habilidades científicas de un nivel relativamente alto. Corea y Singapur han mejorado rápidamente en años más recientes. Aun cuando todos los niños de una edad en particular o los de un determinado grado escolar se encuentren en la escuela, la mayoría debe tener un buen rendimiento para que el promedio nacional se eleve perceptiblemente. Por consiguiente, no es tan importante recordar la clasificación nacional sino el hecho de que los países cuya mayoría de estudiantes recibe una educación relativamente adecuada también generarán un rendimiento cognoscitivo superior a la calificación promedio umbral internacional (de aproximadamente 525 para estudiantes de 13 y 14 años).

En otras palabras, hasta que los países no aporten los recursos necesarios y no inviertan lo suficiente en la educación, es poco probable que de sus sistemas educativos egresen profesionales que puedan competir sobre la base de algún estándar internacional. Países como Tailandia, que cuenta con datos de varios decenios, indican que a lo largo del tiempo se ha registrado un aumento gradual a este nivel umbral. Otros, tales como Filipinas y México, se están desplazando en la misma dirección. Sin embargo, a menos que todos los niños estén matriculados en el sistema educativo, el promedio nacional es exagerado y se sobreestima el verdadero desempeño cognoscitivo de un país. Tailandia debe hacer mayores esfuerzos para que todos los jóvenes de 14 años vayan a la escuela, pero la mayoría de los países asiáticos, excepto los del sur de Asia, ya lograron la educación básica universal, de manera que los promedios nacionales no son exagerados.

Los datos correspondientes a Filipinas en los años ochenta y noventa ilustran el problema que se plantea a los educadores, quienes han hecho una buena labor para lograr que todos los niños vayan a la escuela, pero no han tenido éxito en man-

**Gráfico 3** Tendencias del desempeño científico nacional (decenios de 1970 a 1990)



Fuente: IEA (1992, 1998); ECIEL (1976); IAEP (1992).

tener una alta calidad de la enseñanza y del aprendizaje. Otros países asiáticos que se encuentran en una situación similar son Papua-Nueva Guinea, Indonesia y, en cierto grado, China. Los mismos aún se esfuerzan por ofrecer educación de calidad para todos, a pesar del escaso apoyo presupuestario para material didáctico y personal. El sur de Asia, en especial, tiene que mejorar sus escuelas para que estén al nivel de los estándares internacionales de excelencia académica.

Los logros académicos pueden elevar el promedio nacional sólo cuando todos los niños asisten a la escuela y cuando están aprendiendo con eficiencia, abundancia de material didáctico y maestros calificados. A la mayoría de países asiáticos aún les queda un largo trecho por recorrer antes de que las medidas del logro académico de los estudiantes alcancen los niveles que hay en las aulas de Japón, Corea, Singapur, Hong Kong, Australia y Nueva Zelanda, que son reconocidos internacionalmente. Los bajos niveles de aprendizaje registrados en Filipinas y Papua-Nueva Guinea parecen reflejar la experiencia académica de algunos países latinoamericanos en los años setenta. Sería

interesante examinar las calificaciones nacionales en las pruebas internacionales en América Latina para determinar los progresos hechos a lo largo de dos décadas.

Los diferentes países deben examinar sus resultados de aprendizaje para poder comparar el costo con los resultados y, con el tiempo, hacer el seguimiento de la eficiencia educativa en todos ellos. Las unidades de pruebas educativas en los ministerios de educación son la opción lógica para efectuar regularmente una vigilancia eficiente y práctica.

## Resumen

Los países asiáticos difieren ampliamente con respecto a su grado de desarrollo educativo. Los que se encuentran en un estado avanzado de desarrollo educativo deberían brindar apoyo y asesoramiento a los que aún están buscando estrategias que se ajusten a sus aspectos fuertes y a sus ventajas relativas. Niveles educativos más altos y un sector de servicios ampliado harán que los países sean más competitivos a nivel global. Si se combina con un sistema educativo que promueva el desarrollo humano, esta competitividad ayudará a lograr que las generaciones futuras dominen mejor sus lecciones escolares, se gradúen, encuentren empleo y contribuyan al conocimiento mundial. Así como los países tienen que ser competitivos en el mundo, los niños necesitan recibir aliento y oportunidades para aprender; tal como lo establecen los estudios de caso que se presentan a continuación.

## Bibliografía

- Asociación Internacional para la Evaluación del Rendimiento Educativo (IEA). 1992. *Learning Science in a Changing World*. Países Bajos: IEA.
- \_\_\_\_\_. 1998. *Third International Mathematics and Science Study*. Países Bajos: IEA.
- Banco Asiático de Desarrollo (BAD). 1994. *Escaping the Poverty Trap: Lessons from Asia*. Manila: BAD.
- \_\_\_\_\_. 1997. *Distance Education for Primary School Teachers*. Manila: BAD.
- \_\_\_\_\_. 1998. *Combating Primary School Dropout in South Asia*. Manila: BAD.
- \_\_\_\_\_. 1999. *Asian Development Outlook 1999*. Manila: BAD.
- \_\_\_\_\_. 1999. *Rural Asia*. Vol. 4. Manila: BAD.
- Dhanarajan, G., et al. (eds.). 1994. *The Economics of Distance Education*. Hong Kong: Open Learning Institute Press.
- Estudos Conjuntos de Integração Economica de America Latina (ECIEL). 1976. Base de datos.
- Evaluación Internacional del Progreso Educativo (IAEP). 1992. *Learning Science*. Nueva Jersey: Educational Testing Service.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). 1995. *World Education Report*. París: UNESCO.
- \_\_\_\_\_. 1998. *Statistical Yearbook*. París: UNESCO.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 1995. *Human Development Report*. Nueva York: Oxford University Press.



## ■CAPÍTULO I

# Acceso a la educación de calidad en el ámbito rural de Bangladesh

**Shamse Ara Hasan**

Desde 1971, fecha en que Bangladesh pasó a ser un Estado soberano e independiente, se nacionalizaron todas las escuelas primarias, se construyeron muchas en lugares remotos, se agregaron nuevas aulas a escuelas existentes y se abrieron escuelas satélite para niños pequeños (primero y segundo grados). Además, se crearon programas de subsidios para escuelas no gubernamentales acreditadas, se redujeron los requisitos para ingresar en los programas de capacitación de docentes –con lo cual se amplió el ámbito de contratación de estos– y se introdujo un programa de alimentos para la educación. Finalmente, se establecieron comités de administración escolar integrados por líderes locales, comités educativos locales y asociaciones de padres y maestros, con el propósito de lograr que las comunidades participaran más en la planificación y la administración.

Para administrar el sistema de educación primaria, el gobierno estableció en 1981 una Dirección de Educación Primaria independiente que, en 1992, se convirtió en una división separada a nivel ministerial (División de Educación Primaria y de Masas). El gobierno también fortaleció la Junta Nacional de Programas de Estudio y Libros de Texto y la Academia Nacional de Educación Primaria. El Departamento de Servicios ha desempeñado una función más destacada en la fabricación, reparación y suministro de mobiliario escolar; se creó un nuevo cargo de Funcionario de Formación de Maestros Auxiliares y, en la Dirección de Educación Primaria, se estableció un Sistema de Información de Administración de la Educación.

Con miras a mejorar la calidad de la educación, se introdujo un currículo basado en la competencia, así como una nueva serie de libros de texto y de material didáctico que se suministran gratuitamente. La capacitación laboral para unos 200.000 maestros es continua, y se imparte junto con un curso mejorado de formación y de capacitación en el nuevo currículo, que dura aproximadamente un año. Unos 2.000 funcionarios de educación han sido preparados para la tarea de capacitar a los maestros.

Estos logros, según el gobierno, han ayudado a reducir la tasa de deserción escolar; que pasó del 80% en 1980 al 40% en 1995; a mejorar las tasas de culminación de los estudios, que subieron del 20% al 60%; y a aumentar la tasa de matrícula, que pasó del 66% al 92%. En particular, el gran aumento registrado en la matrícula se atribuye principalmente al Programa de Alimentos para la Educación.

A pesar de estos progresos, del compromiso constitucional con la educación como derecho humano básico, y de las declaraciones repetidas en el país y el extranjero por parte de gobiernos y donantes<sup>1</sup>, subsisten graves problemas en materia de acceso, calidad y equidad. La educación primaria en Bangladesh sigue afectada por una tasa muy baja de alfabetización (del 37%). El sistema se caracteriza por una media baja de años de educación (un promedio de dos años), una alta tasa de deserción escolar (del 40%), la asistencia irregular, y una tasa alta de repetidores debido al bajo desempeño académico (hasta del 10%). Estos son indicadores claros de las ineficiencias que perduran en todo el sistema de la educación primaria.

### **Estructura del sistema educativo: cifras y cobertura**

El sistema educativo formal es autóctono y un legado del período colonial. La educación religiosa, desde los años anteriores a la primaria hasta la educación superior, ha prosperado rápidamente en las dos últimas décadas. En las zonas metropolitanas han surgido además las escuelas inglesas denominadas *middle school* (para niños de 9 a 13 años) y las escuelas donde se cursan cinco años de primaria, conocidas como *pre-cadet*. Más recientemente, algunas organizaciones no gubernamentales han promovido la creación de un programa de educación primaria no formal para ofrecer una red de seguridad para niños de 6 a 14 años que han abandonado la escuela y para los de las zonas rurales que se encuentran fuera del sistema formal.

En el nivel de preprimaria, hay unas 1.500 escuelas para 225.000 niños, 3.000 jardines de infantes para otros 225.000 niños, más de 58.000 escuelas de mezquitas que imparten educación preescolar no formal con orientación religiosa a casi 900.000 niños, y aproximadamente 8.000 escuelas del programa de educación primaria no formal pa-

<sup>1</sup> Entre otros, la Conferencia Mundial de Educación para Todos, en Jomtien, Tailandia, en marzo de 1990, en la cual se instó a todos los países a adoptar políticas para lograr la educación básica universal en el año 2000; y la Cumbre de Educación para Todos en los Nueve Países de Población Numerosa en Nueva Delhi, India, en diciembre de 1993. En la declaración se estipulaba el compromiso a consolidar esfuerzos para hacer universal la educación básica, reducir todas las disparidades y mejorar la calidad y pertinencia de la educación básica.

ra 250.000 niños de las zonas rurales, administradas predominantemente por ONG. Esto sugiere que aproximadamente 1,65 millones de niños de preprimaria (el 10% del total) tienen acceso a la educación escolar y a algún tipo de educación no formal.

En cuanto a la primaria, uno de cada tres pueblos tiene una escuela pública; hay aproximadamente unos 38.000 establecimientos de este tipo. Por otra parte, en 1994 había más de 17.500 escuelas privadas rurales (en comparación con apenas unas 8.000 en 1990), las que ocupaban principalmente edificios de bajo costo, estaban dotadas de maestros con salarios bajos y utilizaban material didáctico inferior a los estándares. Sin embargo, muchas de estas escuelas tal vez ya no existen o no están en funcionamiento. Hay más de 30.000 centros del programa de educación primaria no formal administrados principalmente por el Comité de Promoción Rural de Bangladesh, una ONG grande, y unas 450 nuevas escuelas de tres aulas que funcionan en dos turnos administradas por Gana Sahajaya Sangstha (GSS), una ONG ampliamente conocida por ofrecer programas educativos de calidad.

En 1994, se matricularon unos 15,2 millones de alumnos en las escuelas primarias; más del 70% de ellos en escuelas públicas. Las niñas constituyen cerca del 47% de los alumnos matriculados en las escuelas públicas gubernamentales, debido fundamentalmente a los subsidios que otorga el gobierno para promover la matrícula de niñas, especialmente por medio del Programa de Alimentos para la Educación. Unos 850.000 niños asisten a las escuelas de las ONG más grandes.

La proporción entre maestros y alumnos es de 1:67, y en el 70% de las escuelas públicas el número de maestros es inferior al mínimo requerido. En las escuelas privadas tampoco hay suficientes maestros. El número de horas de clase en todas las escuelas es bajo, menos de 400, en comparación con la norma de 855 horas. Aproximadamente, sólo la mitad de los niños inscriptos posee libros de texto, la herramienta básica del aprendizaje. No se practica la enseñanza en grupo, ni el aprendizaje basado en las actividades, ni el individual centrado en el niño y, frecuentemente, no hay disponibilidad de materiales de apoyo ni de material didáctico. La planificación de las clases, la administración del tiempo, así como el seguimiento y la evaluación prácticamente tampoco existen. En resumen, las escuelas primarias del país lamentablemente carecen de calidad.

### **¿Por qué la situación no ha mejorado?**

Hay muchas razones posibles para explicar por qué Bangladesh no ha desarrollado un sistema de calidad para la educación primaria. En primer lugar, quienes planificaron la educación no evaluaron adecuadamente el nivel de alfabetización ni entendie-

ron bien qué calidad requiere el entorno del aprendizaje. Como resultado, los encargados de su puesta en práctica no pudieron transformar recursos de calidad en programas y resultados acordes. Visto desde otra perspectiva, el fracaso se debió a la falta de experiencia y de conocimientos para sustentar una instrucción de buen nivel. Quienes entendían los requisitos carecían de la capacidad o de la oportunidad para influir en los encargados de tomar las decisiones, o carecían del interés y el compromiso suficientes para tener influencia en el proceso de toma de decisiones.

También podría culparse al control insuficiente. A falta de mecanismos de supervisión, el apoyo era limitado para asegurar i) que quienes hacían sus prácticas en la docencia adquirieran las habilidades necesarias durante la capacitación anterior al servicio; ii) que ellos supieran cómo aplicar estas habilidades; iii) que tanto aprendices como maestros fueran evaluados con regularidad; y iv) que el progreso fuera supervisado sistemáticamente de tal manera que se pudieran corregir las debilidades y alcanzar los objetivos de la educación primaria universal. En este caso, la falta de calidad puede deberse a defectos en el diseño de la capacitación laboral, lo que de otra manera no sólo habría permitido que los maestros recién capacitados aplicaran sus nuevas aptitudes y conocimientos, sino también que los aspirantes a maestros pudieran ver los beneficios para cada uno de ellos.

Por último, la indecisión, las pretensiones intelectuales, la corrupción y la incapacidad para hacer el seguimiento del programa y mantenerlo también han impedido que el país ponga en práctica un programa de educación primaria de calidad. Las estrategias adoptadas sencillamente no fueron lo suficientemente sólidas para soportar los efectos debilitadores de ciertas creencias e hipótesis culturales.

## **Creencias e hipótesis**

Las prácticas tradicionales se han perpetuado en detrimento de los nuevos métodos debido a ciertas creencias e hipótesis sobre el aprendizaje y el desarrollo. Muchos creen que alfabetización significa aprender el alfabeto (ya sea en bangla, inglés o árabe), contar de 1 a 100, recitar canciones de cuna y leer el Corán en el idioma árabe original. Ser el primero de la clase es una meta común, por lo tanto los padres y las escuelas por igual ejercen una disciplina estricta para que los niños ocupen el primer lugar. Los maestros asignan tareas todos los días, independientemente de su utilidad, y los padres contratan a profesores particulares para sus hijos porque creen que su éxito depende exclusivamente de la calidad de la enseñanza.

Por lo general, se supone que los niños no asisten a la escuela o la abandonan debido a la pobreza; se cree que esta genera problemas de matrícula, de permanencia y de conclusión de los estudios, y que, por lo tanto, impide el logro de la alfabetización sostenible. Los niños muy pequeños, tal como afirman muchas personas, no pueden trabajar con más de un libro a la vez. Por otra parte, los libros muchas veces se consideran como una carga, y las metodologías extranjeras como inadecuadas para Bangladesh, especialmente para los pueblos y las ciudades de provincia. Las personas argumentan que si el método de enseñanza tradicional fuese tan deficiente no podría haber producido tantos intelectuales brillantes.

De la misma manera, algunos educadores, profesionales y responsables de la formulación de políticas suponen que el método de memorización tradicional centrado en el maestro representa una barrera descomunal a la introducción de nueva metodología, especialmente después del fracaso al tratar de instaurar el aprendizaje interactivo centrado en los niños en escuelas primarias de países africanos y asiáticos. Sin embargo, sin un cambio de este tipo, la educación de calidad no podrá ponerse en práctica rápidamente en ningún país.

## **Cómo mejorar la calidad**

Acontecimientos recientes han demostrado que Bangladesh es capaz de llevar a la práctica una pedagogía de aprendizaje activa y centrada en los niños, así como de elevar el nivel de la misma, lo que demuestra claramente que muchas de las limitaciones impuestas por las prácticas culturales pueden superarse, y que es posible descartar algunas creencias y supuestos equivocados. Hay ONG que han logrado adoptar este enfoque en unas 750 escuelas primarias de tres aulas en zonas rurales y de cinco aulas en zonas urbanas; a ellas asisten más de 200.000 alumnos. En total, casi 1,2 millones de niños en Bangladesh están recibiendo educación primaria organizada por ONG.

Este enfoque integra hipótesis clave sobre la calidad educativa. Para comenzar, supone que el aprendizaje es instintivo. En contraste con los enfoques tradicionales, en donde la alfabetización se tomaba literalmente y se consideraba sinónimo de aprendizaje, y donde la pedagogía predominante seguía siendo de memorización, el enfoque del aprendizaje activo hace hincapié en un ambiente de actividad continua. Los estudiantes no sólo aprenden de una persona (el maestro), sino que aprenden unos de otros, no sólo por lo que escuchan (tal como lo harían con el método de conferencia), sino también por lo que ven y hacen. Una interacción de este tipo ofrece mucho espacio para el pensamiento creativo y para nuevas actividades y conocimientos. Este ambiente de

aprendizaje está centrado en el niño, lo que es fundamental para el proceso de enseñanza-aprendizaje interactivos. La creación de este ambiente es la clave para una educación de calidad en Bangladesh y en otras partes del mundo.

### **Recursos de calidad para un rendimiento de calidad**

En las escuelas de ONG, se ha dado una importancia renovada a los recursos, en particular al material didáctico y a la capacitación de los maestros. El material didáctico y las herramientas optimizan la experiencia del aprendizaje y contribuyen a la adquisición sistemática de habilidades y competencias; aquellos pueden adoptar la forma de libros, juegos de lectura, fichas tipo *flash cards*, juegos matemáticos, gráficos y otros materiales complementarios. Algunas ONG introdujeron el uso de una gran variedad de libros en el aula, mientras que otras elaboraron su propio material. Sin embargo, las escuelas públicas convencionales siguen utilizando un único primer libro de lectura producido por el gobierno y no adquieren material didáctico complementario debido a limitaciones presupuestarias.

Responder a la demanda de la comunidad de más clases en un mayor número de escuelas sigue siendo un desafío fundamental que se plantea a las ONG. Para satisfacer esta demanda, hay que contratar y capacitar a los maestros. El nivel de formación, especialmente el conocimiento del tema y la comprensión del inglés, ha demostrado ser un indicador clave de un buen maestro, ya que el dominio del idioma inglés constituye una habilidad particularmente importante para la enseñanza del tercer grado en adelante. En la mayoría de los lugares es posible contratar a mujeres con títulos habilitantes; sin embargo, la mayoría de ellas tiene un conocimiento escaso de su materia o una comprensión deficiente del idioma inglés.

Las principales ONG ofrecen una capacitación inicial de dos semanas para los maestros. Sin embargo, es poco probable que un egresado de secundaria entienda y asimile en ese tiempo el enfoque pedagógico centrado en los niños, especialmente cuando la metodología supone un cambio total con respecto a los conocimientos y experiencias anteriores de las personas capacitadas. Por lo tanto, aun cuando algunos puntos conceptuales pueden abordarse con los participantes durante esta capacitación inicial, debería hacerse hincapié en mostrarles cómo dar clases en las aulas durante unas tres horas diarias en escuelas rurales. En la capacitación, los participantes aprenden a seguir directrices y a elaborar esquemas para las clases. También aprenden a administrar su tiempo y conocen la manera en que el supervisor escolar apoya al maestro en el aula. Ellos pueden ver por sí mismos cómo los estudiantes co-

mienzan el día intercambiando información con el maestro sobre las actividades del día anterior. Se les enseña a contar una historia a los niños, a dividirlos en grupos o a asignarles trabajos individuales en matemáticas, lectura y proyectos de escritura. Además, aprenden que los niños comienzan a dibujar y a escribir sin tener que aprender el alfabeto; que utilizan palillos y semillas para contar; restar, multiplicar y dividir; o que representan obras de teatro o cantan naturalmente. La capacitación les enseña a usar el material didáctico, a presentar proyectos y a hacer experimentos científicos sencillos. No se prevé que los participantes en la capacitación entiendan siempre por qué o cómo una gama tan amplia de actividades conduce a la adquisición de habilidades de aprendizaje. Se espera, en cambio, que puedan observar por sí mismos que, tras nueve o quince meses de escuela, los niños de seis y siete años son capaces de leer y escribir en forma independiente, entender la aritmética y producir textos prácticamente sobre cualquier tema que sea parte de su experiencia.

La teoría del aprendizaje en esta etapa no es tan importante. Las personas que participaron en la capacitación vuelven a sus localidades con su material didáctico, se integran en las escuelas y practican casi mecánicamente lo recién aprendido. Todos los días reciben el apoyo de sus supervisores a lo largo de períodos completos de clase. Los maestros aprenden junto a sus alumnos mientras interactúan con ellos y les responden en el aula, en un ambiente de aprendizaje creativo.

### **Administración de los resultados en todos los niveles**

Finalmente, se ha prestado gran atención a los temas relativos a la administración. La misma puede considerarse de varias formas. Para cada nivel de administración en la escuela, comunidad, programa o proyecto, hay una cuestión de coordinación, tanto cuantitativa como cualitativa, que debe evaluarse mediante la participación de los beneficiarios. Esto abarca el establecimiento de estrategias locales que lleven a una estrategia general, lo que incluye una declaración de visión y misión con actividades y objetivos claramente definidos para un determinado período de tiempo; indicadores precisos y verificables de manera objetiva; y maneras de verificar y hacer el seguimiento de los progresos.

Al alejarse de la manera convencional de administración que se concentra en la autoridad central, un procedimiento descentralizado y sencillo, pero eficaz, consiste en dividir la administración de tareas entre el establecimiento de las escuelas, que tiene una dimensión más administrativa, y la dirección de las mismas, que requiere de una participación más activa de la gente. Al establecer escuelas habría que realizar encuestas para obtener información, tal como por ejemplo el número de niños del pueblo

que todavía no están en edad escolar; las características de la comunidad, el nivel previsto de participación local y la disponibilidad de tierras. La construcción de escuelas adecuadas no sólo crea un espacio común para la participación, sino también inspira a los que han soñado con tener un establecimiento educativo en la comunidad. Es importante conocer el número de niños que no asisten a la escuela en la comunidad para asegurarse de que todos los que están en edad escolar, independientemente de su situación socioeconómica, puedan asistir. Además, debido a que suele haber sólo una escuela en cada pueblo, la comunidad entera debe participar en la determinación de dónde situarla. La administración escolar se vuelve aún más importante cuando los niños deben asistir por turnos. Durante la construcción se requiere de la administración para asegurar que se cumpla con el cronograma de construcción.

A nivel operativo, es necesario contemplar el mantenimiento de las escuelas, hay que contratar y capacitar a los maestros, y se debe contar con artículos como libros y material didáctico. La existencia de una estructura de supervisión para hacer el seguimiento de los recursos y resultados escolares también es importante. Las reuniones periódicas entre padres y maestros brindan a los primeros la oportunidad de hacer preguntas y de compartir la alegría de presenciar el desarrollo social y académico de sus hijos.

La supervisión es una variable de importancia fundamental para la calidad de la educación. Deberá apoyar iniciativas de los maestros en el aula y deberá otorgar al docente el espacio necesario para que pueda crear e improvisar. Aunque los indicadores de calidad pueden guiarlo, en última instancia el ambiente en el aula y la supervisión constante determinarán el grado de eficacia del maestro o de la maestra. La supervisión debe realizarse a través de una estructura eficiente de administración lineal con una distribución de responsabilidades claramente definida en el nivel de la escuela, el subdistrito, el distrito, la región y la nación.

En la escuela, para que el aprendizaje sea activo y centrado en los niños, según el modelo de las ONG, debe haber un director cuyas tareas consistan en i) ayudar a los maestros a adquirir las habilidades y la capacidad necesarias para poner en práctica las teorías de aprendizaje centradas en los niños y para convertirse, con el transcurso del tiempo, en docentes creativos; ii) hacer que los maestros sean responsables de su propio desempeño, reflejado en los resultados de las pruebas de evaluación de los alumnos; y iii) ayudar a reducir el costo de la educación. Lo que hace el director por la escuela lo hace el supervisor del distrito por varias escuelas: trabajar estrechamente con los docentes en las aulas, hacer el seguimiento de períodos de clase enteros y observar los progresos de los maestros recién capacitados durante períodos extensos de hasta seis meses.



De igual manera, el director debe asegurar la aplicación cabal de la metodología recomendada en cada escuela, especialmente en términos de la organización y administración de las aulas, el aprendizaje basado en las actividades durante los primeros años de la primaria (primero a tercero), y el aprendizaje basado en los conocimientos en los últimos años de la primaria (cuarto y quinto). Evidentemente, el supervisor debe tener directrices claramente definidas en relación con el número de escuelas que tiene que cubrir; la frecuencia y extensión de las visitas que hará en cada una, y el tiempo que debe permanecer con cada maestro en el aula. También es necesario dedicar tiempo al trabajo con la comunidad y las ONG, así como con los funcionarios de los distritos.

A nivel de distrito, además de la atención a los problemas de desempeño de los alumnos o de la participación comunitaria en la escuela, las responsabilidades de supervisión incluirán la coordinación dentro del distrito, la evaluación de la necesidad de nuevas escuelas en la zona, la realización de cursos para ampliar la capacitación de los docentes, la dirección de un sistema descentralizado de información administrativa conectado a la oficina central, la realización de una evaluación del personal, y el mantenimiento de contactos con funcionarios gubernamentales y ONG.

## **Desafíos aún vigentes**

Hay una necesidad genuina de que Bangladesh llegue a un consenso con relación al tema de la educación de calidad y la superación de percepciones, creencias y prácticas que impiden su logro, en particular en el ámbito de la educación primaria. Esta es una condición previa para alcanzar una transición significativa, desde el método tradicional de enseñanza-aprendizaje hasta las metodologías creativas para la adquisición de habilidades. Una tarea como esta exige más que los esfuerzos combinados del gobierno, los donantes y las ONG; es preciso entonces que todas las personas participen.

En una escala limitada, el enfoque de las ONG ha demostrado que es posible transformar el aprendizaje tradicional, basado en la memorización, en un estilo de aprendizaje interactivo, más centrado en los niños. El desafío mayor es demostrar que esto puede ser reproducido en el nivel nacional sin necesidad de agregar más docentes.

Para que el debate sobre las mejoras de calidad en la educación primaria sea más provechoso, debe suponerse que mientras sea posible defenderlas, el gobierno aceptará sustituir el sistema de enseñanza tradicional centrado en la memorización por un sistema educativo de calidad, y se comprometerá a hacer frente a las consecuencias financieras y políticas que esto ocasione. Entre estas consecuencias podrán

encontrarse la de ponerse de acuerdo con los sindicatos de maestros y avanzar hacia un sistema único, autóctono y centrado en la educación profesional.

La tarea más compleja para poner en práctica todo programa exitoso quizá sea su administración. En este punto es importante determinar quiénes serán los responsables de llevarlo a cabo. Para alcanzar la meta de brindar educación primaria en cada pueblo es necesario superar dos grandes problemas: i) la mala calidad de la educación en las escuelas existentes; y ii) la necesidad de construir otros 25.000 establecimientos primarios de mayor tamaño (en comparación con las escuelas de un aula única). Un proyecto en curso del Banco Mundial (BM) para educación primaria sugiere que el gobierno debería optar por privatizar la educación en vez de seguir construyendo escuelas. Como es poco probable que algún empresario privado considere rentable construir y poner en funcionamiento escuelas rurales, estas tendrán que ser construidas por la comunidad o el gobierno. Por lo tanto, las ONG probablemente surjan como una fuerza fundamental para impulsar la educación de calidad. Sin embargo, aún no queda claro de qué manera adoptarán mejoras de calidad los 50.000 establecimientos educativos convencionales que existen en la actualidad.

## ■ CAPÍTULO 2

# Vincular la educación y la adquisición de destrezas al trabajo en Malasia

Anuwar Ali

La estrategia para el desarrollo de los recursos humanos en Malasia está vinculada a su objetivo de aumentar sus capacidades tecnológicas y manufactureras para la industrialización. En este capítulo se examina dicha estrategia y sus consecuencias para el sistema educativo del país, así como las necesidades de adquisición de habilidades. Se comienza por analizar el proceso de planificación y las principales estrategias del gobierno de Malasia para el desarrollo de recursos humanos en los últimos años; luego se examina la función de la Majilis Amanah Rakyat (MARA), una importante entidad gubernamental establecida por la ley, responsable de la educación y la adquisición de habilidades de los *bumiputera*, la población autóctona de la nación.

La estrategia para el desarrollo de los recursos humanos del gobierno de Malasia se halla en su declaración de política para el programa “Visión 2020”, que prevé que el país pasará a ser desarrollado en esa fecha; también se encuentra en los planes de desarrollo quinquenal que han guiado el proceso de desarrollo de Malasia desde su independencia, en 1957, y que sirven de base para determinar las necesidades de recursos humanos del país. Entre estos planes, son de particular importancia el Sexto (1991–1995) y el Séptimo (1996–2000). Todos se llevan a cabo siguiendo una planificación general integral, que abarca todos los niveles de la educación, desde el primario básico hasta el terciario.

La planificación de la educación vela por que se satisfagan las necesidades de recursos humanos del país. Por lo tanto, el Ministerio de Educación y otras entidades gubernamentales afines desempeñan una función importante para determinar la oferta de una fuerza laboral calificada en todos los niveles técnicos y profesionales. Según el Séptimo Plan de Malasia:

El sistema educativo y de adquisición de habilidades se actualizará y reorientará para satisfacer el mayor requerimiento de aptitudes que se

observa en la economía. Además de introducir mejoras en el sistema de adquisición de las mismas, se brindarán más oportunidades de educación y capacitación, a fin de aumentar la oferta de recursos humanos calificados que exige la economía en proceso de expansión acelerada.

Esta declaración es el fundamento del programa gubernamental Visión 2020. La condición de país desarrollado que se espera alcanzar; según aquel, abarcará las esferas económica, política, social, espiritual, psicológica y cultural del desarrollo. Para llegar a tener esa condición, la nación deberá superar varios obstáculos importantes. Tendrá que lograr la unidad y formar una sociedad que sea a la vez psicológicamente libre, segura y desarrollada; democrática; cabalmente moral y ética; liberal y tolerante; científica y progresista; plenamente humanitaria y justa; y próspera.

Para hacer frente a estos desafíos, el sistema educativo, en particular la educación superior (que incluye los programas de desarrollo de habilidades), deben ayudar a desarrollar las cualidades necesarias en toda la población malaya.

## **El Segundo Esquema del Plan de Perspectiva (1991-2000)**

El Segundo Esquema del Plan de Perspectiva sitúa la planificación para el desarrollo nacional dentro de un marco de diez años. Este se basa en la Política de Nuevo Desarrollo, que califica el progreso en el campo de los recursos humanos como una necesidad fundamental para lograr el crecimiento y la distribución del ingreso. El desarrollo de los recursos humanos, según esta política, le dará forma a una fuerza laboral productiva y disciplinada que contará con las aptitudes necesarias para la industrialización, sin poner en peligro los objetivos de reestructuración social del país. La importancia asignada a los recursos humanos tiene las siguientes consecuencias para el sistema de educación superior:

- Los malayos que tengan talento deberán recibir adiestramiento para ser competitivos, productivos, innovadores y sumamente capaces para utilizar las nuevas tecnologías.
- Los malayos deberán recibir formación y adiestramiento de calidad en diversos tipos de habilidades, entre otras en la capacidad para comunicarse en un segundo idioma, como el inglés, que es el idioma internacional del comercio.
- El sistema de educación superior debe mejorar constantemente los currículos de formación y adiestramiento, con el objeto de satisfacer las necesidades de habilidades, que están en constante cambio.

- El acceso a la educación superior en las instituciones locales deberá ser mayor, a fin de satisfacer las necesidades de recursos humanos del país.
- Los empleadores del sector privado deberán tener una mayor responsabilidad en la capacitación de los trabajadores calificados que necesitan.
- Es necesario formar más recursos humanos de alto nivel, para responder a la escasez de habilidades especializadas en ciencia y tecnología, así como en investigación y desarrollo.

### **El Séptimo Plan de Desarrollo (1996 – 2000)**

El Séptimo Plan, de conformidad con el Segundo Esquema del Plan de Perspectiva, es el proyecto de desarrollo económico más reciente del gobierno de Malasia. Su propósito es alcanzar las metas establecidas por el Plan de Perspectiva y asimismo servir de base para la ejecución simultánea del plan anual móvil. Al igual que otros documentos de planificación anteriores a este, el proyecto constituye una fuente importante para establecer el programa nacional de educación superior y de adquisición de habilidades.

En el Séptimo Plan de Desarrollo se fija una serie de importantes metas, que varían desde la estabilidad macroeconómica hasta las mejoras administrativas. El desarrollo de recursos humanos sigue siendo una de las estrategias principales; durante el período se ha intentado formar una base sólida de estos recursos para alcanzar el crecimiento económico a largo plazo y la competitividad mundial. Por lo tanto, se hace hincapié en lograr una economía impulsada por la productividad que exige niveles más altos de recursos humanos profesionales y calificados, además de aptitudes para la gerencia.

La consecuencia para el sistema de educación superior es muy clara: el gobierno seguirá desempeñado una función primordial en el desarrollo de los recursos humanos. Se ampliarán, actualizarán y reestructurarán las instituciones educativas y de adquisición de habilidades, si fuese necesario para que la capacitación responda mejor a las necesidades de la industria. El sistema de educación, en particular el de educación superior, se reformará, y la matrícula en las especialidades de ingeniería y de ciencias aumentará considerablemente para graduar un número mayor de ingenieros y científicos. Además, se hará hincapié en la formación de posgrado y especializada, a fin de contar con los recursos humanos necesarios para acelerar la industrialización.

Para complementar los esfuerzos del gobierno con relación a estos recursos, se alienta al sector privado a trabajar con el sector público en la educación terciaria y en la adquisición de habilidades. Esto exigirá cambios en el marco legal para

que el sector privado pueda desempeñar una función más importante en la educación superior.

En resumen, los diferentes planes nacionales indican claramente la importancia que se asigna constantemente al mejoramiento de los recursos humanos para el desarrollo económico. Por ende, el sector de la educación superior deberá mejorar continuamente para satisfacer estas necesidades.

## **Estrategias de desarrollo de recursos humanos**

Para llevar a cabo el programa nacional, el Ministerio de Educación y otros ministerios pertinentes formularon diferentes estrategias, algunas de las cuales se analizan a continuación.

### ***Expansión de las universidades públicas***

Las universidades públicas deben ampliarse para aumentar el número de lugares donde se cursan estudios superiores. Según la evaluación del Séptimo Plan de Desarrollo, realizada a mitad del período, la matrícula en todos los niveles de la educación subió durante ese período, y el nivel terciario registró el mayor aumento, que fue del 42%. El rendimiento de la capacitación y la adquisición de habilidades aumentó en un 13,5%.

Sin embargo, en términos físicos, todavía hay suficiente espacio para la ampliación. La educación y la capacitación también se están tornando más accesibles con la introducción del Fondo Nacional de Educación Superior (RM<sup>1</sup> 1.500 millones) y el Fondo de Préstamos para la Adquisición de Habilidades (RM 500 millones). Este se complementa con un fondo especial de capacitación de RM 40 millones para estimular a las empresas a que sigan capacitando a su personal.

### ***La función del sector privado***

La ampliación de las universidades públicas tiene sus límites. Estas instituciones por sí solas no podrán satisfacer todas las exigencias del país en cuanto a recursos humanos, ni la demanda cada vez mayor de cupo en las universidades. Por lo tanto, se está alentando al sector privado para que participe en la educación superior. Se están introdu-

<sup>1</sup> RM: Ringgits Malayos. 1 RM = US\$0,26 (20/02/04)

ciendo nuevas leyes para permitir el establecimiento de universidades privadas por invitación del ministro de educación. El establecimiento selectivo de las mismas se propone garantizar la educación de calidad y proteger los intereses de la sociedad.

En este sentido, se prevé que las empresas del Estado aumenten la capacidad de los cursos de ciencias e ingeniería, a nivel de licenciatura, en sus instituciones de capacitación. Entre estas empresas se encuentran: Petroleum Nasional Berhad (PETRONAS), la productora nacional de petróleo; Tenaga Nasional Berhad (TNB), la productora más grande de energía eléctrica del país; y Telekom Malaysia Berhad (TMB), principal empresa de servicios de telecomunicaciones de la nación. Se prevé que los esfuerzos combinados de las instituciones públicas y privadas de capacitación aumenten considerablemente la participación de quienes tienen entre 19 y 24 años en los cursos de licenciatura.

La reestructuración económica a favor de actividades intensivas en capital y de alto valor agregado exigirá un mayor número de trabajadores informados y calificados. Se necesitarán trabajadores especializados en tecnología del conocimiento y de la información para hacer funcionar las industrias que iniciaron operaciones en el Supercorredor Multimedia. Por consiguiente, los esfuerzos se centrarán en el mejoramiento de la calidad del personal por medio del reciclaje y la actualización de habilidades. Se prevé que el sector privado complemente las iniciativas del sector público destinadas a satisfacer las necesidades de habilidades, en constante cambio, de las industrias locales.

### ***Garantizar una educación de calidad***

La función cada vez más importante de los proveedores de educación privada exige una garantía de calidad más sólida y una mayor responsabilidad pública. La ley de 1996 que crea instituciones privadas de educación superior aporta mecanismos para verificar la calidad de los programas académicos y de la infraestructura. Además, una Junta Nacional de Certificación acreditará y reconocerá los títulos emitidos por esas instituciones privadas. La Junta, que tendrá la categoría de un organismo establecido por ley, asesorará al ministro de educación acerca de la calidad de esas instituciones. Las que no cumplan con estas normas de calidad podrían verse obligadas a cerrar.

Cada universidad también ha instituido sus propios mecanismos de garantía de calidad que consisten en una junta de estudios y en una asamblea. Los nuevos cursos son examinados por la junta de estudios, entre cuyos miembros se encuentran profesionales de los sectores público y privado. Este mecanismo vela por la pertinencia y la conveniencia de los cursos impartidos. La asamblea emite la aprobación final de los cursos de nivel universitario.

**Cuadro 2.1 Necesidad de recursos humanos para ocupaciones profesionales y técnicas seleccionadas, 1991–2000**

Ocupación	Reserva (1990)	Empleo (2000)	Necesidad de recursos humanos (1991–2000)
Ingenieros	<b>26.500</b>	<b>56.600</b>	<b>30.100</b>
Civiles	11.100	19.500	8.400
Eléctricos y electrónicos	6.200	14.600	8.400
Mecánicos	5.200	10.800	5.600
Químicos	800	2.000	1.200
Otros	3.200	9.700	6.500
Asistentes de ingenieros	<b>72.400</b>	<b>195.300</b>	<b>122.900</b>
Civiles	27.100	58.500	31.400
Eléctricos y electrónicos	32.300	75.900	43.600
Mecánicos	6.400	32.400	26.000
Químicos	600	6.000	5.400
Otros	6.000	22.500	16.500
Salud y medicina	<b>11.600</b>	<b>17.600</b>	<b>6.000</b>
Médicos y cirujanos	7.900	12.300	4.400
Cirujanos dentales	1.700	2.200	500
Farmacéuticos	2.000	3.100	1.100
Asistentes médicos y de salud	<b>47.300</b>	<b>57.400</b>	<b>10.100</b>
Asistentes médicos y de laboratorio	9.500	13.000	3.500
Dentistas y enfermeras dentales	2.000	2.700	700
Asistentes farmacéuticos	1.500	2.400	900
Enfermeras profesionales	34.300	39.300	5.000
Maestros de escuela	<b>177.600</b>	<b>252.500</b>	<b>74.900</b>

Fuente: Segundo Esquema del Plan de Perspectiva (1991–2000).

El mecanismo de control de calidad también incluye la coordinación y supervisión de los cursos ofrecidos por las diferentes universidades para lograr la uniformidad de las normas aplicadas. El Subcomité sobre Educación Superior, del Ministerio de Educación, se creó con este propósito. El Subcomité presenta las recomendaciones al ministro para su aprobación final.

### ***Aumento de la capacidad para ciencias, ingeniería y cursos técnicos***

La necesidad de profesionales, según las proyecciones del Segundo Esquema del Plan de Perspectiva y el Séptimo Plan de Desarrollo, es considerablemente mayor que en



los planes anteriores. El cuadro 2.1 muestra los recursos humanos que se necesitaban hasta el año 2000. Para satisfacer la necesidad prevista de 56.000 ingenieros, por ejemplo, el gobierno asignó especial importancia al aumento de la capacidad en ciencias, ingeniería y cursos técnicos afines. La meta es alcanzar una proporción de 60:40 en la matrícula en ciencias-artes. Cada universidad deberá hacer el seguimiento de su matrícula para cumplir con la meta de manera congruente.

Se están emprendiendo varias iniciativas en las escuelas para suministrar a las universidades un número considerablemente mayor de estudiantes de ciencias. Se establecieron más escuelas orientadas hacia las ciencias puras, y se está mejorando la calidad de la enseñanza de los temas de matemáticas y ciencias, para estimular un interés constante en las materias científicas entre los estudiantes.

### ***Promoción de la investigación y el desarrollo***

Para mantener las metas estipuladas en Visión 2020, el Segundo Esquema del Plan de Perspectiva y el Séptimo Plan de Desarrollo cuentan con las capacidades fortalecidas de investigación y desarrollo de institutos de investigación y universidades. Se prevé que cada profesor universitario dedique a la enseñanza el 60% de su tiempo, y el 40% a la investigación y el asesoramiento. Los incentivos monetarios forman parte del paquete de compensaciones para promover la investigación y el desarrollo.

Varios programas especiales de patrocinio permiten a los estudiantes seguir cursos de licenciatura y de posgrado en biotecnología, informática y otras áreas fundamentales. En vista de la crisis financiera que vive el país desde mediados de 1997, el gobierno de Malasia promueve la matrícula de estudiantes de licenciatura y de posgrado en las universidades locales; muchos de ellos solían cursar estudios en el exterior. Por otra parte, se fomenta el trabajo posdoctoral en las especialidades fundamentales, aun entre estudiantes extranjeros que tienen la experiencia y los conocimientos técnicos necesarios.

### ***Educación a distancia***

La ampliación de la educación superior es impulsada también por una política que permite a las universidades ofrecer programas de educación a distancia. Dichos programas significarán un ingreso más flexible en las universidades, lo que permitirá que personas maduras continúen su formación y aprovechen mejor los establecimientos universitarios. No obstante, se recuerda a las universidades que deben velar por que la calidad de sus programas académicos no disminuya.

## MARA: objetivos y estrategias

Uno de los instrumentos más importantes para alcanzar los objetivos de la Nueva Política Económica (1971–1990) que apuntan a erradicar la pobreza y reestructurar la sociedad de Malasia, fue el Majlis Amanah Rakyat (MARA) o Consejo de Responsabilidad por los Pueblos Indígenas. Establecido en 1966, el MARA promueve, guía, capacita y ayuda a los *bumiputera*, el nombre que se da a la población autóctona, para que pueda participar en empresas comerciales e industriales como parte del proceso de creación de una comunidad empresarial fuerte y viable. El MARA ha adoptado estrategias para lograr lo siguiente:

- Crear y aumentar el número de empresarios *bumiputera* e intensificar su participación en pequeñas y medianas empresas comerciales e industriales.
- Participar en empresas comerciales e industriales específicas por medio de inversiones y administración de compañías, como una manera de favorecer y promover la participación de los *bumiputera* en el comercio y la industria.
- Aumentar el número de *bumiputera* capacitados en todos los niveles y en diferentes campos para satisfacer las necesidades de los sectores comercial e industrial de la nación.
- Suministrar otras instalaciones y servicios en donde sea conveniente, y actuar como fideicomisario en ámbitos que pueden ayudar a elevar el nivel social y económico de la comunidad *bumiputera* en forma directa o indirecta.

Para llevar a cabo estas estrategias, el MARA ha iniciado una serie de programas que se describen en las secciones siguientes.

### *Programa de evaluación y asesoramiento de empresarios*

Este programa se creó para fortalecer iniciativas empresariales y de negocios de los *bumiputera* mediante orientación, cursos de capacitación, apoyo e incentivos destinados a mejorar las habilidades empresariales. En 1997, se realizaron 452 programas y cursos para 11.231 participantes. Entre los diferentes servicios prestados como parte del programa se cuentan los siguientes:

- *Capacitación empresarial.* Este programa presta servicios de capacitación y administración a empresarios existentes y potenciales. También suministra información sobre oportunidades de negocios, y ayuda a identificar y a esta-

blecer redes entre empresarios y expertos en negocios, provenientes del gobierno y los sectores privados. Un total de 7.508 empresarios participó en 148 de este tipo de programas de capacitación en 1997.

- *Servicios de asesoramiento.* Este programa presta servicios de asesoramiento profesional desde el sector privado, organizaciones de investigación e instituciones de educación superior. El propósito es identificar problemas y proponer planes de acción para empresarios en materia de producción, manufactura y calidad de los productos. En 1997, se nombró a 95 consultores para prestar ayuda a 1.922 empresarios en 82 sesiones.
- *Capacitación de aprendices.* El MARA pone a disposición equipo e instalaciones de capacitación para ayudar a empresarios potenciales entre los *bumiputera*, en especial de los sectores manufactureros y de servicios, en industrias pequeñas y medianas. Este programa funciona mediante asesoramiento, con la cooperación de instituciones de investigación tales como SIRIM Berhad (anteriormente, el Instituto de Normalización e Investigación Industrial de Malasia), el Instituto de Investigación y Desarrollo en Agricultura de Malasia, universidades locales e industrias. En 1997, se contó con la participación de 173 empresarios en ocho de estos programas.
- *Promoción del marketing.* El MARA ofrece asesoramiento, dirección y capacitación en la tecnología de empaque y etiquetado para que los empresarios puedan crear mercados nacionales e internacionales para sus productos. Se realizaron once programas promocionales para 487 empresarios en 1997.
- *Furniture Technology Resource Center (FITEC).* Este centro ofrece cursos de capacitación, investigación e información en tecnología de producción, administración y *marketing* de muebles, y los pone al alcance de fabricantes *bumiputera* para mejorar la calidad de sus productos. En 1997, se realizaron 193 actividades destinadas a 1.066 empresarios.

### ***Programa de patrocinio de la educación***

Este programa tiene como objetivo aumentar el número de trabajadores capacitados entre los *bumiputera*, en los campos profesional, técnico y administrativo. La meta es crear una Comunidad Comercial e Industrial Bumiputera. El programa concede préstamos para ayudar a los estudiantes a proseguir estudios superiores en instituciones establecidas en el país y en el extranjero. Se hace hincapié en las áreas de ingeniería, contabilidad, administración e informática.

En 1997, el MARA patrocinó a 14.207 estudiantes: 13.878 (el 98%) para estudiar en instituciones nacionales y 329 (el 2%) para hacerlo en el exterior. Esto se sumó a su patrocinio en curso que era de 32.783 estudiantes (25.358 en instituciones locales y 7.425 en el extranjero). Desde el inicio del programa en 1966, el MARA ha favorecido a 113.153 estudiantes. De estos, 65.938 culminaron exitosamente sus estudios.

El Programa de Educación Secundaria se estableció para formar a estudiantes *bumiputera* en ciencia y tecnología, y así crear una fuerza laboral de alta calidad para satisfacer las necesidades de desarrollo nacional. Este programa administra 19 establecimientos universitarios del MARA para estudiantes de los dos primeros años de carreras científicas, y cuatro establecimientos universitarios del MARA totalmente residenciales, que ofrecen programas de secundaria, así como educación preuniversitaria.

### ***Programa de educación comercial***

El objetivo de este programa es aumentar el número de trabajadores *bumiputera* y mejorar su nivel de habilidades en comercio, contabilidad, administración e informática. El programa ofrece cursos profesionales de tiempo completo y cursos cortos en los dos recintos principales de los Institutos MARA para Comercio (IPM), en seis recintos sucursales de IPM, y en la Academia MARA de Informática (AIM).

Entre 1970 y 1977, 80.007 estudiantes concluyeron exitosamente sus estudios en el Programa de Educación Comercial. De este total, 74.264 asistieron a los cursos cortos y 5.743, a los de tiempo completo.

El Programa de Informática aceptó a 179 nuevos estudiantes en 1997. Esto representó un aumento del 44,4% con respecto a los 124 nuevos estudiantes aceptados el año anterior. Los graduados del Programa de Informática se clasifican como personal del conocimiento, tal como lo define la Multimedia Development Corporation (Corporación de Desarrollo Multimedia).

### ***Programa de capacitación profesional***

La finalidad de este programa es aumentar la fuerza laboral entre los *bumiputera* en diferentes campos y mejorar las habilidades técnicas para satisfacer las demandas de los sectores manufacturero e industrial, así como crear empresarios potenciales en campos técnicos. La oferta principal es la siguiente:

- *Capacitación en la empresa*, que imparte capacitación teórica (aula) y práctica (taller) en una proporción de 40:60 en los centros Giatmara, Institutos de

Capacitación Profesional del MARA (IKM) y en los Institutos Profesionales Avanzados del MARA (IKTM).

- *El programa de empresas conjuntas o gemelas*, que funciona en cooperación con industrias, institutos y entidades de capacitación especiales, tanto en el país como en el extranjero. Se ofrecen programas de certificación con Jabatan Bekalan Elektrik dan Gas; programas de empresas conjuntas con la Universiti Teknologi Malaysia, Petronas, Esso, Toyota, OISCA y Mattel Tools; y programas de capacitación práctica con otras entidades o con el sector privado.

### ***Institut Kemahiran MARA***

Este instituto realiza programas de capacitación formal de dos a tres años de duración para satisfacer las necesidades de personal del país. Entre 1968, cuando se establecieron los IKM, y 1997, se matricularon en estos programas 59.459 estudiantes. De este total, 53.898 culminaron exitosamente su entrenamiento.

### ***Institut Kemahiran Teknologi MARA***

Los IKTM aumentan el número de trabajadores *bumiputera* capacitados en tecnología avanzada. Dichos institutos se crean como empresas conjuntas con países desarrollados o con organismos extranjeros de capacitación, a fin de ayudar a los participantes a adquirir conocimientos técnicos y experiencia por medio de la transferencia tecnológica. Los programas de capacitación de diploma y de diploma avanzado admiten a participantes que han culminado programas en IKM o que han concluido estudios hasta el nivel Sijil Pelajaran Malaysia (SPM). El primer IKTM fue el Instituto Malayo Alemán, establecido en 1992. Lo siguieron el Instituto Malayo Británico, en 1993, y el Instituto Malayo Francés, en 1996.

La capacitación del IKTM es tanto teórica (entre el 30% y el 40%) como práctica (entre el 60% y el 70%). Con esto se logra que los egresados del Instituto sean competitivos en un ambiente laboral exigente del área industrial, donde pueden aplicar sus habilidades recién adquiridas en el ensamblaje, mantenimiento y funcionamiento de equipo o sistemas altamente técnicos.

### ***Giatmara***

Los centros Giatmara (palabra que significa “avanzar” en malayo) ofrecen programas de capacitación de seis meses a un año de duración para satisfacer las necesidades

locales de desarrollo. Actualmente, hay 120 centros Giatmara en el país, con capacidad para 10.100 estudiantes a la vez. Los cursos que se ofrecen incluyen tecnología de la construcción, fabricación de muebles, electricidad, electrónica, mecánica, sastrería e imprenta. Desde su creación en 1986, los centros han capacitado exitosamente a 50.455 estudiantes en 25 tipos de habilidades. En 1997, 8.574 estudiantes de tiempo completo concluyeron exitosamente la capacitación.

Aparte de sus programas de tiempo completo, Giatmara también imparte capacitación técnica durante las vacaciones escolares, se encarga del Bumiputera Technology Club, y ofrece una variedad de cursos especializados. Entre ellos se cuentan clases nocturnas, cursos de empresas conjuntas, el programa ASEAN/Japón de capacitación en habilidades técnicas en Camboya, la capacitación para países islámicos, y un programa especial de capacitación para ex combatientes en Namibia, patrocinado por el Departamento del Primer Ministro de Malasia.

## Conclusiones

En su esfuerzo en favor de la industrialización, Malasia ha iniciado varias estrategias importantes de desarrollo de recursos humanos, cuya finalidad es hacer que los programas de formación y de adquisición de habilidades respondan mejor a las necesidades de empleo del país. Se espera que estas estrategias aporten la fuerza laboral sumamente capacitada que Malasia necesita para ser más competitiva mundialmente.

Al igual que otras entidades gubernamentales que participan en la formación y el adiestramiento, el MARA ha contribuido notablemente al aumento del potencial de la fuerza laboral del país al suministrarle profesionales y personal altamente especializado, procedentes del grupo autóctono *bumiputera*, en todos los sectores de la economía.

## CAPÍTULO 3

# La gobernabilidad de la educación en Filipinas<sup>1</sup>

**Edilberto C. de Jesus**

En las dos primeras semanas de junio de 1999, más de 20 millones de estudiantes volvieron a la escuela en Filipinas. Entre ellos, más de 2 millones eran alumnos de instituciones de nivel terciario; 5 millones, de escuelas secundarias; y 13 millones, de primaria. El sistema al que ingresaron es conducido en distintos niveles, cada uno con sus diferentes características y desafíos.

El Congreso determina el financiamiento disponible para la educación y puede aprobar leyes que afectan a todo el sistema educativo. El mismo también ha hecho uso profuso de su poder para fundar universidades estatales. Entre 1994 y 1998, agregó más de 20 universidades estatales al sistema, y se elevó el total a 107.

El gobierno nacional, a través de un sistema conformado por más de 42.000 escuelas públicas, inscribe cerca del 93% de alumnos de primaria y alrededor del 70% de estudiantes de secundaria. Para las necesidades del sistema en el año escolar 1999-2000, el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (DECS) contó con un presupuesto de 83.350 millones de pesos filipinos (US\$2.190 millones), lo que equivale aproximadamente al 18% del presupuesto nacional.

Dentro del gobierno nacional, las actividades de varias agencias tienen influencia en el sector de la educación. El Ministerio de Obras Públicas, por ejemplo, participa en la construcción de escuelas. El Ministerio de Presupuesto y Administración (DBM) debe equilibrar las exigencias de la educación con las de otros sectores.

---

<sup>1</sup> En este capítulo se utilizan datos del Plan de Desarrollo a Mitad del Período de la Autoridad Nacional Económica y de Desarrollo; del Estudio del Sector de Educación de Filipinas, financiado por el Banco Mundial (BM) y el Banco Asiático de Desarrollo (BAD); del Fondo de Asistencia para la Educación Privada; y de la Comisión Filipina para la Reforma de la Educación. El capítulo también se benefició con las discusiones sostenidas con Bienvenido Nebres, presidente de la Universidad Ateneo de Manila, y con Luis Balthazar, ex subsecretario del DECS.

El DBM, por ejemplo, rechazó la solicitud del DECS para la creación de 22.000 cargos de maestros para el año escolar 1999-2000, argumentando que los 320.000 docentes o más que integraban su personal podían manejar satisfactoriamente el incremento del 2% del número de estudiantes de educación básica. La declaración del DECS que afirmaba que 69.000 de sus maestros estaban asignados a empleos que no eran de enseñanza, en parte porque la legislación dificulta la reubicación de personal, no logró convencer al DBM. Entonces el DECS anunció que el año siguiente solicitaría al Congreso la cantidad de 955 millones de pesos filipinos (US\$25,13 millones) para contratar a 10.000 nuevos docentes.

A través del código del gobierno local aprobado en 1991, algunas unidades del gobierno han comenzado a ejercer cierta influencia en el sistema educativo de sus áreas. El código exige el establecimiento de consejos escolares en cada provincia, ciudad y municipalidad, y les brinda acceso a un fondo especial de educación derivado de un impuesto inmobiliario, para complementar las necesidades de sus escuelas primarias y secundarias.

Comparado con la mayoría de países en la región, Filipinas tiene un nivel educativo más alto que es dominado por el sector privado. De los estudiantes que concluyen los estudios secundarios, entre el 75% y el 80% se inscribe en instituciones privadas. A través de sus poderes regulatorios, el gobierno también ejerce una gran influencia en las operaciones de los establecimientos de nivel terciario.

La legislación reciente ha complicado la administración interna del sector de la educación. En 1994, el Congreso aprobó la Ley de Educación Superior y creó la Comisión para la Educación Superior (CHED) para supervisar las universidades. En 1995, el Congreso estableció la Autoridad para la Educación Técnica y el Desarrollo de Habilidades a fin de apoyar y supervisar la educación técnica-profesional y los programas de capacitación que no conducían a un título universitario. Estas iniciativas del Congreso redujeron el ámbito de responsabilidad del DECS, de toda la gama de programas educativos a la educación primaria y secundaria.

El propósito de esta “trifocalización” de la administración del sistema educativo era que una agencia especializada prestara atención sostenida y enfocada en sus segmentos específicos. Para alcanzar este objetivo, el nuevo sistema exigía una demarcación clara y diferenciada de los límites jurisdiccionales entre las agencias. Por naturaleza, sin embargo, los temas relativos a las jurisdicciones suelen tardar mucho tiempo en resolverse y frecuentemente deben ser negociados caso por caso.

La trifocalización también demostró ser un inconveniente para las instituciones que ofrecen una línea completa de productos, desde la escuela primaria hasta la universidad. La reestructuración del sistema educativo significaba que en adelante es-



tas debían realizar transacciones con tres burocracias separadas, cuando anteriormente tenían que tratar con una sola.

A la multiplicidad de agencias gubernamentales en la educación se suma la diversidad de intereses privados en el sector. Las escuelas privadas varían de tamaño: algunas apenas cuentan con 100 alumnos mientras que otras pueden llegar a inscribir a 30.000 o más. Muchas escuelas, en particular las parroquiales, limitan su oferta a la educación básica. El crecimiento de la tecnología de la información ha acelerado la demanda de capacitación de corto plazo en computación, y algunos de los empresarios que han aprovechado esta nueva oportunidad en el mercado han logrado obtener la licencia para otorgar diplomas universitarios para sus cursos.

La filiación religiosa establece otra línea de diferenciación y organización. Las escuelas manejadas por órdenes religiosas católicas o por la jerarquía eclesiástica pertenecen a la Asociación Educativa Católica de Filipinas. Los protestantes tienen su propia Asociación de Escuelas y Universidades Cristianas. Las escuelas no confesionales se unen a la Asociación Filipina de Universidades.

El Consejo Coordinador de Asociaciones Educativas de Filipinas incluye a estos tres grupos, así como a la Asociación Filipina de Instituciones Técnicas Privadas y a la Asociación Filipina de Escuelas Privadas y Universidades, que congrega a instituciones menores en las áreas provinciales. Tanto en el nivel de educación básica como en el terciario, algunas escuelas funcionan sin afiliarse a ninguna de las asociaciones.

Las escuelas privadas también se organizan de diferentes maneras. Las instituciones confesionales son manejadas principalmente como fundaciones. Las no confesionales adoptan la más amplia diversidad de formas, desde fundaciones y corporaciones sin acciones hasta corporaciones con acciones que se cotizan en la bolsa de valores.

## Problemas y desafíos

No obstante la multiplicidad de actores que hay en el sector, existe bastante consenso sobre los problemas que enfrenta la educación en Filipinas. Al igual que en muchos otros países en desarrollo, una gran parte del esfuerzo se ha centrado en asegurar el acceso. Entre 1986 y 1994, el gobierno incrementó el presupuesto para la educación, del 1,85% al 2,78% del producto interno bruto (PIB). Para 1997-98, las tasas brutas de inscripción en la escuela primaria alcanzaron el 95%. Sin embargo, el número de escuelas que permanece fuera del sistema sigue siendo considerable. En 1989-90, el 18% de los niños de entre 7 y 12 años de edad —1,7 millones— no asistía a la escuela.

Una década después, la legislación de 1988 (cuyo objetivo era establecer escuelas secundarias públicas y gratuitas) elevó hasta el 64% la inscripción en la educación secundaria. En el nivel terciario, el índice de participación supera el 20%, lo que es comparable con el porcentaje registrado en los países desarrollados.

### ***Porcentajes de permanencia***

Asistir a la escuela y recibir una educación de ninguna manera son equivalentes. Para comenzar, los estudiantes deben permanecer en la institución. La información disponible sobre los porcentajes de permanencia no es muy reconfortante; sugiere que 24 de cada 100 niños que ingresan a primer grado abandonarán la escuela antes de llegar a cuarto, menos de 70 niños concluirán su educación primaria, y menos de 50 alumnos llegarán a obtener su diploma de secundaria.

Evidentemente, la pobreza es un factor que incide en el alto índice de abandono de la escuela. La educación pública, que por mandato constitucional es "gratuita", ya no lo es y los costos se están elevando. En 1986, el gobierno asumió casi el 80% de los costos de la educación primaria, y el sector privado contribuyó con el 17,8%. Para 1994, la parte correspondiente al gobierno había descendido al 61%, mientras que la correspondiente al sector privado había aumentado al 33,1%. La Región Capital Nacional registró un índice de conclusión de los estudios del 97% en 1994, comparado con el 54% en la región de Visayas del Este que se encuentra en estado de crisis.

En vez de corregir las inequidades regionales, el Fondo Especial para la Educación acentúa el desequilibrio. Como los fondos provienen de impuestos inmobiliarios, las áreas más ricas tienen mayores ingresos y disponen de un mayor volumen de recursos para gastar. En 1993, la Región Capital Nacional tenía sólo el 10% de la inscripción total en escuelas públicas, pero sus gastos representaban la mitad de los gastos nacionales del Fondo Especial para la Educación.

### ***Calidad***

Para los estudiantes que logran permanecer en la escuela, el problema es la calidad de la educación que reciben. Los resultados de la Prueba de Evaluación Nacional de la Primaria y la Prueba de Evaluación Nacional de la Secundaria (NSAT), realizadas en 1997-98, no revelan la eficacia del sistema educativo. Los estudiantes de décimo grado obtuvieron, en promedio, calificaciones inferiores al 50% en matemáticas, ciencias e inglés. Los alumnos de sexto grado tampoco lograron obtener calificaciones del

50% en inglés, y su rendimiento fue apenas mejor en matemáticas (del 51,8%) y en ciencias (del 52,7%). Aun en su idioma, el filipino, el promedio de calificación de la NSAT apenas alcanzó el 57,5%.

Todos los años el gobierno se recrimina por la falta de recursos en la educación, lo que es un indicador de los problemas de calidad. La construcción de aulas no se puede mantener a la par del aumento de la inscripción. Las escuelas carecen de ciertos objetos básicos, tales como sillas y pupitres. Hay un solo libro de texto por cada siete alumnos. Algunas clases tienen entre 50 y 60 alumnos debido a la escasez de docentes.

Un problema aún más serio es el deterioro percibido en la calidad del personal docente. Más de 500 instituciones de formación de maestros en el país producen en total unos 35.000 egresados todos los años. Entre 1990 y 1992, más de 130.000 personas se sometieron anualmente al Examen del Consejo Profesional para Maestros (PBET). Los egresados de otros programas que deseaban ser certificados para la enseñanza y los repitientes del PBET aumentaban el número de examinandos.

El examen del PBET consiste en dos partes: una prueba de conocimientos generales de 250 preguntas y una prueba de formación profesional de 190 preguntas. De los 400.000 o más examinandos del PBET entre 1990 y 1992, ninguno podría haber obtenido una licencia de enseñanza si se les hubiese exigido responder correctamente por lo menos el 75% de las preguntas. Aun con una calificación más baja para aprobar, sólo el 14,8% pasó la prueba en 1991, y sólo el 25,7% en 1992.

Las dos últimas administraciones han realizado un esfuerzo por elevar los salarios de los docentes de escuelas públicas y de otros servidores públicos. Entre 1985 y 1995, los salarios de los docentes se cuadruplicaron. Con el tiempo, esta iniciativa debería atraer a más personas calificadas hacia la profesión de la enseñanza. A corto plazo, sin embargo, el aumento de salarios por sí solo no asegura la calidad. Al sistema educativo no necesariamente ingresan mejores maestros, sino sólo maestros mejor remunerados.

A corto plazo, las consecuencias de la iniciativa han tenido un impacto negativo en el sistema. Sin aumentos presupuestarios significativos, el incremento de los salarios del personal reduce el presupuesto para mantenimiento y otros gastos de operación. Entre 1990 y 1997, la parte correspondiente a este tipo de gastos en el presupuesto del DECS descendió del 16,5% al 8,8%. La reducción de gastos por alumno fue aún más marcada. En 1997, el DECS estaba gastando aproximadamente sólo una cuarta parte de la suma que había invertido por alumno en 1990. Los 135 pesos filipinos (US\$3,55) asignados por estudiante sólo podrían alcanzar para comprar un almuerzo modesto en un restaurante de comida rápida.

El impacto negativo se extendió más allá del sistema escolar público. En 1997, los maestros de primaria estaban ganando aproximadamente un 65% más que los docentes de las secundarias privadas de todo el país. Las escuelas parroquiales más pequeñas no podían mantenerse a la par de los aumentos salariales del gobierno, y enfrentaron la perspectiva no sólo de perder a su cuerpo docente sino de tener que cerrar sus puertas. Sin embargo, en las escuelas privadas se observan costos más bajos por alumno, mejores calificaciones de los estudiantes en pruebas estandarizadas y porcentajes más elevados de permanencia en la institución.

### **En busca de soluciones**

En vista de la escasez de recursos, la compensación entre acceso y calidad quizá sea inevitable. No obstante, aún es posible cuestionar la asignación de recursos del gobierno.

#### ***Establecimiento de prioridades***

La promesa electoral de la educación secundaria gratuita fue un gran gesto populista que trajo consigo gran cantidad de beneficios políticos. La nobleza de los motivos que impulsaron la promesa no podría haber sido cuestionada si el Congreso hubiese destinado fondos al apoyo de la educación pública de nivel secundario. Sin las asignaciones adecuadas, sin embargo, lo que se produjo fue un desvío de fondos de las escuelas primarias a las secundarias.

Ya en 1988, un documento sobre la estrategia del sector para controlar el daño instaba al gobierno a ampliar la inscripción en el sistema escolar privado en vez de abrir nuevas escuelas secundarias públicas. De hecho, el gobierno hizo un arreglo para la contratación de servicios de educación, y otorgó becas a escuelas secundarias privadas para estudiantes que no encontraran espacio en el sistema escolar público. Pero la educación primaria de todas formas sufrió el golpe de la reducción presupuestaria.

La creación de universidades estatales suele estar acompañada por mucha retórica altruista sobre el mandato constitucional de favorecer la educación y sobre la necesidad de una acción afirmativa para promover el acceso equitativo a las oportunidades de educación. Muchas de estas universidades estatales tuvieron su origen en escuelas secundarias o en institutos técnicos. Según el Estudio sobre el Sector de Educación en Filipinas (PESS), financiado por el Banco Mundial (BM) y el Banco Asiático de Desarrollo (BAD), estas escuelas secundarias o escuelas profesionales-técni-

cas fueron “ascendidas por un plumazo legislativo e inmediatamente designadas como instituciones de nivel terciario, con pocos cambios, si acaso los hubo, en el perfil de dotación de personal de la institución o en la línea de ofertas”. Con la nueva situación, el personal existente se benefició inmediatamente con una estructura salarial mejorada. Las universidades estatales también comenzaron a desplazar a las escuelas privadas existentes al ofrecer los mismos programas a tarifas considerablemente inferiores.

Entre 1982 y 1996, la inscripción en el sector público aumentó en un 112% a nivel secundario, y en un 302% a nivel terciario. Para 1994, mientras que el gobierno estaba invirtiendo menos en la educación primaria (el 60,2%, cuando antes invertía el 69,8%), había aumentado su asignación para la educación secundaria, del 12,4% al 19,1%, y para la educación de nivel terciario, del 17,8% al 20,8%.

La reasignación de recursos era cuestionable desde la perspectiva de la eficiencia, eficacia y equidad. Un informe del Banco Mundial de 1996 determinaba que los costos unitarios de la educación pública en el nivel terciario eran seis veces mayores que los de la educación primaria. El gobierno estaba malversando fondos, desviándolos del sector más accesible para los pobres y dirigiéndolos hacia los sectores que sirven a la población más acomodada. También estaba invirtiendo una gran cantidad de recursos en sectores que ya se encontraban bien atendidos por instituciones privadas, que operan a costos más bajos y que denotan un mejor rendimiento.

El gobierno ejerce una fuerza tan dominante en los sectores de primaria y secundaria que la búsqueda de soluciones debe comenzar por los cambios de políticas. Entre estos cambios, lo más importante debe ser la corrección del patrón de gastos para honrar el requisito constitucional de otorgar “la más alta prioridad presupuestaria” a la educación básica. La Autoridad Nacional Económica y de Desarrollo (NEDA) elaboró un Plan de Desarrollo a Mitad del Período (MTDP) para 1999-2004, el cual concede primacía a la educación básica. Pero como el MTDP es un documento que establece las prioridades presupuestarias, enfrenta la oposición de aquellos sectores que serán objeto de recortes presupuestarios. La NEDA debe realizar un cabildeo para obtener el respaldo del presidente y de la asamblea legislativa. En esta batalla, la NEDA empezó a acercarse a grupos de la sociedad civil para tratar de movilizar ayuda para el MTDP.

### ***Reforma de las universidades estatales***

Es posible que el clamor por una revisión y reforma del sector de las universidades estatales sea atendido finalmente. Aun las mismas universidades estatales existentes se oponen a la creación de otras nuevas, al reconocer que cada una es un competi-

dor adicional que lucha por una porción del pastel presupuestario. Pero una moratoria en la creación de nuevas universidades estatales no sería suficiente. A partir del informe de 1995 del Grupo de Trabajo sobre Educación Superior en Filipinas, el PESS concluyó que “las universidades estatales en su mayoría (...) no serán reconocidas internacionalmente como poseedoras de las características y los criterios para ser consideradas como instituciones de nivel terciario”.

La propuesta del PESS para racionalizar el sistema de universidades estatales ha recibido el apoyo de informantes expertos. La propuesta exige la evaluación de esas universidades para identificar aquellas que merecen ser designadas como institutos de educación superior y recibir apoyo presupuestario estatal constante. A otras se les concedería una oportunidad, durante un tiempo especificado, para ganarse su lugar en el sistema. Durante este período, se les permitiría una mayor autonomía para administrar sus operaciones. Una parte de la prueba se centraría en su capacidad para generar ingresos provenientes de los mercados a los cuales atienden. Las más débiles podrían considerar su adhesión a una universidad estatal establecida y su integración en un sistema universitario multicampus. Para aquellas que no logren ser acreditadas y que no deseen una fusión, la alternativa sería recaudar fondos procedentes del mercado u otras fuentes, ya que el financiamiento estatal se retiraría en un plazo determinado.

De esta manera, la racionalización del sistema de universidades estatales liberaría recursos que podrían ser canalizados hacia la educación básica. Sería necesario realizar otros cambios para permitir que el DECS use más eficazmente los fondos. La autoridad encargada de tomar decisiones con relación al empleo de personal y la administración del presupuesto debe acercarse a las unidades de operación. Los consejos escolares posiblemente podrían asumir una mayor responsabilidad por las escuelas primarias y secundarias en sus áreas.

### ***Garantía de calidad***

Los problemas en el sector de la educación terciaria no son menos serios. Sin embargo, las iniciativas del gobierno para mejorar la calidad de la educación básica servirían para tratar una de sus preocupaciones más críticas: la falta de preparación de los egresados de la secundaria para abordar estudios de nivel universitario. Una mejora en la calidad de los aspirantes a la universidad reduciría la carga y el costo de los cursos de propedéutica que muchas instituciones de educación superior consideran necesario implementar en la actualidad.

El segmento de educación terciaria del sector privado no se opondría a que los fondos gubernamentales para la educación fluyeran sobre todo hacia la educa-

ción básica. Sin embargo, como el gobierno de hecho asigna fondos para la educación superior, una parte de estos también debería ser accesible para el sector privado. En 1999, el 80% de este presupuesto se destinó al apoyo de las 107 universidades estatales. Muchas de las 1.045 instituciones privadas probablemente no sean mejores que las peores universidades estatales. Pero ellas no extraen fondos del erario público. El mismo proceso de investigación propuesto para las universidades públicas también podría servir para determinar cuáles entre las instituciones privadas merecen el apoyo gubernamental.

La garantía de calidad es un tema crítico en la educación de nivel terciario, tanto privada como pública. Debido a que el sector privado depende del apoyo del mercado y está menos limitado por regulaciones burocráticas, debería ser mayor en él la motivación y la libertad de acción para explorar las conexiones de la comunidad para abordar este tema. Esta es la dirección que está tomando la Comisión Presidencial para la Reforma Educativa (PCER), creada por la administración de Estrada en 1999.

Tres elementos ofrecen la base fundamental para la garantía de calidad en la educación superior en Filipinas. La Comisión para la Educación Superior establece estándares mínimos para la creación de una nueva institución y aprueba nuevos programas. En los campos profesionales, tales como la ingeniería, la medicina, el derecho y la contabilidad, en donde se exige la graduación de un programa de licenciatura, los egresados deben aprobar un examen de un consejo gubernamental o un examen de aptitud para ser autorizados a practicar sus profesiones. Estos dos elementos hacen que el sistema filipino sea similar al europeo, en donde el gobierno básicamente determina y hace cumplir los estándares de calidad.

El sector privado también se adhiere a un sistema de acreditación voluntaria para monitorear y mantener los estándares de calidad. Debido a la diversidad del sector, se ha desarrollado un sistema en donde cada asociación educativa por separado y en forma independiente realiza su propia acreditación, ante todo para sus miembros. Así, las escuelas católicas, protestantes y no confesionales tienen sus propios equipos de acreditación.

En el pasado, el sistema fue vulnerable a la acusación de “compra de foros”. Una escuela que tiene poca confianza en sus estándares podría estar tentada de presentarse ante el organismo de acreditación si considerara que así tendría más posibilidades de obtener una calificación satisfactoria. El establecimiento de una federación entre los encargados de la acreditación de las diferentes asociaciones educativas ha promovido el desarrollo de estándares comunes y ha eliminado en gran parte la base para acusaciones de compra de foros.

El sistema de acreditación voluntaria es similar al practicado en Estados Unidos. En el sistema americano, sin embargo, los organismos de acreditación están organizados según las disciplinas académicas y las profesiones. Por lo tanto, los programas de administración de empresas e ingeniería de una institución estarían sujetos a organismos separados de acreditación. Filipinas adoptó un sistema similar para mejorar sus programas de ingeniería y ciencias. La CHED estableció comités técnicos que evalúan las fortalezas y debilidades de los programas académicos ofrecidos por las instituciones en estos campos y que recomiendan mejoras.

### ***Incorporación basada en disciplinas***

El Comité de Garantía de Calidad de la PCER está estudiando la posibilidad de extender a un área más amplia el concepto de la acreditación por profesión o disciplina. El objetivo sería establecer una serie común de estándares y un proceso común para evaluar los programas que capacitan a los estudiantes para un campo en particular:

A tales efectos, se reclutaría a expertos para que brindaran ayuda tanto en la articulación de los estándares como en la evaluación real de los programas respecto a estos estándares. Los profesionales deberían poder contribuir con ideas valiosas sobre el tipo de habilidades que requiere actualmente la profesión para atender las necesidades del mercado, así como sobre el tipo de capacitación que podría ayudar a desarrollar estas habilidades. El momento también parece ser el oportuno para obtener su ayuda. En años recientes, empleadores y grupos de profesionales han manifestado su preocupación sobre la calidad de los egresados de las escuelas que se integran en la fuerza laboral.

El tipo de acreditación profesional que se prevé no tendría que sustituir la realizada por las asociaciones educativas. Estas podrían querer evaluar otros valores diferentes de la competencia técnica. Sin embargo, se espera que las escuelas deseen obtener el sello de aprobación emitido por el nuevo organismo a medida que el mercado empiece a responder al aval de este. La CHED también expresó su disposición a considerar la concesión de incentivos para programas que cumplen con los estándares.

La participación más estructurada de profesionales en el proceso de evaluación también podría ayudar a inducir una revisión de los exámenes gubernamentales para el otorgamiento de licencias. El público presta gran atención a los resultados de estos exámenes, al considerarlos indicadores convincentes de calidad. Las escuelas cuyos egresados obtienen buenas calificaciones en los exámenes exageran los resultados en los medios de comunicación para reclutar estudiantes. La importancia que se concede a los exámenes también ha causado que los centros de revisión se con-



viertan en un negocio floreciente. La CHED ya propuso cancelar el reconocimiento de aquellos programas escolares que en repetidas ocasiones no logren producir egresados que aprueben los exámenes.

Sin embargo, hay un peligro que consiste en permitir que los exámenes de concesión de licencias dirijan los programas académicos y el proceso educativo. El currículo de las escuelas de derecho, por ejemplo, presta escasa atención a nuevas áreas, tales como los derechos de propiedad intelectual, la ley del medio ambiente o los derechos humanos; los cursos sobre estos temas restarían tiempo a las materias de abogacía. Las escuelas consideran que deben enseñar para preparar a los estudiantes para las pruebas de aptitud. Es preciso plantearse si esto es deseable. La validación periódica de los exámenes es necesaria para determinar tanto su relevancia para las tareas que esperan a los profesionales como su capacidad para evaluar las competencias requeridas.

El sistema de acreditación deseado también debe reconocer el contexto de los países en desarrollo en donde funcionará. Los indicadores de calidad no pueden ser implementados como estándares absolutos. Este es el problema con algunos de los requisitos mínimos establecidos por la CHED para nuevas escuelas. Muchos puntos, en particular aquellos relacionados con las instalaciones que deben tener las nuevas instituciones, parecen haber sido tomados de normas de países desarrollados que las escuelas existentes no poseen y que podrían no ser capaces de cumplir; aun tomando en cuenta el período de gracia permitido por la CHED.

El país no constituye un mercado para la educación en donde compiten todas las escuelas. En cambio, posee distintos mercados regionales. Las escuelas en las regiones más pobres, con algunas excepciones, no podrán igualar la calidad de las mejores de Manila. Pero las escuelas de Manila no son accesibles a los estudiantes de las regiones más pobres. El sistema de acreditación debe contemplar las variaciones regionales, establecer estándares mínimos, calibrar las etapas hacia las normas de una calidad superior, y proveer incentivos para el movimiento ascendente en la escala.

La propuesta de la PCER aún requiere de trabajo adicional. Los temas que deben tratarse incluyen la composición del panel de acreditación profesional, la manera de selección y sustitución de sus miembros, sus fuentes de apoyo financiero y los mecanismos para proteger y mejorar su credibilidad. El sistema de acreditación parece prometer un mayor rigor en la evaluación: basarla en criterios técnicos y profesionales, y en una mayor consideración de la diversidad regional del país. Además, el sistema también tiene que ser más sensible a la realidad del mercado. La dirección de un área dominada por el sector privado inevitablemente debe reconocer las fuerzas del mercado.

## Perspectivas regionales

El “milagro asiático” ha perdido gran parte de su lustre tras la crisis financiera y económica que recorrió la región Asia-Pacífico en 1997. Lo que permanece incuestionable es el papel crítico que jugaron las inversiones en la educación para hacer crecer las economías del Dragón y del Tigre de Asia del Este y del Sudeste. Los pronunciamientos milenarios que presajaron la llegada de la Era de la Información sólo han servido para reforzar la preocupación entre las naciones sobre la situación de sus respectivos sistemas educativos.

Es sorprendente notar que los países desarrollados parecen estar tan disconformes con sus escuelas como sus vecinos subdesarrollados. Los europeos temen que los egresados de sus instituciones educativas puedan no estar suficientemente preparados para el Euro común y mucho menos para el mercado global. Singapur desea que sus escuelas produzcan más empresarios. Japón quiere más egresados creativos. Sorprendentemente, Estados Unidos se preocupa de si sus escuelas primarias y secundarias preparan adecuadamente a los estudiantes.

Para remediar sus problemas, los países desarrollados poseen recursos para explorar innovaciones de alta tecnología. Ellos pueden instalar computadoras en las aulas, conectar a las escuelas a Internet y experimentar con la educación a distancia. Habiendo comenzado tarde, los países en desarrollo de América Latina y el sudeste asiático teóricamente se pueden beneficiar de la tecnología de vanguardia disponible en Japón y Estados Unidos. Sobre el tema de la gobernabilidad en el sector de la educación, sin embargo, es más probable que estos países aprendan unos de otros en vez de aprender de los países más ricos y más avanzados tecnológicamente.

Esto no pretende restarle importancia a la tecnología, sino sólo subrayar el hecho de que América Latina y el sudeste asiático tienen muchos más problemas en común que los que comparten con los países desarrollados. La lista de preocupaciones comunes incluye la pobreza, especialmente en el sector rural; una tendencia hacia la centralización burocrática; la diversidad étnica y lingüística en varios países; y la intrusión de consideraciones políticas de diversas facciones en la toma de decisiones sobre temas educativos. Este complejo de problemas no se somete fácilmente a una solución tecnológica.

El punto de partida hacia una solución podría requerir de un enfoque similar al utilizado por la Fundación Social en Colombia; es decir, trabajar la visión “imaginaria” o evocadora de lo que la estructura y el proceso educativo deberían proponerse lograr; y luego movilizar un consenso social para apoyar la misma. Sin tal consenso, la tecnología puede ser una distracción. La publicidad exagerada sobre la “au-

topista de la información", la sociedad del conocimiento y la competencia global no debería llevar a que países como Colombia y Filipinas dejen de hacer hincapié en el tema fundamental de la equidad, el cual debe ser abordado por las autoridades del sector de la educación. La alfabetización en computación sería un objetivo al cual valdría la pena aspirar, después de asegurar el logro de la alfabetización funcional y del aprendizaje de las nociones elementales del cálculo aritmético. Los programas que exigen una computadora en cada escuela parecen sumamente inverosímiles cuando muchos establecimientos ni siquiera tienen agua corriente y los estudiantes deben compartir libros de texto básicos con seis o siete compañeros de clase.

Como Filipinas es una nación relativamente joven y oprimida por la carga de un pasado colonial, también se beneficiaría del énfasis explícito que los educadores en Colombia y Brasil concedieron a la educación como proceso político y liberador; así como al papel que juega la escuela en la preparación de los estudiantes para que ejerzan sus derechos y cumplan con sus responsabilidades en una comunidad democrática. A pesar de la extensa experiencia con instituciones, estructuras y procesos democráticos representativos introducidos por los estadounidenses, permanece una duda considerable respecto a la incorporación de los valores democráticos en la sociedad filipina. El sistema educativo estaría implicado en cualquier disyunción entre las convicciones y la conducta de los filipinos.

Las computadoras son máquinas maravillosas para transmitir información. Ello podría formar parte de su atractivo para los sistemas que valoran el aprendizaje por memorización. Sin embargo, tal como lo sugiere el ejemplo de la Escuela Nueva, el mejoramiento de la calidad muchas veces implica un cambio cultural, "un cambio de énfasis, de la transmisión de información hacia (...) la comprensión y la construcción social de los conocimientos". Este argumento también es válido para Filipinas.

*Página en blanco a propósito*

## CAPÍTULO 4

# Los desafíos de la educación japonesa: de la uniformidad a la diversidad

**Anne Emig e  
Ikuko Shimizu**

El prestigio de los sistemas educativos de los países asiáticos de alto rendimiento está asociado, en parte, con un buen desempeño en las pruebas internacionales de matemáticas y ciencias, y con los indicadores económicos. Japón, en particular, tiene antecedentes de logros para dar a conocer cuando el “éxito” en la educación se define más explícitamente como “el promedio de calificaciones altas en una amplia gama de materias distribuidas entre la población en edad de estudiar a un costo relativamente bajo para el público” (Rohlen, 1997). En este capítulo se analiza la forma en que Japón ha organizado su sistema educativo y se trata de entender las raíces de sus logros.

El capítulo comienza con una descripción de la educación antes de la guerra, y luego presenta un perfil de la fundación y de la sistematización de la educación pública, en particular de la orientación hacia la educación pública universal. A continuación, se considera cómo se expandió el sistema educativo durante el período de la posguerra, se describe la planificación y la administración coordinadas de las escuelas, así como los métodos educativos eficaces en las aulas que contribuyeron a los logros y las oportunidades equitativas en todo el sistema. Más adelante, se describe la expansión de la educación luego del nivel obligatorio, además de la relación entre escuela y trabajo, que es propia de Japón. También se hace referencia a la influencia de los valores tradicionales y la cultura, y se ahonda en los problemas emergentes relacionados con el sistema educativo actual. Después de explicar algunas de las medidas adoptadas por las autoridades centrales y otros involucrados en respuesta a estos temas, el capítulo concluye con una perspectiva general de las principales dificultades que deben superarse en el futuro.

Ciertas evaluaciones del desempeño educativo no reflejan la gama completa de productos y resultados, entre los que se encuentran las habilidades cognitivas y sociales. Estas evaluaciones podrían hacer hincapié en los aspectos fuertes de Japón, pero tal vez no identificarían sus aspectos débiles. Sin embargo, evaluar el costo de lo que se ha logrado podría ser tan importante como reconocer los beneficios de lo que se ha alcanzado. Teniendo esto presente, en este capítulo se trata de ofrecer una visión panorámica del sistema educativo de Japón, que incorpora la evolución de su historia, su cultura y sus instituciones.

## **Las raíces de los logros**

Entender el camino que recorrió Japón para lograr la educación primaria universal a principios del siglo XX es importante por dos razones. La primera de ellas es que un sistema escolar consolidado es una condición previa para un buen desempeño educativo. La segunda es que el proceso de evolución, al igual que las condiciones tradicionales previas, ha moldeado la educación actual y sus resultados. La historia revela los vínculos entre los sistemas educativos y el desempeño (Rohlen, 1997). La descripción y análisis del desarrollo de la educación japonesa podrían explicar qué hay detrás de su alto desempeño, así como de su falta de innovación.

## **Se funda una educación: la restauración Meiji y la educación moderna en Japón**

Desde hace mucho tiempo en Japón, al igual que en otras partes del mundo, la educación se ha considerado como un medio para el desarrollo personal. La estratificación estricta en cuatro clases durante la era Edo (1600-1868) distinguía entre la clase guerrera y los demás estratos: agricultores, artesanos y comerciantes. Antes de la restauración Meiji en 1868, había dos formas de educación para dos clases separadas socialmente: una para la elite –la cual representaba apenas un poco más del 5% de la población e incluía a la clase guerrera (es decir, a los shogun, daimyo y samurai), así como a los soldados de infantería hereditarios de menor categoría– y la otra para los plebeyos.

En las escuelas para los hijos de la elite se hacía hincapié en el confucianismo. En las *terakoya* –instituciones de educación privada para las masas no pertenecientes a las elites– se enseñaba lectura, escritura y aritmética básica. Las *terakoya* surgieron a fi-

nes del período medieval, cuando evolucionaron desde los establecimientos educativos de los templos budistas (*tera* significa templo en japonés). No recibían subsidios ni estaban sujetas a supervisión del gobierno, pero comenzaron a extenderse espontáneamente a fines del siglo XVIII, estimuladas por el deseo de educarse que tenía la población. Aunque las tarifas de las *terakoya* variaban, estas se costeaban con donaciones y contribuciones de los padres de familia; la remuneración que los padres ofrecían a los maestros era una forma de agradecimiento. El monto dependía de los medios de que disponían los padres, mayormente en especie en el área rural y en efectivo en las ciudades. Para mediados del siglo XIX, estas instituciones locales autónomas se encontraban en ciudades pequeñas y pueblos rurales en todo el país. Dore (1984) calcula que hacia el final del siglo XIX, aproximadamente un 40% de los niños japoneses y un 10% de las niñas recibía algún tipo de educación fuera del hogar.

Cuando ya se registraban niveles razonablemente altos en la educación —el índice de alfabetización era aproximadamente del 40% justo antes del comienzo de la era Meiji en 1868— la Constitución Meiji sentó las bases para la educación moderna como parte del régimen de apertura y modernización del país. A partir de 1872, se emitieron varias órdenes relacionadas con la educación. La orden de 1872 se apartaba del sistema tradicional del confucianismo y reflejaba novedosas ideas occidentales, tales como la importancia que se asignaba al individualismo y al valor práctico de la educación. La orden destacaba que esta era una fuente de éxito en la vida para todos y, por primera vez en la historia de Japón, recomendaba el establecimiento de la educación pública mediante la creación de un sistema educativo igualitario nacional. Se cerraron las escuelas especiales para niños de las elites, y muchas de las 26.000 instalaciones escolares establecidas por el gobierno se crearon mediante conversión de las *terakoya*.

Este esfuerzo por promover la igualdad social por medio de un sistema escolar moderno era parte de la visión de la orden de 1872. Sin embargo, se criticaron los ambiciosos planes de sistematización escolar y las medidas audaces para aumentar los servicios educativos. La orden se basaba en modelos occidentales y no tuvo en consideración las necesidades sociales y las condiciones únicas de Japón. En cuanto a orientación y contenido, se seguía prefiriendo el estilo tradicional de educación de las *terakoya*, lo que representaba un enfoque estrictamente local iniciado por el público en general.

Por consiguiente, se promulgó una nueva ordenanza en 1879. Esta también concedía gran importancia a la educación primaria universal, hacía hincapié en los esfuerzos gubernamentales por establecer una base para la educación nacional a nivel de primaria, y asimismo reflejaba el sistema americano descentralizado de la administración educativa. Esta nueva ordenanza difería de la de 1872 por cuanto permitía a

los gobiernos locales mayor autonomía en la formulación de programas educativos. No obstante, la ordenanza de 1879 provocó el deterioro del sistema escolar de primaria, lo que condujo a la redacción de una nueva en 1880, que asignaba mayor importancia al control nacional y a la intervención gubernamental en la administración de la educación local. En ese momento, se prohibió la traducción al japonés de libros de texto extranjeros, como parte de un esfuerzo nacional para unificar la ideología y los principios enseñados en las escuelas.

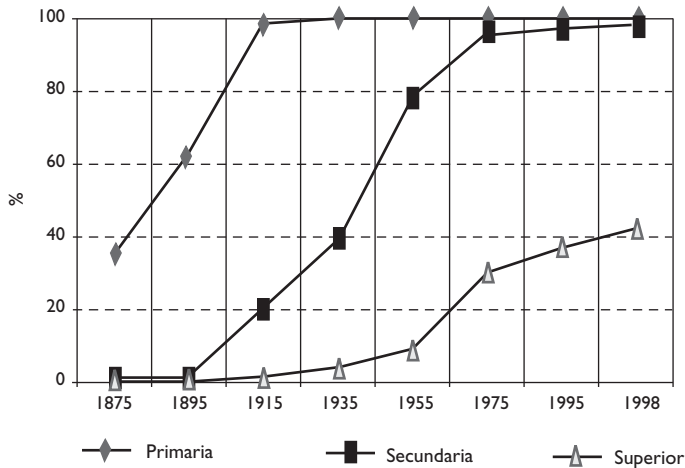
### ***El desarrollo de la educación primaria***

El primer sistema de educación estrictamente obligatoria se instauró con la ordenanza de educación primaria emitida en 1886. Anteriormente, los padres y tutores no estaban obligados por ley a enviar a los niños a la escuela. La orden de 1886 especificaba que "...los padres y los tutores de los niños tienen la obligación de velar por que estos reciban una educación general". Era la primera vez que se utilizaba la palabra "obligación", pero a los padres y tutores aún se les permitía posponer la educación de sus niños bajo ciertas circunstancias (por ejemplo, enfermedad y pobreza). Sin embargo, el índice de asistencia a la escuela primaria seguía siendo inferior al 50%, debido principalmente al alto costo de la matrícula y a que los niños eran una fuente importante de mano de obra familiar<sup>1</sup>. El aumento constante en el promedio de ingresos familiares como resultado del desarrollo de la industria liviana gradualmente hizo que el pago de la matrícula fuera más asequible para muchas familias.

Según la ordenanza emitida en 1890, el propósito de la educación primaria se componía de tres partes esenciales: educación moral, educación cívica y educación para adquirir habilidades y conocimientos. Diez años más tarde, la ordenanza de 1900 estipulaba que todos los cursos de la escuela común elemental debían durar cuatro años, y explicaba en detalle numerosos reglamentos atinentes a la asistencia obligatoria. Esta orden también eliminaba el pago de matrícula. En esa época, se comenzó a extender en Japón una actitud positiva y generalizada con respecto a la educación. En 1906, el índice de matrícula escolar llegó al 96,6% (ver el gráfico 4.1). Otro logro notable fue el descenso gradual de las diferencias regionales y de género en los índices de asistencia, con lo cual se logró en Japón un sistema educativo igualitario de educación primaria en un lapso relativamente corto.

<sup>1</sup> Entre 1878 y 1882, el 82,3% de la población económicamente activa de Japón formaba parte del sector primario. Esta cifra descendió al 69,6% entre 1898 y 1902; al 49,4% en 1930; y al 13,9% en 1975 (Okita, 1980).



**Gráfico 4.1** Índices de matrícula de Japón, 1875-1998

Fuente: Ministerio de Educación, Ciencia, Deportes y Cultura, 2000.

En particular, el establecimiento de la educación primaria casi universal se relacionaba directamente con la decisión de Japón de adoptar una estructura educativa en forma de pirámide (Okita, 1980). Para ello, el gobierno creó un sistema educativo de base amplia que asignaba particular importancia al mejoramiento de la educación primaria, en vez de una estructura en forma de pilar que hubiera prestado mayor atención a la educación superior. En 1907, la escuela primaria común se amplió de cuatro a seis años, lo que condujo a un aumento gradual de la atención pública hacia la educación de nivel medio y superior. Estos logros son testimonio de la importancia de la iniciativa gubernamental. Sin embargo, algunos factores sociales y culturales como la existencia de un idioma único y de una sola religión también incidieron en los logros. Igualmente importantes fueron el aumento del nivel de vida y un reconocimiento cada vez mayor del vínculo entre el valor de la educación y mejores condiciones económicas.

Un número considerable de las reformas educativas de Japón se originó en la "política de actualización" que el país adoptó para alcanzar el nivel de las naciones occidentales mediante "la educación en masa" (Cummings, 1997b). La absorción de los sistemas y los conocimientos avanzados occidentales en diferentes aspectos del desarrollo, también caracterizaban a Japón como una de las "naciones receptoras de

información” (Murata y Takakura, 1997). Sin embargo, lo realmente único fue la forma en que el país “japonizó” estas influencias externas, es decir, la manera en que intentó adaptar los modelos occidentales a las condiciones propias, y cómo mantuvo una base nacional de decisión y control. Los resultados fueron políticas educativas centralizadas, métodos educativos estandarizados y resultados homogéneos, todo lo cual le ha dado forma a la educación en Japón hasta el presente.

### **La trayectoria de un país de alto rendimiento: educación en la posguerra y educación primaria universal**

La reforma educativa efectuada luego de la Segunda Guerra Mundial fue fundamental para darle forma al sistema educativo actual de Japón. Ella se convirtió en la base del desarrollo educativo y, como tal, merece atención. En especial, cabe recordar el cambio importante en la manera de administrar la educación durante los años de la posguerra. La función del Ministerio de Educación cambió, al dejar de lado las funciones de dirección, control y orden, para asumir las de supervisión, asesoramiento y ayuda.

#### ***Evolución de iniciativas de políticas y consolidación institucional***

Cuando Japón entró en la Segunda Guerra Mundial, las escuelas de educación primaria se reorganizaron en escuelas nacionales, y se realizaron las reformas correspondientes en la estructura y la enseñanza. En 1937, la Oficina de Control Ideológico se reorganizó como Oficina de Instrucción de Nacionalismo, destinada a asociar la instrucción con el patriotismo. La Ley Escolar Nacional emitida en 1941 también les daba a las escuelas visos de fervor nacionalista, y ponía de relieve la lealtad hacia el Estado del emperador. La experiencia reveló que un sistema educativo con control centralizado podía manipularse fácilmente para convertirlo en una herramienta de adoctrinamiento nacionalista.

Cuando terminó la Segunda Guerra Mundial, en agosto de 1945, Japón fue sometido a la ocupación estadounidense. Algunas de las reformas relacionadas con el establecimiento de la democracia durante estos años, entre otras las educativas, suelen denominarse “americanización bajo la ocupación”. Sin embargo, no hay que olvidar que para entonces Japón ya contaba con un sistema educativo estable, creado durante el período anterior a la guerra, lo que permitió una estructuración eficaz de las instituciones educativas después de la contienda, además de un crecimiento acelerado de la educación secundaria y terciaria. Por lo tanto, a la par de una serie

de pasos hacia la democratización, también continuaron vigentes los logros educativos alcanzados antes de la guerra, entre otros un marco administrado centralmente y la importancia concedida a lo básico en la escuela primaria.

En 1947, la Ley Fundamental de Educación introdujo la educación obligatoria 6-3 y el sistema escolar 6-3-3-4. Después de 1952, cuando Japón fue restaurado como poder soberano pleno, siguió asignando particular importancia a la función fundamental de la educación para el avance de una sociedad y de una nación democráticas. Varios ajustes permitieron que el sistema 6-3 aumentara rápidamente los índices de matrícula escolar y ampliara el número y la igualdad de oportunidades educativas. Las siguientes son algunas de las medidas tomadas:

- *Controles sobre la remuneración de los maestros.* La Ley de 1952 sobre la Partida del Tesoro Nacional para Gastos de la Educación Obligatoria estipulaba que la mitad de los sueldos de los maestros del sistema educativo obligatorio sería sufragada por el gobierno nacional.
- *Reglamentación sobre el tamaño de las clases.* La Ley de 1958 sobre la Norma para la Organización de las Clases y para el Número Fijo de Personal Educativo en Escuelas Públicas Locales Obligatorias sentó las bases para determinar el número de niños por maestro.
- *Subsidio para el material didáctico y el equipo para las aulas.* La misma ley de 1952 que estipulaba apoyo nacional para los sueldos de los maestros también preveía subsidios para compras de material didáctico.
- *Ayuda financiera para niños en edad de educación obligatoria que viven en circunstancias difíciles.* Por medio de la Ley de Protección de los Medios de Vida, de 1950, del Subsidio Nacional para la Distribución Gratuita de Libros de Texto para Niños de Primaria con Dificultades Financieras, aprobado en 1956, y de la modificación de la Ley de Almuerzos Escolares, en 1956, las familias necesitadas recibían ayuda para el pago de útiles escolares, ropa, transporte y almuerzos para sus hijos.
- *Atención especial para la educación en lugares remotos.* La Ley para la Promoción de la Educación en Zonas Aisladas, de 1954, abarcaba medidas para mejorar las condiciones en todo el sistema educativo en lugares remotos del país.
- *Atención a niños discapacitados mental o físicamente.* Este apoyo tuvo su origen en la Ley de 1954 para la Promoción de la Asistencia a las Escuelas para Ciegos, Escuelas para Sordos y Escuelas para Discapacitados.

Además de estas medidas, se llevó a la práctica una política uniforme para los aspectos financiero y de personal, que equiparaba los sueldos de los maestros y los gastos por estudiante en todas las escuelas públicas.

Medidas como estas, diseñadas por medio de la planificación integral y la administración del Ministerio de Educación, han logrado que el marco educativo japonés mantenga sus raíces de centralización. Sin embargo, el gobierno nacional no toma parte en la administración cotidiana de las escuelas. La educación pública también goza de flexibilidad en el nivel local y de las escuelas. Esta característica se puede observar en los aspectos de la enseñanza en la educación japonesa.

### ***Desarrollo eficaz del sistema de enseñanza***

El alto rendimiento no se circunscribe únicamente a la educación primaria universal. En Japón, la uniformidad y la igualdad educativa también han sido cruciales. Las autoridades centrales han tomado una serie de medidas decisivas para conformar un sistema educativo sólido y estandarizado, al abordar mecanismos administrativos relacionados con muchos aspectos del diseño y la organización de escuelas y aulas.

La primera y la más importante de las medidas ha sido la creación de un currículo nacional uniforme. El diseño y la puesta en práctica de currículos se consideran como el corazón de la administración escolar (Murata y Takakura, 1997). Algunos métodos relacionados con el currículo parecen ser únicos, como la enseñanza de materias básicas en la mañana cuando se prevé que los niños tienen una mayor capacidad de concentración. Se hace hincapié en una buena comprensión del contenido cognitivo de las materias, en particular en las primeras etapas de la educación primaria. El magnífico desempeño de los estudiantes japoneses en ciencias y matemáticas básicas en pruebas internacionales, confirma este argumento.

En las escuelas también se asigna importancia a las actividades no académicas, entre otras a los programas relacionados con las condiciones de limpieza de las escuelas, la higiene personal, la preparación para desastres y los almuerzos servidos por los alumnos (Murata y Takakura, 1997). La educación moral también es importante, aunque cabe señalar que una instrucción de este tipo hace tiempo que está vinculada estrechamente con el desarrollo socioeconómico de Japón. Desde principios hasta mediados del siglo pasado, el contenido de los libros de texto para la educación moral destacaba temas tales como diligencia, modestia, frugalidad y atención médica; en tiempos de guerra, se hacía hincapié en las obligaciones hacia el Estado; y en la era de la posguerra, el centro de interés se desplazó hacia los principios de la democracia y la sociedad civil.

La uniformidad del currículo nacional permite que familias y maestros se trasladen de un lugar a otro del país sin preocuparse por cambios curriculares o pedagógicos. De hecho, lo que se enseña en segundo grado en la clase de matemáticas durante la primera semana del trimestre, por ejemplo, es equivalente en todas las prefecturas y a lo largo de todo el país. Sin embargo, cabe señalar que el currículo nacional japonés y las directrices que lo acompañan contienen enunciados generales de los objetivos, pero no detallan cada uno de los aspectos de las materias de la enseñanza, ya que esto limitaría la flexibilidad de los maestros.

La segunda medida esencial tomada por las autoridades centrales de educación fue el diseño de un mecanismo nacional para la producción de libros de texto. Esto no sólo ayudó a la difusión del currículo nacional, sino también a la unificación de los principios transmitidos por medio de esos libros. De acuerdo con un método que data de 1886, el Ministerio de Educación analiza el contenido de cada libro de texto publicado por editoriales privadas, para comprobar que se ajusta al espíritu de la Ley Fundamental de Educación y de la Ley de Educación Escolar, así como al plan de estudios.

La tercera medida se refiere al compromiso de horas de asistencia a las escuelas, lo que se considera como una de las razones importantes que sustentan el buen desempeño de los niños. Los horarios de las escuelas japonesas siempre han sido uniformes y más bien rígidos. Los estudiantes japoneses tienen un año escolar más largo y, por lo general, reciben más horas de clase que sus pares de los países occidentales. En Japón, el alumno promedio de la escuela primaria asiste a clase 220 días al año, mientras que los niños estadounidenses van a la escuela 175 días (Nelson, 1996). El índice de asistencia también es muy alto, con lo cual el ausentismo no es un problema grave, lo contrario de lo que se observa en los centros urbanos de Estados Unidos o en algunas sociedades en desarrollo. En Japón, también se dedican muchas horas a las actividades extracurriculares.

La cuarta medida consiste en hacer que funcione bien la proporción entre estudiantes y docente. Durante la era Meiji y el período del auge de la natalidad después de la guerra, una sola clase habitualmente tenía más de 50 estudiantes. Actualmente, esta cifra se ha reducido a 37, en promedio, para el primer ciclo de enseñanza secundaria, aunque sigue siendo un número relativamente alto de alumnos por clase (Nelson, 1996). A pesar de todo, los estudiantes japoneses son capaces de prestar mucha atención a los docentes o a las tareas indicadas por estos (Stevenson y Lee, 1997). La estructura de las clases en las aulas japonesas y los diferentes métodos educativos utilizados captan la atención de los niños, lo que permite enseñar eficazmente a un costo relativamente bajo. Aunque hay personas que afirman que una clase con un número menor de alumnos funcionaría mejor para satisfacer las nece-

sidades individuales, el hecho de considerar al grupo como unidad básica de la enseñanza resulta bastante eficaz en Japón, donde el espíritu de equipo forma parte de muchos otros aspectos de la vida.

Por último, la capacitación exhaustiva y constante de los docentes en actividad ha contribuido enormemente al desempeño educativo de Japón. Además de la capacitación integral que reciben al comienzo de su carrera, en Japón abundan las oportunidades para la superación profesional de los docentes. En la escuela, interactúan entre ellos, trabajan juntos en la planificación de las clases y comparten ideas sobre las técnicas, reunidos en la sala de profesores. Estas actividades a su vez reaparecen en las aulas en forma de habilidades eficaces de enseñanza.

Todos estos métodos de administración sistemática de la educación nacional han guiado a las escuelas en todo el país hasta la actualidad, preparando un terreno común y fundamental para que la educación japonesa esté integrada y bien coordinada.

## **Expansión de la educación secundaria y universitaria**

Además de las reformas destinadas a lograr un acceso mayor y equitativo a la educación básica, a partir del decenio de 1950 Japón hizo grandes esfuerzos para desarrollar las escuelas del segundo ciclo de enseñanza secundaria y de educación terciaria. El porcentaje de estudiantes que continúan sus estudios más allá de las escuelas obligatorias aumentó en el decenio de 1960 (ver el gráfico 4.1), junto con el auge de la natalidad.

Al igual que en la era Meiji, cuando se consideraba a las escuelas como el motor de la modernización, la educación desempeñó un papel importante durante las décadas de acelerado crecimiento económico en Japón. La necesidad de una fuerza laboral mejor preparada, así como la demanda privada de educación luego de la obligatoria, impulsó la expansión de los índices de matrícula, en particular en los niveles secundario y terciario durante los años sesenta y setenta. El logro educativo se convirtió en un factor determinante y valioso del comienzo de la trayectoria laboral y profesional de las personas, mientras que el proceso de lograr la admisión en una institución de educación superior preparaba a los jóvenes para la participación en la economía en auge<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Aunque se afirma que el sistema educativo en Japón es igualitario, también es cierto que la educación se ha convertido en un mecanismo esencial para la movilidad social y el ingreso en los estratos de elite de la sociedad japonesa, tal como sostiene Dore (1976). Más adelante en este capítulo hay otro debate sobre la meritocracia.

El gobierno respondió a estas tendencias de la misma forma que había guiado el crecimiento de la educación primaria: asegurándose de que sus esfuerzos fuesen centralizados, integrales y complementarios para las condiciones de la sociedad. Por ejemplo, en 1955, 1960 y 1970, el gobierno publicó *Outlines of the Course of Study for Upper Secondary Schools* (Descripción del plan de estudios para escuelas del segundo ciclo de enseñanza secundaria). Cada modificación estaba destinada a que el contenido de la educación fuese más pertinente para una sociedad en desarrollo. Con miras a lograr el acceso de un gran número de jóvenes trabajadores a las escuelas secundarias, se instituyeron sistemas de tiempo parcial y de correspondencia del segundo ciclo de enseñanza secundaria. Entre 1948 y 1952, se triplicó el número de estudiantes matriculados en sistemas de tiempo parcial de escuelas del segundo ciclo de enseñanza secundaria (Ministerio de Educación, Ciencia y Cultura, 1980).

Durante los años sesenta, hubo políticas económicas que promovieron la expansión de diversas formas de educación profesional y el establecimiento de programas de ingeniería de nivel universitario. En el decenio de 1970, este método orientado hacia el crecimiento se convirtió en un enfoque de Estado benefactor que hacía hincapié en la distribución. Esto hizo que el acceso a la educación superior se tornara más justo y parejo, debido a que esta seguía siendo muy selectiva a pesar del número cada vez mayor de estudiantes que deseaban continuar su formación después de la secundaria. El gobierno apoyó el crecimiento del sistema universitario (ver el gráfico 4.1), y se produjo un aumento en el número de instituciones privadas, escuelas de formación profesional y universidades con ciclos de dos o tres años para dar cabida a la demanda en aumento. La matrícula en escuelas de formación profesional y universidades, entre otras en las escuelas de posgrado, se aceleró durante los años ochenta y noventa.

A pesar de que el gobierno japonés fomentaba la formación y la capacitación relacionadas con el trabajo durante el período de la posguerra<sup>3</sup>, el vínculo entre las instituciones educativas y la industria rara vez abarcaba colaboraciones relacionadas con el currículo, en especial con investigación y desarrollo. En Japón, al igual que en los países del este asiático, eran más las iniciativas privadas que las gubernamentales las que colmaban la necesidad de investigación y desarrollo. En cambio, la atención siguió centrada en facilitar la transición de la escuela al trabajo (Stern, 1997). En el contexto de un sistema de empleo para toda la vida, los empleadores japoneses han asumido una gran responsabilidad para capacitar a nuevos empleados, en el en-

<sup>3</sup> Esta característica se remonta a más de 100 años atrás. En 1894, el ministro de Educación de Japón de ese entonces, Kowashi Inoue, declaró la necesidad de promover la capacitación técnica para hacer frente a la competencia industrial en el mundo.

tendimiento de que esta es una inversión a largo plazo en recursos humanos<sup>4</sup>. Sin embargo, la amplia capacitación en el empleo ha desalentado a estudiantes universitarios y secundarios de convertirse en especialistas; por otra parte, esto hace que las instituciones de educación superior no estén motivadas para aumentar su creatividad curricular. Por lo tanto, la educación universitaria ha seguido siendo relativamente general en Japón, con escasas intenciones de relacionar el contenido con la ocupación.

La expansión de la educación secundaria y universitaria también le dio forma a ciertos aspectos del modo de vida japonés. Por ejemplo, el gasto considerable que acarrea enviar a los hijos a la secundaria y a la universidad ha estimulado el deseo de reducir el tamaño de las familias. Desde el decenio de 1960, el número cada vez mayor de mujeres que cursan estudios superiores instó a muchas más de ellas a formar parte de la fuerza laboral, lo que contribuyó a reducir el tamaño de las familias, aun cuando, gracias al trabajo de las mujeres aquellas disponían de más recursos para la educación de cada hijo.

## **Influencia de los valores tradicionales y de la cultura**

Es necesario entender las diferencias sociales y culturales al analizar y evaluar el desempeño de un sistema educativo. En esta sección se analizan los patrones que han influido en la educación en Japón y le han dado forma, entre otros algunos modelos que comparte con otros países asiáticos de alto rendimiento.

### ***Participación de las familias y de los padres***

El aprendizaje no sólo tiene lugar en las escuelas. En Japón y otros países asiáticos de rendimiento destacado, la estructura familiar y su actitud influyen en el progreso de los niños, de manera diferente de la de otras partes del mundo. En estos países asiáticos, los padres están dispuestos a invertir su dinero para apoyar el desempeño académico de

---

<sup>4</sup> Sin embargo, ha ocurrido un cambio gradual en esta capacitación en el empleo. Como ha aumentado la movilidad de la mano de obra, muchas empresas han comenzado a darse cuenta de que no pueden suponer que van a recibir una retribución por parte de sus nuevos empleados en forma de mayor capacidad y de lealtad a la empresa. De hecho, un estudio del Statistics Bureau of the Management and Coordination Agency (Employment Status Survey, 1999), demuestra que mientras más jóvenes sean las personas más probabilidades hay de que deseen cambiar de trabajo: aproximadamente, un 22% por ciento de la población de 15 a 24 años; un 16% de la de 25 a 34 años; un 11% de la de 35 a 44 años; y un 7% de la población de 45 a 54 años. Las cifras han aumentado rápidamente desde la década de los setenta e indican un patrón claro de la probabilidad de separación voluntaria del empleo entre los jóvenes.



**Cuadro 4.1 Costo anual de la educación fantasma por estudiante, Japón, 1998**  
(En dólares estadounidenses [tasa de cambio, US\$1 = 130 yenes])

	Escuelas primarias	Escuelas del primer ciclo de enseñanza secundaria			Escuelas del segundo ciclo de enseñanza secundaria		
		1° año	2° año	3° año	1° año	2° año	3° año
Escuelas públicas	\$655	1.250	1.475	2.140	763	749	1.620
Escuelas privadas	—	1.158	1.438	1.587	928	1.183	1.714

Fuente: Ministerio de Educación, Ciencia, Deportes y Cultura, 2000.

sus hijos, a tal grado que el gobierno puede contar con que las familias individualmente contribuyen al esfuerzo nacional general que se realiza en la educación (Rohlen, 1997). ¿Por qué los padres se muestran tan entusiastas por manejar la educación de sus hijos? Una razón convincente es que el desempeño académico está relacionado directamente con los triunfos laborales y el prestigio social; por ende, los logros de los hijos se consideran como una extensión de los logros de sus padres (LeTendre, 1996).

Los padres en estos países asiáticos dependen de lo que se conoce como “educación fantasma” para el aprendizaje de sus hijos fuera de la escuela. Aquella suele impartirse en las escuelas de preparación intensiva —llamadas *juku* y *yobiko*— y en las clases privadas. Supuestamente, estas actividades enriquecen la educación, ya que representan un desafío para estudiantes talentosos que podrían aburrirse con la educación de nivel medio en las aulas, brindan ayuda de recuperación a estudiantes que la necesitan, y preparan para los exámenes de admisión a la secundaria y a la universidad. De hecho, existe una jerarquía no sólo entre las instituciones de educación superior en Japón, sino también entre las escuelas de preparación intensiva que “abastecen” de estudiantes a las escuelas de educación secundaria y a las universidades de elite. Aunque es difícil identificar con exactitud el número de este tipo de escuelas —abarcan desde establecimientos de una sola aula a cargo de amas de casa, hasta empresas gigantescas con oficinas en el extranjero a las que acuden los hijos de padres japoneses que trabajan en el exterior— se calcula que hay entre 35.000 y 200.000, y que el volumen de ganancias es de US\$4.000 a US\$7.000 millones. Tal como se muestra en el cuadro 4.1, el costo de la educación fantasma para la familia individual puede elevarse hasta US\$2.077 por estudiante para el tercer año del primer ciclo de enseñanza secundaria. Sin embargo, parece irónico que una forma de educación dual —la existencia simultánea de los sistemas convencionales y los sistemas fantasma— haya permitido la supervivencia de los valores dominantes de la educación japonesa, es

decir, la igualdad y la uniformidad. Pero también se puede afirmar que la difusión de la educación fantasma, de costo relativamente alto, amenaza con desestabilizar la dinámica igualitaria del sistema escolar formal, cuya intención es mantener la uniformidad por estar al alcance de muchos a un costo moderado.

Además del compromiso de las familias con la educación fantasma, por lo general los padres japoneses están dispuestos a apoyar las actividades extracurriculares para sus hijos desde muy temprana edad. Estas suelen ser deportivas y artísticas, y están dirigidas al desarrollo polifacético de los niños. Según el Tokai Bank, Ltd., las principales actividades extracurriculares de los niños japoneses en el año 2000 fueron natación, piano y caligrafía.

### ***Importancia del esfuerzo: el sistema de exámenes***

Todas las escuelas de educación primaria en Japón hacen hincapié en lo básico, lo que abarca matemáticas y ciencias, arte, música y, especialmente, aptitudes sociales, entendidas como relaciones humanas armoniosas y de cooperación. A medida que los estudiantes avanzan en sus estudios, el centro de interés pasa a ser el trabajo arduo y la perseverancia, y el desafío que se plantea a todos es un examen de admisión competitivo. El esfuerzo es considerado más fundamental que la habilidad o aptitud para determinar el éxito del aprendizaje (Cummings, 1997b; Rohlen, 1997), lo que es una característica común a todos los países asiáticos de alto rendimiento. En este punto, la importancia que se asignaba inicialmente al apoyo mutuo se convierte en un impulso para que el individuo sobreviva en un sistema sumamente competitivo. Aunque esto podría parecer contradictorio, Rohlen señala que las aptitudes sociales y los métodos cooperativos aprendidos en la escuela primaria preparan a los estudiantes japoneses para el estudio arduo y la severidad de la educación secundaria.

Cuando los estudiantes entran en el llamado “infierno de los exámenes”, la educación dentro y fuera de las escuelas prácticamente se dedica con exclusividad a la preparación para las pruebas donde hay tantas cosas en juego. El esfuerzo intensificado por la tensión hace que se dedique más tiempo a los estudios, pero el comienzo de los exámenes distorsiona seriamente el currículo. Tanto maestros como padres de familia instan a los jóvenes a trabajar arduamente y no a explorar su creatividad.

### ***Preferencia por la homogeneidad***

La preferencia por la homogeneidad mediante la cooperación y la cohesión es un rasgo bien diferenciado que se encuentra en Japón y en el resto de los países asiáti-

cos de alto rendimiento. La heterogeneidad, por otro lado, es un concepto poco conocido. Japón es casi un país monorracial (menos del 1% de su población no es japonesa desde el punto de vista étnico); el japonés es el único idioma nacional; y la mayoría de los ciudadanos son budistas. No hay una gran disparidad en cuanto a la riqueza, y hay muy pocos niños que viven expuestos a riesgos o en la pobreza. Las alteraciones en la educación derivadas de situaciones sociales —entre ellas el desempleo, la pobreza y los delitos— son poco comunes. Esto hace que sean pocas las variaciones en los resultados académicos de toda la población.

La naturaleza del sistema educativo también refleja homogeneidad. En primer lugar, Japón cuenta con un sistema automático de promoción a otros grados, según el cual los estudiantes pasan al grado siguiente de acuerdo con su edad. Prácticamente, no hay casos de repetidores ni de deserción escolar; no se permite dejar de cursar un grado. Este mecanismo pone de relieve una conciencia horizontal y constituye la base de un enfoque igualitario.

En segundo lugar, se insiste en el orden basado en los grupos. Las escuelas japonesas capacitan a los estudiantes para que se comporten bien y compitan como una unidad; este patrón caracteriza al pueblo japonés en general, en contraste con la importancia que se asigna en Occidente al individualismo. En las escuelas primarias y secundarias, los alumnos se agrupan en las aulas de una manera que se propone ser homogénea en términos de sexo, logros académicos, lugar de residencia y mes de nacimiento. Luego, ya en la clase, los estudiantes se dividen en grupos más pequeños para realizar actividades no académicas, tales como servir el almuerzo, limpiar los salones de clase y alimentar a los peces. Se prevé que, al asumir responsabilidades en la administración cotidiana de las clases junto con otros miembros del grupo, los niños se apoyen mutuamente.

Un tercer factor es el sistema de seguimiento tardío. Al no realizar un seguimiento de los alumnos sino en los últimos años de la educación, se reduce al mínimo el grado de desviación del estándar dentro de cada clase. En particular, a nivel de la primaria, las escuelas insisten en valores tales como la amistad, la cooperación y la perseverancia, que pueden lograr todos los niños, independientemente de sus niveles académicos.

Finalmente, los docentes también están organizados en grupos y trabajan juntos para desarrollar currículos comunes, para compartir responsabilidades en las actividades de los estudiantes y su orientación, y para intercambiar información. Si no están dando clases, los docentes pasan su tiempo en un salón de profesores, donde los escritorios están colocados uno frente al otro para facilitar la comunicación. Esto fomenta el trabajo en grupo y ayuda a lograr que todas las aulas del mismo grado sean homogéneas en cuanto al desempeño académico y no académico.

**Cuadro 4.2** Clasificación en pruebas de matemáticas y ciencias, en la escuela primaria y el primer ciclo de enseñanza secundaria, Japón

	1964, 1° prueba	1981, 2° prueba	1995, 3° prueba
Matemáticas, escuela primaria	N/D	N/D	3° (26)
Matemáticas, primer ciclo de enseñanza secundaria	2° (12)	1° (20)	3° (39)
	<b>1970</b>	<b>1983</b>	<b>1995</b>
Ciencias, escuela primaria	1° (16)	1° (19)	2° (26)
Ciencias, primer ciclo de enseñanza secundaria	1° (18)	2° (26)	3° (41)

*Nota:* El número total de países clasificados se da entre paréntesis.

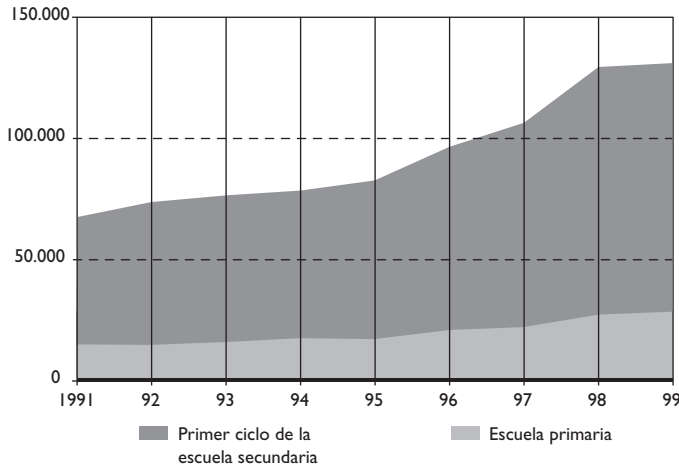
*Fuente:* Ministerio de Educación, Ciencia, Deportes y Cultura, 2000.

### Problemas e iniciativas actuales

Todos los métodos que se acaban de mencionar promueven las actitudes individuales y sociales que reflejan la cultura y los valores de Japón, por lo que ayudan a explicar el desempeño elevado que registra el país en materia de educación, así como la estructura de su sistema. Los japoneses parecen estar orgullosos de su firmeza e integridad en la consecución de los niveles máximos de desempeño educativo, ya que hasta las escuelas han podido responder a la sociedad japonesa y demostrar potencial para transformarla. La manera en que las escuelas han desempeñado una función clave en el desarrollo económico ha reafirmado el sentido de satisfacción y de bienestar entre los líderes de la educación y los padres de familia. Pero esto también ha reducido los incentivos para la innovación y la creatividad, aun cuando los tiempos han comenzado a cambiar.

Hasta la fecha, el debate se ha centrado en explorar los antecedentes del desarrollo exitoso de un sistema que satisface las necesidades de la modernización y el crecimiento económico. Este éxito se manifiesta en las calificaciones altas recibidas por los japoneses en pruebas internacionales, que se utilizan para hacer comparaciones (ver el cuadro 4.2). Sin embargo, desde comienzos del decenio de 1980, se viene notando que el sistema escolar japonés no se está adaptando a los valores y a las necesidades en constante cambio. Muchos de los llamados problemas emergentes que se plantean actualmente a la educación japonesa, en realidad, no son nuevos. Pero el marco convencional ya no basta en un ambiente socioeconómico variable. Los problemas que surgen

**Gráfico 4.2** | Número de estudiantes que se negaron a asistir a la escuela, Japón, 1991-1999



son de naturaleza cualitativa, no cuantitativa. En esta sección se considera el trasfondo de la educación japonesa en la actualidad, se investiga lo que causa sus dificultades y se describen las medidas tomadas por los interesados directos.

### Problemas emergentes

La incapacidad de las escuelas de satisfacer las necesidades de los estudiantes se ha manifestado principalmente por medio de la práctica de *ijime* (intimidación); *gkkyuu-houkai* (colapso de la estructura real de las clases debido a las actitudes de desobediencia de los estudiantes); *futoukou* (temor de presentarse a la escuela, negativa a asistir o ausencias prolongadas; véase el gráfico 4.2); y *kounai-bouryoku* (violencia en la escuela y arranques de ira). Aunque estas situaciones no constituyen características universales del sistema escolar, se trata de problemas sociales graves que suelen captar mucha atención de los medios de comunicación e influyen enormemente en la experiencia en las aulas, allí donde surgen.

En un artículo publicado en primera plana por un periódico importante de Japón (*Yomiuri*) en agosto de 2001, se informaba que el fenómeno denominado *futoukou* se podía observar en 134.000 estudiantes, uno por cada clase en las escuelas donde se imparten los dos o tres años de la secundaria. También se dijo que el número de estu-

diantes *futoukou* –definidos como los que se ausentaron más de 30 días por año– se mantuvo en constante aumento durante nueve años, lo que comprende un incremento del 3,1% entre 1999 y 2000. Como probables causas se mencionaron la intimidación en la escuela, la desconfianza hacia los docentes y las malas relaciones entre padres e hijos. El artículo señalaba que el ministerio suele limitar la solución de este problema al “regreso a la escuela (formal)”, y que el gobierno tiene dudas acerca de dar subsidios públicos a las “escuelas libres” que muchas veces aceptan a estudiantes *futoukou*. Un crítico de la educación lamentó la falta de lugares flexibles de aprendizaje en Japón, y exigió más opciones, lo que abarca el apoyo gubernamental para escuelas que se rigen por estatutos especiales, escuelas gratuitas y oportunidades de pasantías.

Las razones de estos problemas son de índole diversa. Una de ellas es que el aprendizaje escolar y los logros académicos se han vuelto demasiado importantes para el crecimiento personal, y el currículo académico tradicional se ha tomado rígido e inadecuado para satisfacer las diferentes necesidades de los estudiantes. Otra razón es el cambio en la estructura familiar. Con el aumento sin precedentes del número de familias nucleares en la actualidad, los padres dependen mucho de las escuelas y de las clases de apoyo, y en algunos casos no pasan suficiente tiempo con sus hijos. Hay personas que lamentan que en esta sociedad los adultos no le concedan la importancia necesaria a la crianza de sus hijos, y que los niños no escuchen a los adultos, a los maestros, ni se escuchen entre ellos. Los signos de alienación infantil son notorios; se observan, en particular, en el aumento de los índices de delincuencia y suicidio entre los menores. Además, hoy en día, la comunidad local tiene considerablemente menos influencia en el desarrollo de los niños, debido a que la interacción entre los de diferentes edades y entre niños y adultos es más limitada, principalmente porque la vida de aquellos gira en torno a la escuela. White (1987, p. 176) comenta que “hasta hace poco... los niños se reunían en sus barrios en grupos de amigos de diferentes edades, organizados verticalmente, lo que permitía el apoyo y el aprendizaje a partir del contacto social. Actualmente, los niños sólo se relacionan con compañeros de su misma edad, y sólo de manera casual, quizá de camino a la escuela y en la *juku*”.

La preocupación no se limita a la escuela y a los problemas relacionados con la familia. Se está tomando cada vez más conciencia de que los egresados de instituciones de educación superior no satisfacen las necesidades del mercado laboral de Japón. En la era de la industrialización y del crecimiento económico, la meta principal de la educación era la de apoyar las actividades económicas de la nación. Sin embargo, en vista de la globalización económica, hay más empleadores que necesitan trabajadores con conocimientos, experiencia, creatividad y flexibilidad (Ministerio de Salud, Trabajo y Bienestar Social, 2001). Actualmente, hace falta algo más que egresados universitarios

dispuestos a hacer de todo, que permanecen muchos años en la empresa pero sin tener una motivación para aprender constantemente (porque esta se agotó en un sistema educativo concentrado en los exámenes), o que están capacitados para trabajar eficientemente en grupo pero que carecen de creatividad y de seguridad en sí mismos. De allí que Shimotani (2000) exprese su temor por las posibles repercusiones que podrían tener en el desempeño económico de Japón, las calificaciones cada vez más bajas en matemáticas y ciencias que obtienen los estudiantes japoneses.

### ***Iniciativas para abordar los problemas de la educación***

La tendencia de la educación formal en Japón ha sido la de concentrarse en los conocimientos adquiridos mediante ejercicios y memorización, y un sistema de este tipo suele ser débil cuando se aborda la diversidad inherente a cada niño. Teniendo esto presente, el Ministerio de Educación inició una reforma educativa a mediados de los ochenta<sup>5</sup>, que adoptaba los lemas de “descentralización antes que centralización”, “diversidad antes que uniformidad” y “flexibilidad antes que rigidez”. Desde fines de los ochenta, las reformas que apuntan a “un sistema educativo viejo pero nuevo” han puesto de relieve el desarrollo de la personalidad, en particular en escuelas del primero y segundo ciclo de enseñanza secundaria. Esta perspectiva marca una transición, que va desde la simple adquisición de conocimientos hasta la asignación de mayor importancia a la aptitud para el pensamiento crítico, el juicio, la creatividad y la motivación de los estudiantes.

Las reformas que están en marcha apuntan a una transformación, en la que una educación centrada exclusivamente en el intelecto se convierte en una más centrada en las “mentes”, conocida como “educación para la mente completa” (*kokoro no kyōiku*). Las reformas abarcan elementos tales como un sistema escolar que permite a los alumnos tomar una amplia variedad de decisiones; reformas administrativas como las que se han visto en la descentralización de la administración educativa; y una mayor importancia asignada por las universidades a los vínculos con la investigación y el desarrollo. Al reconocer la escasez de recursos en Japón, cada vez se comprende mejor que la capacidad humana impulsará la competitividad en una comunidad global. El gobierno japonés ha venido aumentando los presupuestos para investigación y desarrollo, al reconocer que “no se ha invertido de manera flexible en campos de investigación importantes, por lo que el país se ha quedado a la zaga de los países industrializados occidentales” (*Japan Economic Almanac*, 2001, p. 42). En 1998, el porcentaje de fondos gubernamentales en el

<sup>5</sup> Tras el establecimiento del Grupo de Trabajo Nacional para la Reforma Educativa en 1984, el informe final se presentó en 1987.

**Cuadro 4.3** Total de horas de clase anuales por grado: antes y después de la reforma

Grado	Escuela primaria						Escuela secundaria		
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Antes de la reforma	850	910	980	1.015	1.015	1.015	1.050	1.050	1.050
Después de la reforma	782	840	910	945	945	945	980	980	980

Fuente: Ministerio de Educación, Ciencia, Deportes y Cultura, 2000.

gasto total de Japón en investigación y en desarrollo fue del 21,7%, en comparación con el 51,1% en Italia, el 41% en Francia, el 35,6% en Alemania y el 29,4% en Estados Unidos (Science and Technology Agency, 2000).

Otra cuestión urgente es el fortalecimiento de la respuesta del país a la internacionalización y a la revolución de la información por medio de una educación más eficaz en otros idiomas y en informática.

Una iniciativa destacada de años recientes ha sido la transición a la semana escolar de cinco días. Esto comenzó en 1992, cuando se liberó el segundo sábado de cada mes, y continuó en 1995, cuando se estableció que habría dos sábados libres al mes. En el futuro, ya no habrá clases los sábados. El nuevo horario refleja la preocupación respecto a una orientación escolar excesiva, y permite a la familia y a la comunidad contribuir a forjar la personalidad de los niños por medio de diferentes actividades fuera de la escuela. Sin embargo, ajustar el plan de estudios y otras medidas de acuerdo con el nuevo calendario escolar sigue siendo un tema controversial. El ámbito del debate se extiende más allá de la educación formal, porque si los padres simplemente envían a sus hijos a clases de apoyo los sábados, entonces el cambio a la semana de cinco días no mejora las oportunidades de los niños para dedicarse a actividades no académicas, tales como jugar, practicar deportes y hacer servicio comunitario. Por lo tanto, el Ministerio de Educación introdujo medidas complementarias para que los padres participen de la iniciativa de aprovechar al máximo los días sin escuela; por ejemplo, se crearon establecimientos públicos donde padres e hijos pueden realizar actividades conjuntas.

El ministerio también ha prestado atención al currículo, sobre la base de las conclusiones de una serie de investigadores y profesionales que han señalado la necesidad de crear escuelas más innovadoras. Entre los experimentos realizados hasta la fecha se encuentran “aprender de la experiencia” (*taiken gakushuu*); impartir “lec-



ciones abiertas y sin metas”; permitir cada vez más que los estudiantes seleccionen sus materias en los grados superiores; introducir pasantías y reconocerlas como créditos para la graduación; y prestar servicios comunitarios. Recientemente, el gobierno anunció una reducción del 30% del contenido de la enseñanza en las escuelas primarias y del primer ciclo de enseñanza secundaria. Esto no sólo se traduce en menos tiempo de enseñanza, tal como se muestra en el cuadro 4.3, sino también en cambios en el contenido del currículo para lograr una educación que abarque toda la mente y se concentre en la persona en su totalidad.

Sin embargo, el legado histórico positivo de la educación uniforme continúa ejerciendo presiones contrarias a estas nuevas ideas y métodos. Por ejemplo, las innovaciones como las escuelas por estatutos y las escuelas libres, que dan cabida a niños que no se adaptan al sistema convencional, todavía reciben poca aceptación nacional. Además, mientras el sistema de exámenes siga siendo tan competitivo como lo es en la actualidad, las escuelas no tradicionales –que pueden ser menos exigentes a nivel académico– no serán una opción que atraiga a estudiantes y a padres.

En el pasado, especialmente a principios de la era de la posguerra, cuando los bienes eran escasos y las personas coincidían en que la diligencia, la fortaleza, la frugalidad y el trabajo arduo eran virtudes, había ventajas claras en mantener la uniformidad y la centralización de la educación. Pero, debido a que las necesidades y los valores de las personas cambian constantemente, especialmente los de los jóvenes, los planes educativos deben ser receptivos, flexibles e innovadores para satisfacer dichos cambios. Hay una tensión entre la conservación de lo que es eficaz del sistema antiguo, y su adaptación a las nuevas necesidades.

## **Conclusión: armonización con heterogeneidad**

En resumen, el enfoque de Japón respecto a la planificación y la administración de la educación ha sido un acuerdo sistemático, administrado centralmente conforme a las metas, las normas y las directrices curriculares nacionales. La educación pública de fácil acceso a un costo moderado, guiada por los principios de la igualdad y la uniformidad, ha contribuido a mantener la estabilidad social. Por otra parte, la educación fantasma, la intensa participación de los padres de familia, una situación económica floreciente y los valores culturales han tenido un papel importante en el desempeño de alto nivel registrado en la educación en Japón. Estos diferentes factores se han entrelazado, se han reforzado mutuamente, han convergido y han moldeado el sistema japonés de educación; esto generó niveles de calidad relativamente altos con la inclu-

sión de todos los ciudadanos y se logró la homogeneidad. Hasta hace poco, el sistema funcionaba sin problemas, con coherencia entre los resultados de la educación y la necesidad de mano de obra.

Sin embargo, los mismos factores que conducen al éxito de la educación en Japón también han fomentado muy pocos incentivos para la innovación. Se acaba de iniciar un debate sobre la manera de integrar un cambio social más amplio en las reformas educativas que efectúa el gobierno, con la finalidad de hacer que las escuelas sean más atractivas y se conviertan en lugares de aprendizaje para un mundo que se encamina hacia la globalización. El desafío que se plantea a la educación japonesa consiste en alcanzar un equilibrio entre el intelecto y toda la mente, y en saber cómo adaptar e innovar con miras al futuro, sin alterar de manera fundamental el sistema que ha dado tan buenos resultados en épocas anteriores.

## Bibliografía

- Baker, David y David Stevenson. 1989. "Parents' Management of Adolescents' Schooling: An International Comparison". En: Klus Hurrelmann y Uwe Engel (eds.). *The Social World of Adolescents*. Berlín: W. de Gruyter.
- Bray, Mark. 1999. *The Shadow Education System: Private tutoring and its Implications for Planners*. París: UNESCO/International Institute for Educational Planning.
- Cummings, William. 1997a. "Patterns of Modern Education". En: William Cummings y Noel McGinn (eds.). *International Handbook of Education and Development: Preparing Schools, Students, and Nations for the Twenty-first Century*. Nueva York: Pergamon.
- . 1997b. "Human Resource Development: The J-model". En: William Cummings and Philip Altbach (eds.). *The Challenge of Eastern Asian Education: Implications for America*. Albany: State University of New York Press.
- Dore, Ronald. 1984. *Education in Tokugawa Japan*. London: The Athlone Press.
- Japan Economic Almanac. 2001. *The Nikkei Weekly*. Nihon Keizai Shimbun, Inc., Tokio.
- LeTendre, Gerald. 1996. "The Evolution of Research on Educational Attainment and Social Status in Japan". En: *Research in Sociology of Education and Socialization* 11: 203-232.
- Ministerio de Educación, Ciencia y Cultura. 1980. *Japan's Modern Educational System: A History of the First Hundred Years*.
- Ministerio de Educación, Ciencia, Deportes y Cultura. Disponible en: <http://www.mext.go.jp/english/index.htm> [julio-agosto, 2001].
- Ministerio de Salud, Trabajo y Bienestar Social. Disponible en: <http://www.mhlw.go.jp/english/index.html> [julio-agosto, 2001].
- Murata, Yukuo y Sho Takakura. 1998. *A Bilingual Text: Education in Japan*. Tokyo: Gakken.
- Nelson, F. Howard. 1996. Disponible en: <http://www.aft.org/research/reports/interntl/sba.htm> [agosto 7, 2001].
- Okita, Saburo. 1980. *The Developing Economies and Japan: Lessons in Growth*. Tokyo: University of Tokyo Press.
- Rohlen, Thomas. 1997. "Differences That Make a Difference: Explaining Japan's Success". En: William Cummings and Philip Altbach (eds.). *The Challenge of Eastern Asian Education: Implications for America*. Albany: State University of New York Press.

- Science and Technology Agency, Japan, 2000. *Indicators of Science and Technology 2000*.
- Shimahara, Nobuko. 1997. "Restructuring Japanese High Schools: Reforms for Diversity". En: William Cummings and Philip Altbach (eds.). *The Challenge of Eastern Asian Education: Implications for America*. Albany: State University of New York Press.
- Shimotani, Masahisa. 2000. "Falling Academic Skills Will Undermine Japan's Ability to Create Things". En: *Ronza* (enero). Tokio.
- Stern, Sam. 1997. "Education and Work in Japan: Implications for Policy". En: William Cummings and Philip Altbach (eds.). *The Challenge of Eastern Asian Education: Implications for America*. Albany: State University of New York Press.
- Stevenson, Harold W. y Shinying Lee. 1997. "The East Asian Version of Whole-Class Teaching". En: William Cummings and Philip Altbach (eds.). *The Challenge of Eastern Asian Education: Implications for America*. Albany: State University of New York Press.
- Tsuneyoshi, Ryoko. 2001. *The Japanese Model of Schooling: Comparisons with the United States*. Londres: Routledge Falmer.
- White, Merry. 1987. *The Japanese Educational Challenge: A Commitment to Children*. Tokio y Nueva York: Kodansha International.

## CAPÍTULO 5

# **La reforma educativa en Japón: fomentar el “gusto por la vida” mediante la informática**

**Takashi Sakamoto**

La sociedad entró en una revolución de la información equiparable a las revoluciones civiles del pasado, como por ejemplo, la revolución industrial. Los avances espectaculares en ciencia, tecnología y transferencia de información hacen que las habilidades y los conocimientos adquiridos en la escuela, rápidamente dejen de ser útiles. Para mantenerse a la par de los cambios en la sociedad y, en particular, para desempeñar una función importante en su conformación, es necesario utilizar activamente los logros científicos y tecnológicos modernos.

Las organizaciones económicas están exigiendo a la comunidad educativa que forme recursos humanos para el nuevo siglo. En abril de 1995, el Comité Especial para la Educación de la Federación Japonesa de Asociaciones de Empleadores (Nikkeiren) afirmó que las personas de la nueva era deberían estar dotadas de una gran personalidad y poseer una visión, ser originales y creativas, capaces de identificar y resolver problemas, receptivas a la globalización, y con aptitudes de liderazgo. En marzo de 1996, la Federación de Organizaciones Económicas (Keidanren) declaraba que para guiar el futuro de Japón se necesitaban personas activas, sumamente responsables y creativas.

Estas cualidades coinciden con el plan de estudios nacional estándar de Japón, cuyo propósito es motivar a los niños a aprender, adaptarse por iniciativa propia a una sociedad que está en constante cambio, adquirir una educación básica y desarrollar su individualidad. Estas cualidades también se ajustan al registro de logros escolares de los estudiantes, que hace hincapié en el interés, la motivación, la actitud hacia el aprendizaje, el razonamiento lógico, la capacidad para emitir juicios, la expresión personal y, especialmente, en la aptitud para participar activamente en la creación de una sociedad moderna.

La comprensión, uso, creación y transferencia de información con la ayuda de técnicas multimedia serán comunes a lo largo del siglo XXI. Las personas deben aprender a extraer la información que necesitan con ayuda de técnicas multimedia, y crear y enviar su propio trabajo utilizando esas técnicas. Asimismo, deberán analizar la información cuidadosamente para determinar su exactitud y aprender a no dejarse confundir ni engañar por ella. Además, deberán tener capacidad para detectar la falta de objetividad en el material informativo y evitar que este distorsione su perspectiva de la realidad. Cuando envían la información, deben respetar la vida privada de las demás personas, evitar el uso o la creación de datos sesgados o incorrectos y proteger los derechos de propiedad intelectual. En el proceso, deberán desarrollar un sentido agudo de la importancia de la información, así como de sus limitaciones.

### **Políticas educativas para una sociedad avanzada en información y comunicaciones**

Las políticas de la reforma educativa para Japón en el siglo XXI se analizaron por primera vez en un informe publicado por el Ministerio de Educación en enero de 1995. Este informe, titulado "Promoción de políticas educativas adaptadas al desarrollo de técnicas multimedia (resumen del panel)", enumeraba las medidas básicas de la reforma educativa que prepararían al país para la sociedad de la información.

En febrero de 1995, la Oficina Principal para la Promoción de una Sociedad Avanzada en Información y Comunicaciones, bajo las órdenes del Primer Ministro, anunció la "Política Básica para la Promoción de una Sociedad Avanzada en Información y Comunicaciones", que considera la revolución de la información como una fuerza para la reforma social.

Como respuesta a lo anterior; en agosto de 1995 el Ministerio de Educación emitió el documento "Directrices para la Informatización en Educación, Ciencia, Cultura y Deportes", que enumeraba las medidas concretas necesarias para llevar a la práctica las políticas anteriores. Entre estas medidas se encontraban suministrar redes avanzadas de información, comunicaciones y servicios de satélite, formular métodos educativos utilizando esta infraestructura y diseñar programas de capacitación de docentes.

Un importante informe titulado "Modelo para la educación japonesa en el siglo XXI", redactado por el 15.º Consejo Central para la Educación en julio de 1996, resumía la situación de la reforma educativa en Japón y analizaba su eficacia para resolver los problemas en el sistema educativo actual y para formar a futuros líderes. Luego, el informe se refería a la necesidad de lograr el "gusto por la vida". Esto se de-

finía como la capacidad de las personas para reconocer problemas, aprender, pensar, emitir juicios, actuar y llegar a una solución productiva en forma independiente. También se mencionaba el sentido humanitario de las personas, su disposición a cooperar, su compasión y sensibilidad, y su vitalidad.

Estas características coinciden con la lista de competencias deseables, mencionadas anteriormente. Para desarrollarlas, sostiene el informe, los niños y la sociedad en conjunto requieren de *yutori* o de “espacio para crecer”. Sin embargo, actualmente las escuelas enseñan demasiadas materias y no dejan espacio para el crecimiento. Por lo tanto, las asignaturas escolares deberían reducirse a las básicas. Se pueden enseñar materias complementarias fuera de la escuela, en cooperación con las familias de los niños y sus comunidades locales. Las horas ganadas a partir de este proceso de reducción de las materias deberían dedicarse al estudio integrado, durante el cual las escuelas podrán poner al alcance de los niños temas internacionales, informática, avances científicos y tecnológicos, asuntos ambientales y temas afines para ayudarlos a adaptarse a la sociedad en proceso de cambio.

En el informe se hacían varias recomendaciones relativas a la formación en computación, entre las que se cuentan las siguientes:

- llevar a la práctica sistemáticamente la educación en computación;
- utilizar redes de información y comunicaciones para mejorar la calidad de la educación formal;
- crear escuelas nuevas que puedan satisfacer las necesidades de una sociedad avanzada en información y comunicaciones; y
- formar personas equilibradas y formular el código de ética de la información.

Se hicieron las siguientes recomendaciones concretas:

- En las escuelas primarias, los niños deben familiarizarse con las computadoras al utilizarlas en sus actividades de aprendizaje.
- En el primer ciclo de enseñanza secundaria, los estudiantes deben tener buenos conocimientos sobre computación y aprender a utilizar la información adecuadamente, además de estudiar temas de computación avanzada según sus intereses. Las computadoras deberían utilizarse para enriquecer los currículos. Por ejemplo, las redes de información y comunicaciones tendrían que usarse durante el período de estudios integrados.
- En el segundo ciclo de enseñanza secundaria, debería promoverse el uso más activo de las computadoras en las diferentes asignaturas, sobre la base del

aprendizaje anterior. Las materias relacionadas con la información deberían fortalecerse en el segundo ciclo de la educación profesional y en escuelas para la enseñanza secundaria integral. Las escuelas generales de educación secundaria tendrían que enseñar temas relacionados con la información.

Sin embargo, el informe destacaba que se debe hacer entender a los niños que la tecnología es un mero instrumento de aprendizaje, y que la interacción con otras personas es más importante. Las computadoras y otros equipos brindan experiencias virtuales, que están subordinadas a experiencias reales de la vida, la sociedad y la naturaleza. El informe también subrayaba que es necesario enseñar el código de ética de la información para proteger la vida privada, los derechos de propiedad intelectual y la seguridad de la información. Estas ideas también definieron el rumbo de la educación en computación en Japón.

En mayo de 1997, el gabinete aprobó el “Plan de Acción de Reforma y Creación de Estructura Económica”, que establecía el uso acelerado de la tecnología en la educación. De acuerdo con el plan, la viabilidad económica y la competitividad internacional de Japón en la avanzada sociedad de la información y la comunicación depende de los conocimientos de sus ciudadanos en materia de computación. El plan abordaba el contenido de la enseñanza de informática en las escuelas primarias y secundarias, proponía la utilización eficaz de las redes y las técnicas multimedia y, de conformidad con la recomendación del Consejo de Adiestramiento del Personal Educativo, declaraba que el personal docente de la escuela primaria y secundaria debía prepararse mejor para utilizar las tecnologías avanzadas.

En agosto de 1997, el programa de reforma del Ministerio de Educación fue modificado para que tuviera en cuenta los entornos necesarios para la avanzada sociedad de la información. Sería necesario suministrar a las escuelas hardware y software de computación, así como acceso a Internet. Luego, en noviembre de ese mismo año, el Comité del Gabinete para las Medidas Económicas anunció la “Reforma Económica de Urgencia para Avanzar hacia el Siglo XXI”. La reforma de la educación se trató como parte de una reforma estructural económica orientada principalmente a la liberalización, junto con la reforma en ámbitos tales como información y comunicaciones, bienestar y atención de salud, empleo y trabajadores, finanzas, distribución y transporte.

Se hicieron las siguientes propuestas para las tecnologías de la educación en las escuelas primarias y secundarias:

- Las normas curriculares se modificarán para permitir a los niños de las escuelas primarias familiarizarse con los idiomas, la vida y la cultura de otros



países durante el nuevo período de estudios integrados. Ante la globalización en constante aumento en el ámbito de la información y las comunicaciones, los niños deben estar preparados para usar Internet y otros instrumentos de información y comunicación en inglés.

- El acceso de las escuelas a las redes se hará por etapas, de tal manera que pronto todas las escuelas de Japón estarán conectadas a Internet.
- La política de suministrar software de computación para usos educativos se aplicará constantemente. Se había previsto que en el año fiscal 1999, se habrían instalado 20 computadoras en cada escuela primaria pública (una computadora por cada dos alumnos en una sala de computación abierta para todas las clases); 42 computadoras en cada escuela del primer ciclo de secundaria y del último ciclo de secundaria general (una computadora por estudiante en la sala de computación) y ocho computadoras en cada escuela para educación especial (una computadora por estudiante en una sala de clase).
- Las normas curriculares se modificarán para que el contenido básico relacionado con información sea obligatorio en el primer ciclo de secundaria y para que los temas relacionados con la información formen parte de los programas en los últimos años de secundaria.

La promoción de la educación en informática —el ajuste de los niveles de los currículos y el suministro de computadoras, software y acceso a Internet para todas las escuelas— ya no es solamente asunto de políticas culturales y educativas sino que forma parte de las políticas económicas de urgencia de Japón. Esta realidad indica un reconocimiento cada vez mayor del vínculo estrecho que existe entre la educación en informática y el bienestar del país en el siglo XXI.

### **Uso de la tecnología de computación en la educación**

Hasta el mes de marzo de 1998, Internet se utilizaba en el 13,6% de las escuelas primarias, en el 22,7% de las del primer ciclo de enseñanza secundaria y en el 37,4% de las del segundo ciclo de enseñanza secundaria de Japón. A nivel nacional, el 18,7% de todas las escuelas, entre ellas las de educación especial, tenían acceso a Internet. El Ministerio de Educación había previsto dar acceso a Internet a todas las escuelas secundarias y las de educación especial en el año 2001, y a todas las escuelas primarias en el año 2003.

Se decidió que, a partir del año fiscal 1997, los costos relacionados con los proveedores de Internet y los costos de las comunicaciones, que suman 203.000 yenes por escuela, se iban a sufragar con ingresos fiscales del lugar donde está la escuela. Estos costos alcanzaron un total de 1.700 millones de yenes en el año fiscal 1998 y aumentaron a 8.100 millones de yenes en 2003 cuando todas las escuelas deberían haber logrado acceso a Internet.

El "Proyecto de una red de 100 escuelas", iniciado en el año fiscal 1995 y previsto para una duración de dos años, con la participación de 111 escuelas, ya terminó. Posteriormente, se implementó un proyecto de seguimiento. En escuelas y otras organizaciones educativas de Japón y de otros países, se realizan diversas actividades. Estas incluyen la recopilación, transferencia e intercambio de información; el aprendizaje y la investigación conjuntas; la producción conjunta; y las conferencias en red.

También se creó el Plan KONET, destinado a conectar a 1.014 escuelas a través de Internet y un sistema de videoconferencias. De conformidad con el plan se están efectuando otras actividades, tales como interacción por medio del correo electrónico (e-mail), recopilación de información y creación de un sitio Web.

Una encuesta realizada por la Oficina del Plan KONET reveló que el 38,5% de las escuelas tenía un terminal conectado a Internet y que el 39,45% tenía dos terminales conectados. Un 12% de las escuelas tenía 20 o más terminales con una conexión a Internet. El método de conexión por teléfono (dial-up) se utilizaba en el 89,8% de las escuelas. Internet se usaba en estudios sociales, ciencias y actividades especiales en las escuelas primarias, y en economía doméstica, estudios sociales y ciencias, en el primer ciclo de secundaria. El uso de Internet llegaba a un poco menos de cuatro horas diarias, en promedio. La creación de un sitio Web se llevó a cabo en el 65,3% de las escuelas. Los sitios Web contenían información sobre las escuelas, eventos escolares, actividades de clubes, de la comunidad local y de asociaciones estudiantiles. Sin embargo, los niños parecían tener dificultades para usar esos sitios.

Se observó que los estudiantes que participaban en el Plan KONET mostraban mejores destrezas en computación (el 60,5%), tenían acceso fácilmente a una gran cantidad de información (el 56,4%), además de una mayor motivación para el aprendizaje (el 25,3%). Como resultado de la participación en el plan, los docentes conocieron las técnicas multimedia (el 76,2%), empezaron a utilizar Internet para recopilar información (el 64%) y ampliaron sus perspectivas gracias a la interacción con sus pares de otras escuelas (el 23,6%). La participación en el plan también creaba diferencias cualitativas entre los docentes, en cuanto a la información adquirida (el 23,1%).

Además de estos proyectos, las prefecturas de Gifu, Kochi, Saga y Osaka, Mitaka City y otras zonas han venido introduciendo el uso de Internet. Algunas institu-

ciones sin fines de lucro, tales como Media Kids, también contribuyeron para que los estudiantes la utilizaran más. En el año fiscal 1997, se empezó a poner en práctica la educación a distancia por medio de conexiones de comunicación óptica con un aula principal, con lo cual los niños hospitalizados podían seguir aprendiendo.

El Ministerio de Educación también estudió el uso de servicios avanzados de computación en 20 distritos, y seleccionó a seis escuelas por distrito para el estudio. Se utilizaron dos sistemas de comunicaciones por satélite, 10 de comunicación óptica y 19 redes de comunicación digital para conectar escuelas rurales con escuelas de zonas urbanas. En muchos casos, se observó que los niños de las zonas rurales se beneficiaban de la información vívida que recibían de las escuelas urbanas, y a su vez ellos suministraban a sus pares de las zonas urbanas información sobre su rico entorno natural y su cultura tradicional.

Las videoconferencias se introdujeron en los establecimientos educativos que participan en el Plan KONET, y se utilizan con mayor frecuencia que el correo electrónico en las escuelas primarias y las del primer ciclo de enseñanza secundaria. El uso de los diferentes sistemas de Internet en la primaria y la secundaria se resume en el cuadro siguiente.

<b>Sistema de Internet</b>	<b>Educación primaria %</b>	<b>Primer ciclo de enseñanza secundaria %</b>	<b>Segundo ciclo de enseñanza secundaria %</b>
Correo electrónico	53,2%	40,9%	39,5%
Videoconferencias	66,2	43,3	26,7
CU-SeeMe	1,3	2,8	17,2

Una vez que los estudiantes del segundo ciclo de enseñanza secundaria se han acostumbrado al uso de Internet, parecen no tener dificultad en utilizar el correo electrónico y el sistema CU-SeeMe. Sin embargo, en las escuelas primarias y del primer ciclo de secundaria, el sistema de videoconferencias tal vez se utilice más fácilmente ya que son los alumnos mismos quienes aportan el contenido de la enseñanza, sencillamente al aparecer delante de la cámara.

El presupuesto complementario para el año fiscal 1998 incluía un plan para conectar a 118 escuelas –dos de cada una de las 47 prefecturas y 12 ciudades designadas por decreto gubernamental– a través de comunicaciones ópticas.

## **Currículo de educación en informática**

La promoción de la educación en informática tiene dos aspectos. Uno es el uso eficaz de la informática en materias tales como el idioma japonés, matemáticas, estudios sociales y ciencias. El otro aspecto es la enseñanza de la tecnología de la información en sí. En otras palabras, la tecnología de la información es tanto un medio de enseñanza como una materia escolar. Estos dos aspectos están relacionados: el aprendizaje con ayuda de la tecnología permite que las personas aprendan la informática utilizándola.

La informática, como un medio de instrucción, se enseña en los programas de capacitación para docentes. Como materia escolar, se dicta de acuerdo con el plan de estudios nacional estándar del Ministerio de Educación, sobre la base de la política establecida por el Consejo de Currículos. Los libros de texto de las escuelas deben cumplir con esta norma nacional, enseñando el contenido de manera escalonada, desde la escuela primaria hasta el segundo ciclo de secundaria.

El plan educativo basado en el plan de estudios estándar actual estuvo en preparación durante 12 años. En 1985, se presentó una solicitud de recomendaciones ante el Consejo de Currículos. Tras concluir un informe en respuesta a esta solicitud en 1987, se formuló el plan estándar. Luego se elaboraron y seleccionaron los libros de texto. El programa de educación secundaria de tres años, basado en este plan de estudios, se puso en práctica cabalmente en marzo de 1997.

La elaboración del currículo vigente en la actualidad empezó en 1996, cuando se presentó una solicitud de recomendaciones ante el Consejo de Currículos. De acuerdo con esas recomendaciones, el plan de estudios estándar tendría que haberse modificado en 1998. Se había previsto llevar a la práctica un nuevo currículo tanto en las escuelas primarias como en las del primer ciclo de secundaria en 2002, antes de lo programado, y en el segundo ciclo de las escuelas secundarias de tres años, en 2006. Debido a que se necesitan unos diez años para la revisión y adaptación del currículo, las materias deberían actualizarse constantemente en especialidades como la informática, donde los cambios ocurren con rapidez.

La política sobre la educación en informática, emitida por el Consejo Central para la Educación, condujo a un informe preliminar titulado "For the Implementation of Systematic Informatics Education" [Para llevar a la práctica la educación sistemática en informática], elaborado por un grupo de trabajo en octubre de 1997. En este informe se manifestaba preocupación por el fomento de la educación en computación en las escuelas primarias y secundarias. Asimismo, se definía la introducción a la informática —la meta de la educación en computación— como la habilidad para entender y manejar datos y para formar parte de la sociedad de la información. La habilidad para entender la

información supone el conocimiento de las características de sus dispositivos, así como de las teorías y métodos fundamentales para manejarla. La habilidad en su manejo significa la capacidad de recopilar, analizar, procesar, expresar y crear información por cuenta propia y transmitirla a los destinatarios correspondientes. También incluye la habilidad para utilizar los dispositivos de información apropiados según la tarea u objetivo en cuestión. La habilidad para formar parte de la sociedad de la información supone una comprensión de la función y la influencia de esta, así como de la informática en la vida social, además de un sentido de responsabilidad para respetar la ética de la información, y la voluntad para participar en la creación de una sociedad de la información deseable. Estos aspectos corresponden a lo que el Consejo Central para la Educación denomina el “gusto por la vida” en este contexto.

Para la próxima adaptación del plan de estudios nacional estándar, el informe recomendaba que la introducción a la informática se convirtiera en una materia básica, junto con la lectura, la escritura y la aritmética. Por lo tanto, se enseñaría de manera sistemática como una asignatura separada en la escuela primaria, lo que constituye un factor importante en el concepto del “gusto por la vida”. Sin embargo, llevar a la práctica esta recomendación es problemático, ya que los maestros de primaria son responsables individualmente de sus clases. Por lo tanto, la introducción a la informática debería estar definida claramente en el plan de estudios nacional estándar y debería enseñarse de manera integrada, y no como una materia independiente. También sería preferible que el estudio de las tecnologías de la información se introdujera como una materia independiente en las escuelas secundarias. Por lo tanto, el informe recomendaba que los aspectos básicos de la informática en las clases de artes industriales y educación para el hogar constituyeran un curso obligatorio; que la informática aplicada fuera un curso optativo en el primer ciclo de enseñanza secundaria; y que el estudio de las tecnologías de la información se estableciera como parte de las materias generales en el segundo ciclo de secundaria.

Estas recomendaciones formaban parte del “General Outline of the Principle of National Curriculum Standards Reform (Midterm Report)” [Descripción general del principio de reforma de los estándares del currículo nacional (informe de mitad del período)], publicado por el Consejo de Currículos en noviembre de 1997. En el informe se estipulaba lo siguiente:

El uso de computadoras debería acelerarse más activamente dentro del estudio de cada materia, de manera que la educación en informática se realice sistemáticamente a lo largo de cada etapa de la educación. Las escuelas primarias deberían trabajar en actividades de aprendizaje mediante el uso de computadoras y otra tecnología en un “período de estudio integrado” (nombre tentativo). Las escuelas del primer ciclo de enseñanza secundaria deberían ha-

cer obligatorio el contenido básico de la educación en informática, lo que incluye la adquisición de destrezas básicas en computación. Las escuelas del segundo ciclo de enseñanza secundaria deberían establecer el “estudio de la información” (nombre tentativo) como una materia educativa.

Esto indica que se están adoptando medidas coherentes en materia de educación en computación, teniendo en cuenta las necesidades del nuevo siglo.

## **Temas para el siglo XXI**

La reforma educativa impulsada por la tecnología de la información y la comunicación está avanzando en Japón, pero su desarrollo se debe promover por medio de diferentes medidas. Es urgente incorporar la educación en computación de manera uniforme en el currículo desde la escuela primaria y secundaria hasta el nivel universitario. En las escuelas secundarias, la informática debería convertirse en materia obligatoria para todos los estudiantes. En las universidades, se deberían impartir dos cursos separados sobre informática: uno para estudiantes que seleccionaron esta materia como especialización, y otro para aquellos que no la eligieron. De igual manera, una vez que la materia de educación en informática se haya establecido y certificado, las universidades dictarán programas de capacitación para docentes. Hará falta cierto tiempo para terminar esta capacitación. Hasta entonces, se deberá exigir a los docentes en actividad que obtengan una certificación que les permita enseñar informática, por medio de la asistencia a cursos de capacitación.

Todas las escuelas primarias y secundarias estarán equipadas con redes de alta velocidad. Luego, los centros educativos y los establecimientos de educación social en prefecturas, en ciudades designadas por el gobierno y en otras ciudades especificadas obtendrán acceso a redes de comunicación por satélite. A las comunidades locales se les suministrará tecnología de la información y de la comunicación, por ejemplo comunicación por satélite y sistemas de videoconferencias, así como Internet, para permitirles dar cursos de educación a distancia. Se instará a los docentes en actividad, en primaria y secundaria, a que obtengan una licencia especial por medio del sistema de educación a distancia; y a otros adultos a que tomen cursos de posgrado por medio del aprendizaje a distancia mientras que continúan en sus empleos actuales. Es preciso impartir cursos de capacitación destinados a los docentes en actividad con la ayuda de la tecnología de las computadoras, a fin de preparar a los profesores del segundo ciclo de secundaria para enseñar informática. Para apoyar el uso de la tecnología de la información en la educación a distancia y en las escuelas, habrá que seleccionar y capacitar a coordinadores de computación.

## CAPÍTULO 6

# Educación privada en Corea del Sur

Eun Mee Kim e Inpyo Lee

En 1998, el costo de la educación por niño en Corea del Sur, desde el jardín de infantes hasta la universidad, se calculaba en 100,4 millones de won (aproximadamente US\$83.700)<sup>1</sup>. En ese año, el gasto total en educación se distribuyó equitativamente entre la educación pública y la privada. En promedio, cuesta 2,77 millones de won (US\$2.308) al año enviar a un niño coreano al jardín de infantes; la escuela primaria cuesta 5,49 millones de won (US\$4.575); el primer ciclo de enseñanza secundaria 4,47 millones de won (US\$3.725); 4,71 millones de won (US\$3.925) el segundo ciclo de secundaria; y 9,28 millones de won (US\$7.733) los estudios universitarios (de ellos, 4,87 millones de won o US\$4.058, corresponden a los primeros años de la universidad). La composición del gasto en educación también varía de acuerdo con el nivel educativo. Por ejemplo, hasta el 60% del gasto total para un alumno de jardín de infantes se invierte en educación extracurricular o privada. En cambio, en los primeros años de la universidad, la educación pública representa más del 80% del gasto total.

Estas cantidades contradicen la hipótesis de que las repercusiones de las crisis económicas en el ingreso familiar habrían reducido el gasto en educación privada. Por el contrario, la demanda de este tipo de educación está aumentando. Sin embargo, debido a la crisis financiera, los surcoreanos están buscando programas de educación privada de menor costo, tales como las escuelas que ofrecen clases de apoyo y los cursos *on line* (cuadro 6.1).

---

<sup>1</sup> Joongang Ilbo, 23 de marzo de 1999.

**Cuadro 6.1 | Distribución de la matrícula en escuelas privadas en Corea del Sur, 1998**

Tipo de escuela	Porcentaje del total de la matrícula en escuelas privadas
Escuela de música y arte	30
Profesores particulares	10
Escuela de preparación intensiva	13
Servicio de cursos en línea	21

Fuente: Joongang Ilbo, 22 de marzo de 1999.

**Cuadro 6.2 | Número de estudiantes por aula en Corea del Sur, 1970-1998**

Año	Escuela primaria	Primer ciclo de enseñanza secundaria	Segundo ciclo de enseñanza secundaria
1970	62,1	52,1	59,7
1980	51,5	62,1	59,4
1990	41,4	50,2	52,7
1995	36,4	48,2	47,3
1998	34,9	40,8	48,2

Fuente: Instituto Coreano de Desarrollo Educativo (KEDI) y Ministerio de Educación (1997).

Debido a la presión financiera para costear una educación privada, surgen muchos problemas sociales. Una encuesta realizada en 1997 por el Consejo de Protección al Consumidor de Corea (KCPB), reveló que los montos excesivos dedicados a la educación privada constituían una fuente de mucho estrés para los padres. Entre los que respondieron la encuesta, un 15,5% tenía empleos de tiempo parcial o pedía préstamos para financiar la educación privada de sus hijos. Supuestamente, el estrés de los estudios también era abrumador para los estudiantes. Casi un 18% de los entrevistados en 1997 dijo haber solicitado el apoyo de un psiquiatra para poder manejar la ansiedad que les causaba prepararse para el examen de admisión a la universidad (KCPB, 1997).



## Base sociocultural de la demanda de educación superior

La creencia de que el prestigio y el respeto social sólo se logran con un alto nivel de educación ha estimulado la demanda de educación superior en todo el territorio de Corea del Sur. En todas las clases sociales, los padres desean para sus hijos una formación que vaya más allá del nivel universitario. La encuesta del Consejo de Protección al Consumidor de Corea reveló que el 97,7% de los padres quiere que sus hijos asistan a la universidad; y un 35,2% desea que estos hagan estudios de posgrado. Para limitar la demanda de educación privada, el gobierno ha intentado en varias ocasiones reformar el sistema de educación pública y, en particular, el examen de admisión a la universidad. Actualmente, este examen pone a prueba el pensamiento lógico y creativo de los estudiantes. Pero, debido a que el currículo de las escuelas secundarias no se ha modificado para responder a las necesidades de los estudiantes, estos todavía tienen que inscribirse en escuelas de preparación intensiva o contratan a profesores particulares que los preparan para el examen (KCPB, 1997).

## Crecimiento de la educación en Corea del Sur

La educación en Corea del Sur ha aumentado tanto en cantidad como en calidad. El anhelo de adquirirla y el respeto tradicional por los académicos ha preservado la función primordial que esta desempeña en el desarrollo económico. Sin embargo, Corea del Sur está a la zaga con respecto a la mayoría de los países desarrollados en cuestiones relativas a la educación pública; y, lo que es más importante, el gobierno no invierte lo suficiente en la educación para satisfacer la demanda cada vez mayor, lo que genera un problema para la educación privada.

La educación ha crecido aceleradamente desde 1945 (Instituto Coreano de Desarrollo Educativo [KEDI], 1999). Hasta el decenio de 1970, el aumento consistía fundamentalmente en el número de alumnos que pasaban de la primaria a la secundaria (gráfico 6.1). El número de estudiantes universitarios también subió en los decenios de 1980 y 1990. La oferta de docentes y de escuelas también ha aumentado (gráficos 6.2 y 6.3).

Los indicadores cuantitativos de la educación en Corea del Sur se acercan al nivel alcanzado por países más avanzados, tales como Japón y Taiwán. En 1995 y 1996, el número de estudiantes coreanos matriculados en escuelas secundarias se comparaba favorablemente con sus pares en Japón, Taiwán y Nueva Zelanda (gráfico 6.4).

**Cuadro 6.3** | **Grado de satisfacción de los estudiantes con la vida escolar, 1996**  
(En porcentaje)

Aspecto de la vida	Sí	No
Condiciones generales	34,3	15,3
Contenido educativo	29,6	23,8
Establecimientos escolares	21,3	43,6
Relación con los amigos	63,4	5,0
Comunidad	17,9	39,2

Fuente: Oficina de Estadística Nacional, (1998a)

**Cuadro 6.4** | **Gasto público en educación, en Corea del Sur y países desarrollados seleccionados, 1995**  
(En porcentaje)

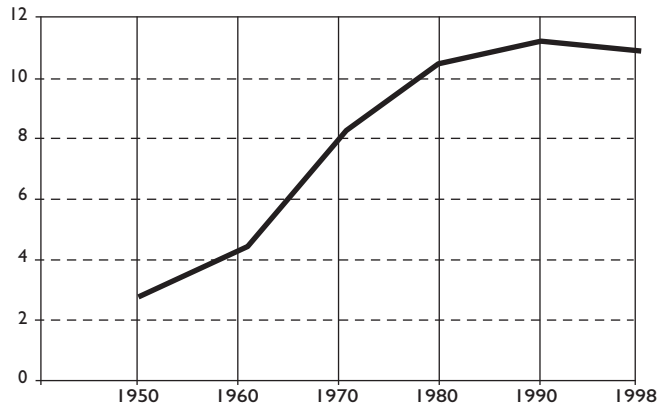
País	Gasto público para la educación como porcentaje del PIB	Gasto privado para la educación como porcentaje del PIB	Gasto total para la educación como porcentaje del PIB
Canadá	6,3	0,7	7,0
Alemania	4,5	1,3	5,8
Francia	5,8	0,5	6,3
Irlanda	4,8	0,4	5,2
Japón	3,6	1,1	4,7
Corea del Sur	3,6	2,6	6,2
España	4,8	0,9	5,7
Estados Unidos	5,0	1,7	6,7
Promedio OCDE	4,8	1,2	6,0

Fuente: OCDE (1998).

Sin embargo, el aumento cuantitativo no ha estado a la par del aumento de la calidad. A este respecto, Corea del Sur se ha quedado rezagada con relación a los países más avanzados. Aunque el número de estudiantes por aula ha disminuido notablemente en todos los niveles de la educación (cuadro 6.2), en promedio todavía hay más estudiantes por docente en Corea que en los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

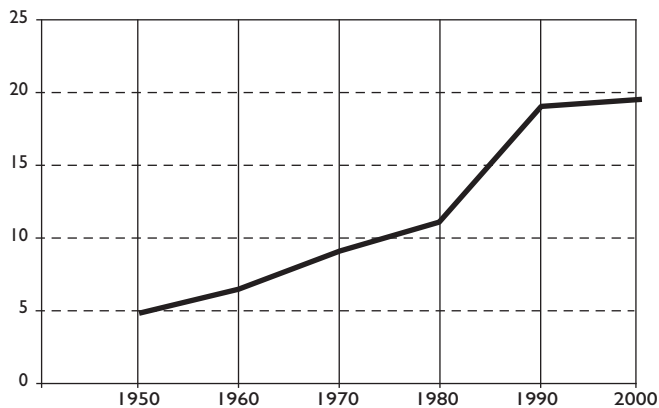
La comparación de Corea del Sur con muchos otros países no da resultados que la favorezcan en cuanto a condiciones laborales de los profesores y a la inversión en programas de capacitación para docentes. Los nuevos maestros de Co-

**Gráfico 6.1** | **Número total de estudiantes en Corea del Sur, 1950-1998**  
(En millones)



Fuente: Instituto Coreano de Desarrollo Educativo y Ministerio de Educación (1997).

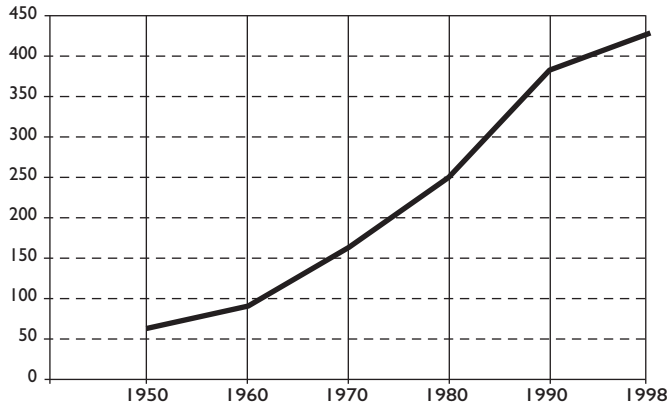
**Gráfico 6.2** | **Número total de escuelas**  
(Miles)



Nota: Los datos para 1998 provienen del ministerio de Educación (1997).

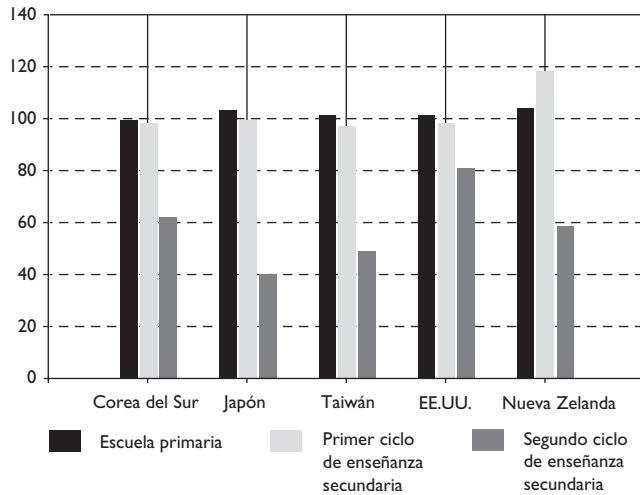
Fuente: Instituto Coreano de Desarrollo Educativo y Ministerio de Educación (1997).

**Gráfico 6.3** Número total de docentes en Corea del Sur, 1950-1998  
(Miles)



Fuente: Instituto Coreano de Desarrollo Educativo y Ministerio de Educación (1997).

**Gráfico 6.4** Razón de escolaridad en diferentes países, 1995  
(En porcentaje)



Nota: Los datos para Corea y Taipei, China corresponden a 1996.

Fuente: Oficina de Estadística Nacional.

rea del Sur dedican menos tiempo a la capacitación en actividad, en comparación con los de Europa y América del Norte; además, sus opciones de cursos cortos de capacitación son más limitadas. Los nuevos docentes, en la mayoría de los demás países de la encuesta, se capacitan mientras desarrollan su actividad durante más de un año.

### **Encuestas de satisfacción con las escuelas**

Una encuesta realizada en 1996 por la Oficina Nacional de Estadística (NSO, 1998a) para determinar la satisfacción con respecto a los establecimientos escolares y el ambiente educativo, mostró que los estudiantes y sus padres están relativamente satisfechos con la educación en sí, pero en general no lo están con el ambiente educativo. La alta densidad de estudiantes por aula y la mala calidad de los establecimientos son algunas de las razones del descontento. La encuesta señalaba la urgencia de modernizar los establecimientos escolares mediante una mayor inversión en la educación y el mejoramiento de su calidad (ver el cuadro 6.3).

La educación pública en Corea del Sur, en conjunto, deja mucho que desear. Esto podría deberse a lo limitado del gasto gubernamental en educación pública. Según datos de la OCDE, Corea del Sur destina a la educación una parte relativamente pequeña del producto interno bruto (PIB). En 1998, los gastos en educación representaron únicamente un 3,6% del PIB, en comparación con un 4% o más en Estados Unidos, Alemania y Francia. Japón sólo asigna un 3,6% de su PIB a la educación, cifra muy parecida a la de Corea del Sur, pero el presupuesto para la educación privada en Japón es apenas superior a un 1% del PIB (en comparación con un 2,6% para Corea del Sur). La parte del PIB asignada a la educación privada suele ser mucho mayor en Corea del Sur que en los países de la OCDE (cuadro 6.4).

Estas estadísticas confirman la idea de que el gobierno de Corea del Sur no ha logrado satisfacer la demanda cada vez mayor de educación, lo que obliga a los padres de familia a recurrir a la educación privada.

### **Planes para una reforma educativa**

Para ayudar a reducir los gastos en educación privada que cubren las familias en Corea del Sur, el examen de admisión a la universidad tendría que ser menos estricto; el material de la prueba, más pertinente; y los métodos para admitir a los estudiantes deberían mejorarse para incluir la evaluación constante, créditos por las activida-

des extracurriculares y otras formas de crédito académico para complementar la calificación del examen nacional. En realidad, el nivel de dificultad del examen de admisión a la universidad ha sido relativamente bajo en los últimos años, y se había previsto que el mismo fuese aún más fácil en el año 2000.

Por otro lado, para mejorar la calidad de la educación pública, el programa de estudio de las escuelas debería ser menos diversificado. El nuevo currículo escolar también tendría que reflejar las preferencias de los estudiantes y los planes para su futura carrera. Los programas extracurriculares o las clases gratuitas ofrecidas por las escuelas deberían ayudar a aliviar la carga financiera de los padres (KCPB, 1997).

En respuesta a la exigencia de reformas, el Ministerio de Educación está elaborando programas tales como el Plan “Brain Korea 21” y el Plan Quinquenal de Desarrollo Educativo (*Joonang Ilbo*, 1999). Estos se basan en el reconocimiento de que los problemas educativos actuales del país pueden atribuirse al valor social exagerado que se asigna a la educación y a la feroz competencia que inspira dicho valor. Por lo tanto, debería cambiar la tradición de dar importancia únicamente a los egresados de las universidades.

La meta del plan “Brain Korea 21” es fortalecer la competitividad nacional de Corea del Sur mediante el desarrollo de una sociedad basada en los conocimientos y el establecimiento de una infraestructura de conocimientos. Por otra parte, el propósito del Plan Quinquenal de Desarrollo Educativo es utilizar el apoyo público para la reforma educativa (KEDI, 1999). La meta general es construir una sociedad donde haya oportunidades educativas iguales al alcance de todos. Los objetivos más concretos consisten en lograr que las instituciones educativas sean más competitivas en el nivel internacional, ofrecer programas de educación para toda la vida y establecer sistemas educativos locales independientes.

Si se asigna un presupuesto más alto para la educación y aumenta el compromiso del gobierno para reducir el costo sumamente elevado de la educación privada, hay razones para esperar que la nueva serie de reformas educativas aportará resultados considerables.

## Bibliografía

Consejo de Protección al Consumidor de Corea (KCPB). 1997. *Research on Private Education*. Disponible en: [http://www.jcie.or.jp/thinknet/research\\_instit/korea/KCPB.html](http://www.jcie.or.jp/thinknet/research_instit/korea/KCPB.html)

Instituto Coreano de Desarrollo Educativo (KEDI). 1999. *Today's Korean Education*. Disponible en: <http://www.kedi.re.kr>.

Instituto Coreano de Desarrollo Educativo (KEDI) y Ministerio de Educación. 1997. *The History of Korean Education with Statistical Data*. Seúl: Ministerio de Educación e Instituto Coreano de Desarrollo Educativo.

Joongang Ilbo. 1999. *No Change in Expenditures on Private Education*. 22 de marzo.

\_\_\_\_\_. 1999. *0.1 Billion Won from Kindergarten to College*. 23 de marzo.

\_\_\_\_\_. 1999. *Brain Korea 21 by the Ministry of Education: Its Content*. 24 de mayo.

Oficina de Estadística Nacional (NSO). 1998a. *Social Indicators in Korea*. Seúl: National Statistical Office.

\_\_\_\_\_. 1998b. *Main Statistical Indicators in APEC*. Seúl: National Statistical Office.

Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). 1998. *Education at a Glance*. París: OCDE.

*Página en blanco a propósito*



# PARTE III

## AMÉRICA LATINA: RAÍCES COMUNES, DESIGUALDAD Y EL PESO DE LA HISTORIA

Claudio de Moura Castro y  
Aimee Verdisco

**No hay un camino único** o evidente que lleve a la reforma educativa. Cada paso que se da soporta la carga de las políticas y de la política del pasado. Si bien es cierto que en América Latina los estados libraron guerras de independencia largas y a veces sangrientas, las instituciones y estructuras creadas cuando se independizaron tienen un notable parecido con las de su pasado colonial (Bakewell, 1998). En este sentido, los sistemas educativos relativamente homogéneos que se encuentran en toda la región no son motivo de sorpresa.

Por el contrario, en los países asiáticos de alto rendimiento, las influencias extranjeras solían ser “asianizadas” desde el principio. Las políticas sociales, en particular en materia de educación, estaban estructuradas para crear y mantener una identidad nacional y un sentido de independencia compartido por todos, y además contaban con el apoyo de recursos generosos. Debido a que la educación se consideraba también como un medio para superar las desigualdades y las relaciones sociales, los estados situaron a las escuelas en el núcleo de las estrategias gubernamentales para transformar a la sociedad por medio de la modernización y el desarrollo económico. Esta práctica surgió muy tempranamente, y se hizo evidente en 1868, por ejemplo, cuando comenzó la Restauración Meiji en Japón.

La historia, por supuesto, no puede narrar todo lo ocurrido. Ni siquiera el reduccionismo histórico llega tan lejos hoy en día para poder diseñar políticas progresistas y técnicamente adecuadas a fin de mejorar la calidad y la equidad en la edu-

cación. Pero los legados de las políticas y los gobiernos del pasado son importantes ya que establecen el contexto en el que se formulan las políticas actuales. En los capítulos siguientes se exponen varios de los “legados” que, desde muchos años atrás, han condicionado las políticas educativas en América Latina y que hacen que la región se diferencie de los países asiáticos de alto rendimiento.

## Desiguales desde el principio

Tanto en términos de organización como de costumbres, las sociedades de América Latina derivaron de España y Portugal o, dicho de manera más cínica, del encubramiento de la península Ibérica. El período colonial se extendió por más de 300 años (1500 -1820), un lapso casi dos veces tan grande como el transcurrido desde la independencia hasta hoy. Sin embargo, aunque puede ser interminable el debate acerca de si el continente americano fue un descubrimiento de Colón o si se trató en realidad de un Nuevo Mundo, este encuentro generó algo diferente: un vínculo permanente entre los dos lados del Atlántico. Este vínculo fue lo que fundamentalmente le dio forma a la estructura y a las instituciones de las sociedades latinoamericanas modernas, y dotó a la región de un alto grado de homogeneidad lingüística<sup>1</sup> y cultural<sup>2</sup>. Esto contrasta con las experiencias de Asia, África y Medio Oriente, donde la cultura local se forjó mucho antes que la europea y básicamente siguió siendo fuerte a pesar del contacto con el mundo occidental.

<sup>1</sup> Cabe mencionar que en el caso de Brasil los diferentes idiomas utilizados por cada tribu indígena llevaron a los misioneros jesuitas a crear un lenguaje común. Este idioma (que tomaba muchos elementos del tupí-guaraní, hablado por los grupos indígenas más populosos) fue la *lingua geral* que se convirtió en *lingua franca* tanto para las poblaciones indígenas como para los colonizadores, y llegaba hasta el río Amazonas en el extremo norte, a miles de kilómetros de distancia de los asentamientos de tupíes y guaraníes. No fue sino hasta que los esclavos comenzaron a desplazarse para trabajar en las minas de oro que el idioma portugués llegó al interior del país. Hasta ese momento, el portugués se hablaba principalmente a lo largo de las costas de Brasil y, debido a que se importaban esclavos provenientes de diferentes países africanos, este idioma se convirtió en su principal modo de comunicación. Por lo tanto, la dominación total del idioma portugués sigue siendo un fenómeno relativamente reciente, quizá de hace dos siglos. (Véase Ribeiro, 1995).

<sup>2</sup> Con la excepción de los países del Caribe, hay un solo grupo lingüístico en el que predominan dos idiomas estrechamente relacionados. El portugués y el español son similares tanto en su forma escrita como hablada: el 95% de las palabras comparten raíces comunes. Apenas un 7,7% de la población de la región habla idiomas indígenas. Según el Inter-American Indigenous Institute (1993) hay 400 grupos étnicos en toda América Latina y el Caribe, cada uno de los cuales tiene su propio idioma; sin embargo, la mayoría de ellos también habla el idioma oficial. Llama la atención la comparación con Asia. En las 7.000 islas habitadas de Indonesia, por ejemplo, se hablan más de 300 idiomas. En la India, la Constitución reconoce 18 idiomas (ninguno de los cuales es el inglés); el hindi, que es el idioma oficial, tiene 13 dialectos. El Censo Nacional del país registra más de 200 lenguas maternas.

En América Latina, la transferencia de las normas españolas y portuguesas dejó su huella en los sistemas educativos, que tendían a reproducir la naturaleza jerárquica y estratificada de las sociedades ibéricas. Se hicieron pocos esfuerzos para superar estas desigualdades. Durante los años de la colonia, la Iglesia determinaba quién recibía educación y cuál era su contenido. De la misma forma que sucedía con la riqueza, el derecho a la educación se heredaba. Se atendía a la pirámide de la sociedad, lo que favorecía principalmente a los hijos de familias aristocráticas y a los que trabajarían en la burocracia. La “pureza de sangre” era un factor de distinción, aunque mucho más para los españoles que para los portugueses. Bajo el régimen español, la ley exigía que los maestros fueran españoles y cristianos. Los estudiantes que asistían a la universidad no sólo debían ser europeos y cristianos, sino además provenir de familias (padres y abuelos) de buena reputación. Las hijas recibían poca o ninguna instrucción formal.

Las masas recibían aún menos. Aunque se establecieron algunas escuelas —inicialmente casi todas eran religiosas— estas se destinaban a una función especial: el adoctrinamiento cristiano. Otras formas de instrucción se consideraban como una amenaza y un peligro para la economía mercantilista predominante. Los colonizadores no veían ventajas en educar a los esclavos y a otros obreros dedicados al trabajo pesado y repetitivo en las minas, los campos y las fábricas. La situación geográfica también influía, y resultaba complicado establecer escuelas en zonas rurales e impartir instrucción en idiomas que aún eran extranjeros para gran parte de la población. Bajo estas condiciones, la independencia llegó a sociedades analfabetas en su mayoría: menos de una cuarta parte de la población sabía leer y escribir (Britton, 1994: xii).

## **Al servicio del Estado**

La llegada de la Ilustración, que pasó de Europa a América Latina en el siglo XVIII, coincidió con los movimientos independentistas que florecían en toda la región y tuvo gran influencia sobre ellos. La Ilustración también impulsó una política educativa con nuevo significado y visión. La educación pasaría a ser laica y, según esta perspectiva, se iban a transferir las responsabilidades en materia de educación de la Iglesia al Estado, y se mejoraría el acceso al sistema. El poder cada vez menor de la orden jesuita creó un vacío de facto en la educación que tuvo que colmar el sector público, independientemente de ideologías o credos. Los beneficios de la educación más universal eran numerosos y se justificaban con facilidad: crecimiento y desarrollo económicos, unidad política y lealtad a las autoridades coloniales. Sin embargo, las clases dominantes seguían sintiéndose ame-

nazadas; la educación masiva era una amenaza para su control del poder. Además de los fundamentos de la lectura y la escritura, las escuelas debían “transmitir un sentido del orden apropiado dentro de una sociedad estructurada” (Britton, 1994), lo que reforzaba las jerarquías sociales existentes. Esta postura predominó en los años que siguieron a la independencia, de 1825 en adelante, cuando la educación adquirió un peso político considerablemente mayor (Weinberg, 1983).

La divulgación de los nuevos ideales de la Ilustración promovió la publicación de libros, muchos de los cuales llegaron hasta el público en general y fortalecieron la tendencia hacia la educación laica. Sin embargo, los libros no bastaban para establecer sistemas nacionales de educación. También se necesitaban maestros, los que escaseaban debido a la falta de recursos humanos y económicos en los estados recién independizados. Las naciones de todo el continente vieron con buenos ojos la creación de un sistema de educación mutua, llamado escuela de Lancaster. Designado con el nombre de su innovador británico, el sistema exigía que fueran los alumnos mayores y más avanzados los que dieran clases a los de los grados inferiores. Por lo tanto, los costos de la educación se reducían, ya que un solo maestro podía supervisar varios grados a la vez. “No puede considerarse como una mera casualidad que líderes tales como Artigas, Rivadavia, O’Higgins, San Martín y Bolívar, a quienes les preocupaba superar estas deficiencias, mostraran una actitud sumamente favorable hacia este método” (Weinberg, 1995: 108).

A medida que los países se independizaban, muchas de sus nuevas constituciones hacían referencia a la importancia de la educación para consolidar un sentido de nación y ciudadanía. Con la influencia de las ideas de pensadores tales como Andrés Bello, Benito Juárez, José Pedro Varela y Domingo Faustino Sarmiento, la función de la educación en la sociedad se entrelazó gradualmente con metas de prosperidad económica y creación de leyes e instituciones modernas y estables. Por ende, la educación adquirió funciones sociales y económicas, además de los objetivos políticos, y se consideraba como el requisito esencial para la modernización. Proporcionó la piedra angular de la mecanización agrícola, la urbanización, el dominio del idioma oficial, la alfabetización y el conocimiento básico de la aritmética. Muchas de las constituciones fundadoras llegaban a especificar que la educación debería ser universal y gratuita. Ya desde 1828, la Constitución del Imperio Brasileño era explícita al establecer como obligatoria la alfabetización universal. Sin embargo, dado que las estructuras e instituciones de la era colonial concentraban recursos y esfuerzos en un círculo exclusivo de beneficiarios, toda idea de crear un “sistema nacional de educación” debía comenzar, para todos los propósitos y fines, desde cero.

## Cohesión social sin cuestionamiento de las desigualdades

La educación, como asunto de políticas públicas, no sólo facilitaba sino que nacía de la consolidación de los estados recién independizados de América Latina. Considerada como poseedora de un efecto movilizador, la educación era vista cada vez más como el factor “aglutinante” de la sociedad, capaz de estructurar diferentes formas de democracia, con la participación de diferentes sectores de la sociedad (como, por ejemplo, mujeres, población rural, poblaciones indígenas) y de crear ciudadanos en vez de sujetos leales. Por supuesto, era grande la distancia que separaba los ideales de la realidad. Con las excepciones de Argentina y Uruguay, no fue sino hasta la segunda parte del siglo XIX que la educación en América Latina se convirtió en un fenómeno de masas.

En este sentido, vale la pena señalar el paralelismo con otras regiones, tales como Asia y África. Las ideas de movilidad social y la función que supuestamente desempeñaba la educación en la promoción de la cohesión social surgieron mucho más tarde en estas regiones, durante el período de descolonización que siguió a la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, en marcado contraste con esta experiencia, la cohesión que la educación llevó a América Latina no coincidió con un período de despegue económico. Después de librar las guerras de independencia y las guerras civiles subsiguientes, muchos estados se encontraban limitados a nivel financiero. La región perdió algunas de sus posibilidades de despegue, entre otras el crecimiento y el desarrollo acelerados. A pesar de su secularización y de la expansión prevista, la educación mantuvo un patrón predominantemente urbano y masculino. Una evolución más simétrica y una distribución más equitativa ocurrieron mucho más tarde, durante la expansión económica y los intentos de industrialización que siguieron a la Segunda Guerra Mundial.

No obstante, hay otro aspecto de la educación que no puede pasarse por alto. La gran importancia que se asignó al avance de las universidades tuvo consecuencias. Más que en ninguna otra parte, las universidades de América Latina tuvieron una función importante en la modernización política, el desarrollo de nuevas ideas (o ideologías) y la resistencia a los regímenes autoritarios. En comparación con Estados Unidos, los resultados de sus investigaciones eran bastante limitados (hasta hace poco), mientras que su papel en la preparación de líderes y políticos –tanto en contra como a favor del régimen– superó con creces al de Estados Unidos. El movimiento de personas prestigiosas desde las universidades hacia cargos de poder ha sido, y sigue siendo, una característica común de América Latina. Los intelectuales desempeñan una función más visible e importante y casi siempre son académicos.

## **Avance hacia la masificación**

A mediados del siglo XIX, el acceso a la educación comenzó a extenderse por toda la región, aunque no a un ritmo uniforme ni constante. En algunos casos (por ejemplo, en Uruguay y Argentina), el ímpetu para el cambio sobrevino mucho antes. Pero en todos los casos emanaba del Estado, que era la única institución con recursos y voluntad política suficientes para iniciar y llevar a cabo la expansión y las reformas de la educación. Estas se impulsaban por medio de políticas sociales, con grandes expectativas de que la educación sería el instrumento principal para lograr el bienestar de las sociedades. Donde las políticas públicas mantenían el statu quo, el ímpetu para el cambio llegó desde afuera, con revoluciones como las de México (1910-1940), Guatemala (1944-54), Bolivia (1952), Cuba (1959) y Nicaragua (1979) (Britton, 1994). En la mayoría de los otros casos, el movimiento hacia la masificación siguió su propio curso hasta penetrar lentamente en toda la sociedad.

Todos los sectores de la sociedad exigían educación, pero en aquellas sociedades donde la expansión ocurrió relativamente temprano, ningún grupo tuvo una función tan decisiva como la clase media. Debido a “las posibilidades de progreso limitadas por la lentitud de la acumulación de capital y con escasas posibilidades de evolución por medio de los canales políticos, la educación demostró ser el medio más eficaz para avanzar durante el período de transformación” (Rama, 1986: 163). Fueron miembros de la clase media quienes ejercieron presión para que la selección, dentro de los sistemas universales y públicos, se hiciese por méritos, para así brindar acceso a estudiantes de nivel socioeconómico bajo y permitirles competir con grupos elitistas. Para la clase media, la educación significaba la movilidad social y el acceso a la burocracia gubernamental, a la industria y a otras ocupaciones que anteriormente estaban fuera de su alcance.

## **Masificación en la cumbre de las estructuras existentes**

El papel protagónico que desempeñó la clase media tuvo graves consecuencias para el desarrollo de los sistemas educativos en toda la región. El desarrollo no era ni uniforme ni equitativo, y la expansión que ocurrió en los niveles secundario y terciario no coincidía con la tradición europea y norteamericana de crear un sistema sólido de educación primaria antes de avanzar hacia la educación secundaria y superior. En América Latina, el centro de atención se situaba en estos niveles —el secundario y el terciario— ya que aseguraban una mayor jerarquía social y sueldos más altos que los de ocupa-

ciones manuales (Rama, 1986; Filgueira, 1983). Había poca demanda para canalizar recursos hacia la capacitación técnica que no pudiera continuarse en niveles más altos. “Aun en los diferentes segmentos o redes de educación superior, no se insistía particularmente en la capacitación práctica dirigida a sectores dinámicos de la economía” (Rama, 1986: 164). Por lo tanto, a medida que la educación se masificaba, también se estratificaba. Los establecimientos educativos se diversificaban y satisfacían de manera diferente las necesidades de diversas regiones o intereses socioeconómicos.

En los años que siguieron a la Segunda Guerra Mundial, el crecimiento económico acelerado estimuló más la ampliación de las oportunidades educativas. De esta forma, se puso en marcha una revolución de expectativas cada vez mayores. Se preveía que la relativa fluidez y la permeabilidad de los sistemas educativos iban a generar, en particular para las clases medias, efectos similares en la distribución del ingreso. Sin embargo, la educación tuvo un efecto marginal en el ingreso, que siguió siendo relativamente rígido y concentrado (Filgueira, 1983: 70-72). La educación se vio afectada en su ámbito y alcance por los índices explosivos de crecimiento demográfico y por las inequidades existentes. De hecho, desde mediados o fines del decenio de 1950 en adelante, cuando los efectos del auge de la posguerra perdieron su brillo, la educación se convirtió en “una forma sutil de gratificación social. Era más fácil dar educación que crear empleo, que redistribuir los ingresos o que aceptar un sistema político al que tuvieran acceso todos los grupos sociales” (Rama, 1986: 165). La educación, en cierta forma, también pospuso las demandas de trabajo e ingresos: la recompensa, monetaria y de otro tipo, por los años dedicados al estudio, sólo se tornó evidente después de finalizada la formación.

A medida que las economías de la región se contraían, a mediados de los años setenta, se amplió la brecha entre las recompensas económicas que supuestamente generaría la educación y lo que podía aportar realmente; lo mismo ocurrió con la diversificación dentro de los sistemas educativos. La educación se convirtió en un producto básico más escaso y controlado más celosamente por los grupos con acceso privilegiado al Estado; los niveles secundario y terciario se beneficiaron, en detrimento de la educación de buena calidad para todos, en la enseñanza primaria. La innovación, en particular a nivel de primaria, sufrió ya que los recursos y esfuerzos se canalizaban hacia los niveles superiores. Sin embargo, estos niveles también se distorsionaron. En toda la región, la tendencia era agregar nuevas materias a los currículos en vez de establecer un marco que alineara la educación más estrechamente con las necesidades de las economías en vías de modernización. Los objetivos inciertos perjudicaban al nivel secundario, mientras que las universidades carecían de un objetivo claro en ciencias y otros campos técnicos (Rama, 1986).

Estos eran resultados previsibles, en especial en vista de las ecuaciones sociopolíticas y económicas predominantes. En el fondo, los sistemas educativos eran injustos. Sin embargo, como ocurre frecuentemente con los bienes públicos gratuitos, esos sistemas simplemente se atenían a las jerarquías sociales establecidas. La buena educación para todos era un resultado que sólo se esperaba en los discursos públicos retóricos. En realidad, los pobres tenían escuelas pobres y los ricos tenían escuelas costosas que satisfacían sus necesidades de nivel social.

Estas tendencias se volvieron más pronunciadas durante los años ochenta. La educación, como profesión y como política, perdió prestigio. La crisis masiva de la deuda que acosaba a la región se produjo exactamente cuando los países tendrían que haber comenzado a transformar su base industrial y a invertir seriamente en el mejoramiento de la infraestructura de la educación. Las crisis simultáneas del Estado y de la economía a partir de estos shocks, condujeron a la reducción del gasto público para la educación. Aunque la expansión continuó, lo hizo a expensas de permitir el estancamiento o la disminución de la calidad. Los estados asignaban a la educación un volumen de recursos relativamente importante, pero los mecanismos de transmisión eran inadecuados e ineficientes, lo que ocasionaba muchas fugas y desperdicios. La incapacidad para evaluar los resultados y para controlar adecuadamente los recursos generó sistemas regidos por incentivos equivocados (ni recompensas ni sanciones) y fórmulas gerenciales endebles.

Al responder a la crisis de la deuda, muchas veces se hacían referencias y comparaciones con los tigres asiáticos (véase Banco Mundial, 1993). Las economías de Asia ofrecían —y continúan ofreciendo— algunas ideas interesantes para América Latina, tal como se observa en la introducción de este libro. La correlación con la educación en estos países es directa, al igual que la lección para América Latina: la educación de alta calidad facilita niveles altos de crecimiento.

América Latina no puede seguir permitiéndose el lujo de aspirar al crecimiento mientras se extiende la educación de mala calidad, o a la buena educación en detrimento del crecimiento. Si la experiencia asiática no basta como legado, es posible encontrar otras pruebas en la propia América Latina. Antes de la crisis de la deuda, Brasil tenía una posición de liderazgo en el mundo en lo que respecta al crecimiento, pero prestaba poca atención a la creación de una educación primaria de calidad y de base amplia. Actualmente, en este país se observa una gran discrepancia entre los logros económicos espectaculares del pasado reciente y un sistema educativo que impide el crecimiento en la nueva economía. Argentina y Uruguay, por el contrario, se vanagloriaban de sistemas educativos ejemplares, pero sólo alcanzaron índices lamentables de crecimiento debido a los malos manejos económicos y políticos. Sin embargo, cuando sobrevino la crisis económica, Brasil se estancó mientras



que Argentina y Uruguay (como Chile y Costa Rica, que también tenían buenos sistemas educativos) pudieron seguir adelante.

### **Un nuevo compromiso de reforma: mejorar la calidad y la equidad**

Así como los años ochenta fueron el decenio de la reforma económica, los años noventa fueron la década de la reforma educativa. Las duras reformas económicas de los ochenta dejaron más fuertes a las economías y más disciplinados a los gobiernos. A medida que los regímenes democráticos volvían al poder en toda la región, las sociedades y los sistemas educativos mostraban signos de fortalecimiento de la base hacia arriba. Muchos países trataron de reducir la función de los gobiernos centrales en la educación y, al hacerlo, apoyar más procesos locales de toma de decisiones y administración. La dirección era descentralizada, al igual que lo eran las finanzas educativas, aunque en menor medida.

Actualmente, la educación se está volviendo uno de los temas más importantes del programa político de América Latina. Tal como lo revelaron las encuestas de opinión, es una prioridad tanto para los gobiernos como para las sociedades en general. En muchos casos, nuevas actitudes llevaron a la acción. La reforma en materia de educación primaria ha cobrado impulso y, como los índices de culminación de los estudios continúan aumentando, la reforma educativa se está convirtiendo rápidamente en una prioridad. La educación primaria culminada se ha vuelto un requisito para el empleo en el sector formal, y los empleos con mejor sueldo y mayor nivel exigen, como mínimo, la educación secundaria.

Las oportunidades creadas por estas coyunturas no fueron desaprovechadas por educadores, funcionarios gubernamentales ni por la sociedad civil. América Latina posiblemente haya llegado tarde a la reforma educativa, pero, como todos los que llegan tarde, tiene prisa por ponerse al día. América Latina dispone de la retrospectiva 20-20 de los esfuerzos fracasados y la experiencia adquirida en otras regiones del mundo, a partir de lo cual es posible iniciar un proceso serio de reforma. Una pléthora de innovaciones ya comenzó a producirse en toda la región.

Es particularmente importante la característica local de estas innovaciones. En vez de simplemente insertarse en una experiencia desarrollada para otros contextos, estos experimentos hacen hincapié en mejorar la calidad de la educación en contextos concretos. Los casos que se presentan más adelante se refieren a estos cambios, y el último (Minas Gerais) ofrece un ejemplo de cómo diferentes innovaciones pueden dar lugar a un proceso de reforma notable.

## Bibliografía

- Bakewell, Peter. 1998. "Colonial Latin America". En: Jan Knipppers Black (ed.). *Latin America: Its Problems and Its Promise*. Boulder: Westview Press.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 1996. *Economic and Social Progress in Latin America: Making Social Service Work*. Washington, DC: BID.
- Banco Mundial (BM). 1993. *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Britton, John. A. 1994. *Molding the Hearts and Minds: Education, Communications, and Social Change in Latin America*. Wilmington, DE: Scholarly Resources.
- Filgueira, Carlos H. 1983. "To Educate or Not: Is that the Question?" En: *Cepal Review* 21: 57-80.
- Hubertson, Amanda Labarca. 1939. *Historia de la enseñanza en Chile*. Santiago: Imprenta Universitaria.
- Rama, Germán W. 1986. "Latin American Education in an Era of Change". En: *Prospects* 16: 2, 1-175.
- Ribeiro, Darcy. 1995. *A história do povo brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Silvert, Kalman y Leonard Reissman. 1976. *Class and Nation: The Experiences of Chile and Venezuela*. Nueva York: Elsevier.
- Vaughan, Mary Kay. 1998. *Cultural Politics in Revolution: Teachers, Peasants and Schools in Mexico, 1930-1940*. Tucson: University of Arizona Press.
- Weinberg, Gregorio. 1983. "A Historical Perspective of Latin American Education". En: *Cepal Review* 21: 39-55.

## ■ CAPÍTULO 7

# A través de las fronteras: método y experiencias freireanas

**Moacir Gadotti**

Las ideas del conocido teórico de la educación, Paulo Freire, van más allá de las fronteras de América Latina y atraviesan tanto culturas como disciplinas científicas y académicas. Su teoría de la educación como condición para la libertad —el tema que estudió toda su vida— atrajo la atención de grupos muy dispares, desde las barriadas de *mocambos* en Recife, Brasil, hasta las comunidades *burakunins* de Japón. Su obra, considerada como un modelo de investigación interdisciplinaria, consolidó teorías y métodos educativos, e hizo aportes vitales a la labor de educadores, médicos, terapeutas, sociólogos, filósofos y antropólogos.

Si bien Freire realizó gran parte de su trabajo en América Latina, logró el reconocimiento internacional. Se hizo famoso porque fue más allá del concepto de la educación como proceso burocrático, formal y rígido. El método Freire tenía en cuenta las necesidades y los problemas de la comunidad; los contextos sociológicos, étnicos y culturales; y el papel que desempeña el género. Haciendo hincapié en la participación activa, Freire trató de que las personas más humildes y comunes se prepararan para tomar sus propias decisiones y pudiesen ser autónomas.

El gran interés que suscita la obra de Freire tal vez se deba a su insistencia en que es posible y urgente cambiar el mundo. Él alentó a las personas de todo el mundo a soñar con una nueva realidad, más humana y justa. Freire fue siempre un defensor de la utopía, y su legado es pertinente tanto para los países pobres como para los ricos.

### **Breve biografía**

Paulo Freire nació en 1921, en Recife, al nordeste de Brasil, una de las regiones más pobres del país. Primero trabajó en el Servicio Social Industrial (SESI) y luego, en el Servicio de Extensión Cultural de la Universidad de Recife.

En sus primeras obras, Freire insistía en que la educación auténtica es un proceso de “toma de conciencia”. En su opinión, la alfabetización era una forma de conciencia política que permitía a los oprimidos adquirir aptitudes y poder. Freire expuso estas ideas en su tesis de doctorado, *Filosofía de la educación*, que presentó en 1958 en la Universidad de Recife. En los años siguientes, continuó perfeccionando sus teorías como profesor en dicha universidad y realizó sus primeros experimentos con la enseñanza dirigida a personas analfabetas.

La metodología que Freire creó se utilizó ampliamente en campañas de alfabetización en Brasil, pero quienes gobernaban el país en esos años la consideraron como una grave amenaza. En consecuencia, Freire fue encarcelado inmediatamente después del golpe militar de 1964. Una vez liberado, 70 días más tarde, y alentado por las autoridades a que saliera de Brasil, Freire viajó a Chile, donde trabajó durante cinco años en programas de educación para adultos como funcionario de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y el Instituto Chileno para la Reforma Agraria.

Luego, recibió una invitación para dar clases en la Escuela de Educación de la Universidad de Harvard; allí, Freire trabajó en estrecha colaboración con varios grupos dedicados a nuevos experimentos educativos en zonas rurales y urbanas. Durante los años setenta, trabajó en la Oficina de Educación del Consejo Mundial de Iglesias en Ginebra, como asesor en educación para gobiernos del Tercer Mundo, en especial de África.

En 1980, tras 16 años de exilio, Freire regresó a Brasil como profesor de la Universidad Estatal de Campinas y de la Universidad Católica de São Paulo. En 1989, desempeñó el cargo de Secretario de Educación de la Municipalidad de São Paulo. Durante su mandato, Freire realizó campañas de alfabetización, modificó el programa de estudios y aumentó los sueldos de los educadores. Dejó este cargo en 1991 y volvió a sus actividades académicas y a su biblioteca, pero siguió colaborando activamente con la Secretaría. Su vasta experiencia se tradujo en muchos proyectos que más tarde se llevaron a la práctica.

Freire escribió una serie de libros para exponer sus teorías; entre otros, cabe mencionar los siguientes que conocieron un gran éxito editorial: *Pedagogía de los oprimidos*; *Educación: el ejercicio de la libertad*; *Educación para la conciencia crítica*; *Pedagogía en proceso*; *Pedagogía de la ciudad*; y *Pedagogía de la esperanza*. Su obra ha sido tema de cientos de tesis doctorales, y por ella recibió decenas de doctorados honorarios de universidades de todo el mundo. Entre los numerosos premios que obtuvo se encuentra el Premio de la Paz que UNESCO le concedió en 1986.

Por mi parte, trabajé muy cerca de Paulo Freire durante más de 23 años. Unos días antes de su muerte, ocurrida en São Paulo el 2 de mayo de 1997 y ocasionada por una insuficiencia cardíaca, conversábamos acerca de las actividades futuras en el Instituto Paulo Freire (IPF). El Instituto representaba para él un espacio destinado al análisis y la investigación de nuevas perspectivas educativas, y Freire me habló de su disposición a impartir varios cursos allí. Al fallecer, en la cúspide de su producción intelectual, dejó un libro inconcluso (*Pedagogía de la autonomía*) y muchos otros proyectos en marcha.

### **La originalidad del Método Freire**

Freire forjó sus ideas en la lucha, —o que se entiende, según su propia definición, como “acción con reflexión”—. La intensa movilización política que caracterizó a los años sesenta en América Latina desempeñó un papel fundamental en la consolidación de sus ideas, especialmente mientras vivió en Chile. Allí, Freire encontró un espacio político, social y educativo que era a la vez dinámico, rico y difícil, y que le permitió volver a estudiar y a examinar su metodología en un contexto diferente, evaluando su aplicación y sistematizando su teoría. En particular, Freire aducía que el analfabetismo es una consecuencia de la pobreza y la explotación, y puso de relieve que la alfabetización es un requisito básico para atacar la causa de las desigualdades sociales.

Freire también desarrolló su concepto de la formación de una conciencia crítica y del paso de esta por tres fases bien diferenciadas. La primera fase es la investigación, que consiste en la recopilación de las palabras y los temas “generativos” relacionados con la vida cotidiana de los estudiantes y su grupo social. Estas palabras se seleccionan según su número de sílabas y su valor fonético, pero principalmente por su significado social para el grupo. Este vocabulario se aprende en reuniones informales con las personas que viven en el lugar donde se realizará un proyecto.

La segunda fase es la “tematización”, donde los temas recabados durante la fase inicial pueden transformarse en una visión social y crítica, y se descubren nuevos temas generativos que guardan relación con los encontrados inicialmente. En la tercera fase, la “problematización”, los temas guían la coordinación de medidas concretas para superar limitaciones políticas, culturales, sociales y económicas que son obstáculos para alcanzar la condición humana plena. Se considera que la opresión es un proceso que puede superarse. Cuando se asigna importancia a un tema que es relevante para el grupo, la educación se convierte en un acto organizado colectivamente para la liberación.

<b>Recuadro 7.1</b>		<b>Tema generativo: ¿sobrevivirán los seres humanos y el planeta?</b>	
<b>Materias</b>	Estudio de la realidad (incluye actividades de los estudiantes)	Organización de conocimientos (identifica lo esencial en los contenidos, conceptos y temas)	Aplicación de conocimientos (proyectos y tareas)
Arte	<ul style="list-style-type: none"> <li>Artes visuales: collages, pintura, modelado</li> <li>Actividades musicales</li> <li>Comprensión de paisajes: naturales y creados</li> </ul>	Semana de actividades de arte moderno/ La música folclórica como manera de cuestionar la realidad	Artes visuales/ Música/ Poesía/ Dramatizaciones
Historia	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cuestionarios</li> <li>Entrevistas</li> <li>Debates</li> </ul>	Industria/ Lucha de clases/ Niveles de vida/ Contaminación/ Discriminación/ Colonización/ Derechos humanos	Ensayos/ Proyectos en grupo
Artes del lenguaje	<ul style="list-style-type: none"> <li>Afiches, carteleros publicitarios, anuncios</li> <li>Periódicos</li> </ul>	Charlas/ Proyectos de escritura/ Análisis lingüístico/ Análisis de campañas publicitarias y patrones de consumo	Proyectos en grupo
Ciencias	<ul style="list-style-type: none"> <li>Debates</li> <li>Entrevistas</li> <li>Discusiones en grupo</li> </ul>	Medio ambiente/ Reciclaje/ Contaminación/ Servicios de saneamiento básico/ Conservación/ Cuerpo humano y reproducción/ Salud física y mental/ Nutrición	Proyectos en grupo/ Redacción de proyectos sobre un tema comunitario
Matemática	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cuestionarios</li> <li>Debates</li> </ul>	Costo de vida/ Computación básica/ Sistemas monetarios/ Porcentajes y fracciones	Elaboración de gráficos con datos del costo de vida, inflación, ingresos/ Análisis escritos
Geografía	<ul style="list-style-type: none"> <li>Entrevistas</li> <li>Debates</li> <li>Informes</li> <li>Mapas</li> </ul>	Grupos sociales/ Clases sociales/ Desempleo/ Violencia/ Espacio físico y social/ Migración y explosión demográfica	Trazado de mapas/ Proyectos en grupo sobre urbanización de la comunidad
Educación física	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cuestionarios</li> <li>Entrevistas</li> <li>Debates</li> </ul>	Conocimiento del cuerpo/ Recreación	Demostración de buenos hábitos de salud

Fuente: O'Cádiz et al. (1998, pp. 201-202).

Freire denominó a su enfoque “el estudio de la realidad”. Cuando este se aplicaba en las escuelas, los maestros entrevistaban a padres y a estudiantes, clasificaban las opciones de recreación y de servicios al alcance de la comunidad, visitaban centros de alfabetización y recopilaban información histórica relativa a la escuela. Al reunir datos, tenían en cuenta el nivel general de educación de las familias del lugar; y luego organizaban estos conocimientos y los empleaban en las actividades escolares. El recuadro que figura anteriormente es un ejemplo del método, que utiliza el tema generativo de los seres humanos y el planeta, tal como se aplica a un currículo de educación primaria.

Las teorías constructivistas actuales defienden la necesidad de sistematización de la experiencia y de los conocimientos previos de los estudiantes. Freire demostró que no sólo es posible que todas las personas aprendan, sino que cada persona sabe algo, y que el verdadero aprendizaje ocurre cuando un niño, un joven o un adulto tiene un proyecto de vida para el que es importante poseer conocimientos. Cada individuo es responsable de la creación de conocimientos y de redefinir lo aprendido. Una vez que esto ocurre, la persona puede organizar su mundo y luego seguir transformándolo. No resulta sorprendente que la importancia que asignaba Freire al contenido de la vida cotidiana haya demostrado ser muy estimulante para los adultos y eficaz para acelerar el proceso de su alfabetización. Freire fue el primero en sistematizar un método creado enteramente para la educación de adultos, y en experimentar con él, lo que fue reconocido ampliamente por políticos y educadores.

Freire también propuso un nuevo concepto de la relación pedagógica. Para él, la educación no consistía en la simple transmisión de contenidos del maestro al estudiante; por lo tanto, insistía en la importancia del establecimiento de un diálogo. Esto significa que mientras enseña, el maestro también aprende. La pedagogía tradicional defiende este ideal; pero, según Freire, el educador aprende del estudiante de la misma manera que el estudiante aprende del educador. Por ende, no es posible considerar a nadie como definitivamente educado o completo. Cada persona, a su manera, junto con otras, puede aprender y descubrir nuevas dimensiones y posibilidades. La educación se vuelve un proceso de formación colectiva y continua.

El trabajo de Freire es interdisciplinario, y puede considerarse como investigación y ciencia o como educación. Freire no pensó en la realidad como lo haría un sociólogo, quien trataría simplemente de entenderla como observador imparcial. Por el contrario, buscó elementos en las ciencias que, al brindar una comprensión más científica de la realidad, también permitirían intervenir en ella.

Quizá lo más importante sea que Freire consideraba la educación como un acto político y un acto de comprensión y creatividad. Sin embargo, él no se ocupó de pla-

nes burocráticos relativos al poder político o académico. En cambio, se comprometió a cambiar el mundo, e hizo de la liberación y de la visión de una sociedad utópica los temas principales de su obra. Como objetivo de la educación, la liberación exige una lectura crítica de un mundo que aún está en formación. Esto requiere que se denuncien las realidades opresivas e injustas y, por consiguiente, que se declare otra realidad que todavía se está creando. Para lograr esta transformación radical es preciso reconocer a las personas como sujetos, y no como objetos, de sus propias historias y vidas.

### **Experiencias como Secretario de Educación (1989-91)**

Muchos ejemplos demuestran los vínculos entre la teoría y la práctica de Freire. Cabe mencionar algunos que se observaron mientras estaba al frente de la Secretaría Municipal de Educación de São Paulo. Para quienes conocían bien a Freire, las habilidades administrativas que llevó a la Secretaría no fueron motivo de sorpresa. Su secreto era que sabía dirigir de manera democrática. Había una reunión semanal para abordar iniciativas de política general. Si era necesario, se buscaban nuevos rumbos. Freire defendía sus opiniones con vehemencia, pero sabía cómo trabajar formando parte de un equipo, —lo que es exactamente lo opuesto de la espontaneidad que se le ha reprochado—. Freire solía decir que el trabajo para lograr cambios en la educación exige tener una paciencia histórica porque la educación es un proceso de largo plazo.

“Los cambios estructurales más importantes introducidos en las escuelas tienen relación con una mayor autonomía escolar”, escribió Freire en su libro sobre sus experiencias como secretario, *Pedagogía de la ciudad* (1993, pp. 79-80). “El mayor progreso para la autonomía escolar fue la concesión de autoridad a (cada una de) las escuelas con respecto a sus propios proyectos pedagógicos, lo que recibió el apoyo de la administración y aceleró la transformación escolar en general.”

Tres ejemplos ilustran este proceso de cambio: el programa de desarrollo profesional continuo para maestros, el programa de alfabetización para jóvenes y adultos, y la práctica de la interdisciplinariedad. Estas actividades desempeñaron una función importante en la disminución considerable de fracasos escolares en São Paulo, cuya tasa pasó del 22,5% en 1988 al 12,3% en 1991.

Desde el principio de su administración, Freire insistió en que el tema del desarrollo profesional de los maestros representaba una gran dificultad que era necesario superar. Su programa de desarrollo profesional estaba orientado por cuatro principios básicos: primero, los educadores son los sujetos de su práctica pedagógica, que ellos crean y recrean mediante la reflexión acerca de los acontecimientos y el trabajo cotidianos; se-



gundo, el desarrollo profesional de un educador debería ser continuo y sistemático, porque la práctica de la pedagogía se repite una y otra vez; tercero, esta exige que se entiendan cuáles son los orígenes mismos del conocimiento, es decir, cómo ocurre el proceso de comprensión; y, finalmente, un programa para el desarrollo profesional de los educadores es un requisito para la reorientación de los currículos escolares.

Freire deseaba preparar a los maestros con una actitud y un enfoque pedagógicos nuevos que contrastaran con la tradición autoritaria de Brasil y que pudieran darle cabida a métodos de enseñanza más abiertos y participativos. No era posible esperar que todas las tradiciones se superaran en pocos años. Pero él estaba dispuesto a arriesgar su reputación, y el resultado estuvo más allá de toda expectativa. La capacitación de maestros se realizó por medio de la práctica profesional y la participación real. Sencillamente como ejercicio de la democracia, fue mucho más allá de lo que podría haberse aprendido en un curso formal.

Freire también inició un movimiento de alfabetización en cooperación con organizaciones sociales, que ofrecía mayor número de cursos nocturnos y de educación técnica. El Movimiento por la Alfabetización (MOVA-SP) empezó en enero de 1990, y tuvo repercusiones considerables tanto en São Paulo como en otros estados de Brasil. Además de que se fortalecieron los movimientos populares y sociales, se observó un raro ejemplo de cooperación entre la sociedad civil y el gobierno. Esta no siempre fue armoniosa, pero constituyó un primer paso necesario hacia el logro de una interacción más equitativa entre el Estado y los niveles de base.

El MOVA-SP no impuso un enfoque metodológico único. En cambio, adoptó el pluralismo, aunque sin tolerar las pedagogías anticientíficas, autoritarias y racistas. Se hizo hincapié en algunos de los principios políticos y pedagógicos de Freire, entre otros en el concepto de educación como liberación; en la idea de que la educación cumple una función para lograr una nueva comprensión de la historia; en la teoría de la construcción del conocimiento; y en la comprensión de la alfabetización no sólo como proceso lógico e intelectual, sino como un proceso profundamente afectivo y social.

Lo que se alcanzó no debe confundirse con otras campañas de alfabetización que tienen una larga historia de fracasos en Brasil. Por el contrario, el MOVA-SP destacó el carácter de continuidad y la permanencia del movimiento que estaba creando. La participación de los grupos de base fue particularmente importante en este sentido —su capacidad para apoyarse en sus vínculos locales y para ofrecer programas exitosos de alfabetización en países en desarrollo se ha reconocido ampliamente—. El éxito del MOVA-SP demostró su validez. En tres años, con la participación de una serie de organizaciones, el programa incluyó a más de 80.000 personas analfabetas (cuadro 7.1).

**Cuadro 7.1 | Tipo de grupos de base que participan en el MOVA-SP**

Tipo de asociación	Número	Porcentaje
Asociaciones comunitarias o de vecinos	30	40
Grupos educativos/culturales	13	14
Grupos de mujeres, clubes de madres, grupos de mujeres voluntarias	12	16
Grupos religiosos	11	15
Grupos de trabajadores	6	8
Grupos de derechos humanos	2	3
Asociaciones deportivas	1	1

**Evolución del MOVA-SP en términos de clases, estudiantes y grupos de base**

Tiempo	Clases	Estudiantes	Grupos de bases
Febrero 1991	451	9.513	39
Mayo 1991	557	11.853	45
Diciembre 1991	868	17.766	68
Mayo 1992	920	20.114	69
Junio 1992	..	21.000	..

*Fuente:* Stromquist (1997, pp. 173, 214).

En 1987 y 1988, Freire desarrolló el concepto de interdisciplinariedad mediante diálogos con educadores y científicos de diferentes especialidades, en la Universidad de Campinas (São Paulo). El concepto surgió a partir del análisis de la práctica profesional concreta y de las experiencias de los “grupos de reflexión”. Al año siguiente, ya como Secretario de Educación, Freire inició un movimiento importante para cambiar los currículos escolares. Este se denominó “Proyecto para la Interdisciplinariedad”, que hacía hincapié en que la misma no es únicamente un método pedagógico ni una actitud del maestro, sino que la propia naturaleza del acto pedagógico la exige.

La acción pedagógica interdisciplinaria y transdisciplinaria supone la construcción de una escuela participativa. Freire consideró que los maestros tenían la capacidad de elaborar programas y métodos de enseñanza y aprendizaje, y que contaban con la competencia necesaria para insertar a la escuela en una comunidad. El objetivo fundamental de la interdisciplinariedad consistía en experimentar la realidad coti-

**Cuadro 7.2 | Fases de un proyecto interdisciplinario en São Paulo**

Estudio de la realidad	Organización del conocimiento	Aplicación del conocimiento
Problematización	Selección de las áreas de contenido	Ejecución del programa que se organizó
Conversaciones e historias de los estudiantes, los educadores y la comunidad	Realidad y conocimientos sistematizados	Evaluación y planificación para la transformación del estudiante, el educador y la comunidad
Visitas, entrevistas	Enfoque y actitudes del educador; requisitos cognitivos y afectivos	Conocimientos: acción, apropiación y (re)construcción
Cuestionarios, situaciones importantes, diseño temático	Conceptos, hipótesis, presuposiciones, teorías	Herramientas: ambientes naturales y creados, juegos, revistas, libros, etc.

Fuente: O'Cádiz et al. (1998, p. 111).

diana integrada del estudiante, el maestro y la comunidad (en una escuela tradicional, las experiencias están compartimentadas y fragmentadas).

La interdisciplinariedad coordina conocimientos, madurez, experiencia de vida, escuela, comunidad y medio ambiente, con la finalidad de transformar la práctica escolar en un proceso colectivo y de responsabilidad mutua. El cuadro 7.2 presenta los procesos que se suceden en cada fase de un proyecto interdisciplinario realizado en São Paulo, así como las condiciones requeridas y los resultados.

### Freire en el contexto contemporáneo

El pensamiento de Freire tiene relación con las teorías de muchos otros educadores contemporáneos. Podemos observar una gran afinidad, por ejemplo, entre Freire y el revolucionario educador francés Célestin Freinet (1896-1966). Ambos consideraban que el estudiante es capaz de organizar su propio aprendizaje. Freinet le asignó una gran importancia a lo que él llamaba el "texto libre". Al igual que Freire, utilizaba el llamado método mundial de alfabetización, que asocia la lectura de la palabra con la lectura del mundo.

Freire no defendía el principio de no dirección en la educación, como lo hizo el psicoterapeuta norteamericano Carl Rogers (1902-1987); pero ambos tenían en común muchos otros puntos de vista, especialmente en lo relativo a la libertad de expresión individual. Ambos consideraban que las personas pueden resolver sus propios problemas si están motivadas para hacerlo. De manera similar al método de Freire, que trata de acercar la figura tradicionalmente distante del maestro, el enfoque de Rogers, centrado en la persona, procura que la relación entre el paciente y el terapeuta sea más cercana, en vez de mantener la distancia preconizada por la psicología tradicional.

Hay algunas semejanzas entre Freire y el filósofo austríaco Ivan Illich (1926-1974). Ambos criticaron la escuela tradicional y la burocratización de la institución académica actual. Ambos exigieron que los educadores cultivaran el desarrollo individual y la liberación colectiva, combatiendo la alienación y fomentando el redescubrimiento de una autonomía creativa. Pero también hay diferencias considerables entre ambos. Illich era pesimista con relación a las escuelas y consideraba que la institución educativa tradicional no tenía futuro. Sostenía que era necesario liberar a la sociedad de las escuelas. En cambio, Freire, con una visión optimista, sostenía que las escuelas podían cambiar y desempeñar una función importante en la transformación de la sociedad. Lo que une a Illich y a Freire es la profunda convicción compartida de la necesidad de una revolución en el contenido y la pedagogía de las escuelas actuales. Ambos sostuvieron que este cambio es pedagógico y político, y que la crítica de la escuela forma parte de una crítica más amplia de toda la civilización contemporánea.

Al igual que John Dewey (1859-1952), conocido filósofo y educador norteamericano, Freire asignó una gran importancia al conocimiento de la vida de la comunidad local. Pero su concepto de la cultura era diferente. Para Dewey, la cultura estaba simplificada porque no abarcaba elementos sociales, raciales ni étnicos. Freire consideraba la cultura con una connotación antropológica, argumentando que la educación siempre ocurre en la cultura del estudiante. Lo que la pedagogía de Freire tomó de Dewey fue la idea de “aprender con la práctica”, el trabajo en cooperación, la relación entre teoría y práctica, y el método de comenzar el trabajo hablando el lenguaje de los estudiantes.

Freire tenía algunos puntos de vista similares a los del pedagogo ruso Lev Vygotsky (1886-1935). Aunque Freire y Vygotsky vivieron en diferentes épocas y continentes, sus métodos hacían hincapié en la interconexión entre los cambios sociales y los educativos. Pero mientras que Vygotsky se centraba en la dinámica psicológica, Freire se concentraba en las estrategias educativas y el análisis del lenguaje.

Según Jean Piaget (1896-1980), la acción es fundamental para el desarrollo del niño y es una característica esencial del pensamiento lógico. El psicólogo suizo afirmaba que sólo aprendemos lo que es importante para nosotros. Freire estaba de

acuerdo con esta tesis e insistía en la necesidad de despertar la “curiosidad” del estudiante para lograr el acto de saber. Cuando separamos la producción de conocimiento del descubrimiento de conocimientos ya adquiridos, las escuelas se transforman fácilmente en tiendas para la venta de aprendizaje enlatado.

Freire recibió influencias de fuentes muy diferentes. Su pensamiento humanístico se inspiró en el personalismo de Emmanuel Mounier, el existencialismo de Martin Buber, la fenomenología de Georg Hegel y el marxismo de Antonio Gramsci y Jürgen Habermas. Sin embargo, no se puede afirmar que Freire sólo era ecléctico. Supo integrar los elementos fundamentales de estas doctrinas filosóficas sin repetirlas de manera mecánica o sesgada. La asociación entre humanismo y marxismo, y entre temas cristianos y marxistas, enriquece sus textos y permite que un público sumamente variado los lea.

En particular, el examen que hizo Freire de la relación entre oprimido y opresor tuvo eco en todo el mundo. Desde entonces sus teorías, enriquecidas con experiencias variadas provenientes de muchos países, han adquirido un significado universal. Además de los países en los que Freire puso en práctica directamente sus propias ideas, muchos otros han tomado prestados sus métodos y han logrado resultados positivos. Él inspiró un conocido paradigma de educación que hace hincapié en que esta debe centrarse en la producción y no sólo en la transmisión de conocimientos, y en que la misma es la primera condición para una vida democrática. Este enfoque elimina las jerarquías entre maestros y alumnos, y considera que la educación es un diálogo lleno de descubrimientos rigurosos y de imaginación que está orientado por la planificación comunitaria y participativa.

## **Raíces, alas y sueños**

Hoy en día, Freire es el educador más leído en Brasil, pero también es el que más calificativos ha recibido. Se lo ha llamado defensor del desarrollismo nacional, de la nueva escuela, del conocimiento inductivo, de la espontaneidad, de la ausencia de dirección, de la neoanarquía católica, y así sucesivamente. Sus ideas innovadoras y las repercusiones de estas en todo el mundo no agradaban a todos. A pesar de su enorme capacidad para el diálogo y de su humildad, a veces ha sido objeto de críticas, en especial por parte de los conservadores.

Freire no respondía a ataques personales ni peleaba con los que criticaban su trabajo. Consideraba que el buen humor era un arma pedagógica y progresista, a diferencia de la polémica. Además, aceptaba la crítica de manera positiva y trataba de apren-

der de ella. Cuando respondía a la crítica en forma indirecta en sus libros, lo que hacía sistemáticamente, trataba de insertar su obra en un contexto y demostraba que era producto de su época. Ante algunas interpretaciones críticas, Freire afirmaba que sencillamente no se reconocía. Por encima de todo, mantenía su derecho a disentir.

Ciertos críticos conservadores sostienen que Freire carecía de una teoría del conocimiento porque no había estudiado las relaciones entre los sujetos y los objetos del conocimiento. Aducen que estaba interesado en el producto. Sin embargo, esto no es cierto porque su reflexión se fundamenta en una gnoseología que es, a la vez, antropológica y explícita.

Otros acusan a Freire de autoritarismo, afirmando que su método supone una transformación de la realidad aunque un objetivo como ese tal vez no sea compartido por todos. Por no ser aplicable universalmente, argumentan estos críticos, su método también carece de rigor científico. Esta crítica pasa por alto el hecho de que Freire no aceptaba la idea de la teoría pura por considerarla una ilusión. En cambio, abogaba por una teoría crítica arraigada en una filosofía social y política. Él rechazó la idea de la neutralidad científica, se distanció del aislamiento académico y sostuvo que los conservadores ocultaban su ideología bajo el título de teoría “pura” y políticamente neutral.

Paulo Freire dejó muchos legados duraderos. En primer lugar están su vida y su ejemplo. Él cautivaba con su ternura, carisma, coherencia, compromiso y seriedad. Sus palabras y acciones estaban dedicadas a crear un mundo “menos feo, menos mezquino y menos inhumano”, como solía decir. Junto al amor y la esperanza que prodigó, también inspiró en nosotros un sentido de indignación diaria ante la injusticia que, en su opinión, no podíamos ocultar con nuestras palabras.

El volumen de la obra de Freire es considerable y consta de numerosas ediciones de libros, artículos y videos que se encuentran en todo el mundo. Algunos se preguntan por qué su pedagogía tuvo tanto éxito. Creo que fue porque su “pedagogía del diálogo” no humilla a los estudiantes. Les da dignidad y coloca al maestro a su lado para orientar y dirigir el proceso educativo; pero el maestro también está buscando y aprendiendo, como ellos.

Generaciones de educadores, antropólogos, sociólogos y politólogos, así como profesionales de las ciencias naturales y biológicas, gracias a la influencia de Freire han ayudado a crear una pedagogía basada en la liberación. Toda una generación aprendió a soñar con un mundo de igualdad, equidad y justicia, y emprendió una lucha constante en favor de ese mundo. Muchos continúan el trabajo de Freire, aunque él no haya dejado discípulos per se. Siempre nos impulsó a reinventar el mundo, a buscar la verdad y a no plagiar ideas. Freire nos dio raíces, alas y sueños: el mejor legado que un educador puede dejar.

## Bibliografía

- Freire, Paulo. 1958. *Philosophy of Education*, Tesis Doctoral, Universidad de Recife.
- \_\_\_\_\_. 1970. *Pedagogy of the Oppressed*. Nueva York: Continuum.
- \_\_\_\_\_. 1973. *The Practice of Freedom; Education for Critical Consciousness*. Londres: Sheed and Ward.
- \_\_\_\_\_. 1978. *Pedagogy in Process: Letter to Guinea-Bissau*. Nueva York: Seabury.
- \_\_\_\_\_. 1993. *Pedagogy of the City*. Nueva York: Continuum.
- \_\_\_\_\_. 1995. *Pedagogy of Hope*. Nueva York: Continuum.
- \_\_\_\_\_. 1996. *Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa*. São Paulo: Paz e Terra.
- Giroux, H. 1993. "Paulo Freire and the Politics of Postcolonialism". En: Peter McLaren and Peter Leonard (eds.), *Paulo Freire: a Critical Encounter*. Londres: Routledge.
- O'Cádiz, María del Pilar; Pia Linqvist Wong y Carlos Alberto Torres. 1998. *Education and Democracy: Paulo Freire, Social Movements and Educational Reform in São Paulo*. Boulder, Colorado: Westview.
- Stromquist, N. 1997. *Literacy for citizenship: Gender and Grassroots Dynamics in Brazil*. Albany, Nueva York: SUNY Press.

*Página en blanco a propósito*



## ■ CAPÍTULO 8

# **Mejorar la calidad de la educación para los pobres en el ámbito rural: la Escuela Nueva en Colombia**

**Vicky Colbert**

La carencia de un sistema educativo de calidad es uno de los mayores problemas de América Latina; sin embargo, hay focos de excelencia que sirven de inspiración para el futuro. En Colombia, el sistema de la Escuela Nueva es un buen ejemplo de innovación local convertida en política nacional que resulta sumamente eficaz. Gracias a ella, Colombia puede ofrecer educación primaria completa y de calidad en zonas donde antes no había oportunidades de asistir a la escuela, o si las había eran muy pocas. El concepto de la Escuela Nueva es una de las innovaciones educativas más grandes y de mayor duración en el mundo en desarrollo. Este sistema, que va de “la base hacia arriba”, ha sido tan exitoso que educadores de todo el mundo han viajado a su lugar de origen para conocerlo.

Colombia, al igual que otros países de América Latina, experimentó una expansión acelerada de la educación primaria a partir de 1950. En 1994, la cobertura total había aumentado al 80%, pero su distribución variaba mucho según el departamento del país y entre zonas urbanas y rurales. Mientras que la cobertura en las zonas urbanas se aproximaba al 89%, era sólo del 66% en las zonas rurales. En general, la calidad y la eficiencia de la educación pública básica de primaria y secundaria han sido sumamente limitadas, y los estudiantes más afectados han sido los de niveles de ingreso más bajos.

La Escuela Nueva comenzó a abordar estos problemas en 1975, con la introducción de escuelas de clase única en zonas rurales donde no había suficientes estudiantes ni maestros para establecimientos completos. Con ayuda de la investigación educativa que demostraba que las escuelas de clase única exigen estrategias innovadoras, la iniciativa hacía hincapié en la instrucción impartida por compañeros, los métodos de enseñanza centrados en los niños y las guías de aprendizaje, así como en los libros de texto interactivos y de autoaprendizaje. Esta iniciativa modificó el modelo escolar estándar: se pasó de la transmisión de conocimientos a su construcción

social, y se demostró que la conducta democrática y las destrezas ciudadanas pueden cultivarse activamente en la escuela. Asimismo, la iniciativa hizo hincapié en transformar los currículos y los métodos pedagógicos en cooperación con los actores fundamentales del cambio: niños, maestros y comunidades.

A finales de los ochenta, la Escuela Nueva había demostrado que podían realizarse mejoras cuantitativas y cualitativas aun en los establecimientos más desfavorecidos. El programa evolucionó desde una innovación local y departamental hasta su ejecución nacional en más de 20.000 escuelas de todo el país. Junto con otras reformas educativas, la Escuela Nueva ha desempeñado una función importante en el notable progreso que ha alcanzado Colombia al extender la educación a los pobres, en particular en las zonas rurales. Entre 1988 y 1996, durante la ejecución del proyecto financiado por el Banco Mundial (BM) para universalizar la educación primaria, que incorporaba el modelo de la Escuela Nueva, el número de estudiantes aumentó en un 45,6% en general en las escuelas rurales. En las urbanas, el número de alumnos aumentó en un 7,6%. En un reciente estudio comparativo de 11 países latinoamericanos, Colombia fue el único, después de Cuba, que logró mejores resultados en las escuelas públicas rurales que en las escuelas públicas urbanas.

## **Metodología de la Escuela Nueva**

La Escuela Nueva surgió de la metodología de la escuela unitaria promovida por la UNESCO en los años sesenta. Esta metodología estaba dirigida a los problemas de la educación rural en países en desarrollo, y formaba parte de los primeros intentos por alejarse del modelo estándar tradicional de la educación. Su propósito era ofrecer una educación completa en escuelas incompletas, en parte por medio de la introducción de tarjetas individualizadas de autoaprendizaje. La Escuela Nueva tenía los mismos objetivos, pero además incorporó nuevas estrategias operativas en el currículo, la capacitación de maestros y la participación comunitaria.

Desde el comienzo, la Escuela Nueva se ha centrado en el establecimiento educativo como el lugar para mejorar la calidad de la educación. Asimismo, ha adoptado el novedoso paradigma de aprendizaje caracterizado por una escuela nueva y aulas abiertas como medios para mejorar la eficacia y la calidad de los establecimientos rurales empobrecidos. Además, ha integrado estrategias curriculares, comunitarias, administrativas y de capacitación de maestros; por otra parte, ha demostrado que los métodos tradicionales centrados en los maestros pueden cambiarse por un enfoque de aprendizaje centrado en los niños, más participativo y más personalizado.

El sistema pone énfasis en una relación más estrecha entre la escuela y la comunidad, y en un mecanismo de promoción flexible adaptado al estilo de vida del niño del medio rural. Una promoción de este tipo reduce los límites entre la educación formal y la informal al permitir a los alumnos pasar de un grado o nivel a otro y concluir unidades académicas a su propio ritmo. Además, los niños pueden dejar la escuela temporalmente para ayudar a sus padres en actividades agrícolas, en caso de enfermedad, o por cualquier otra razón válida, sin poner en peligro su educación.

La Escuela Nueva se puso en marcha con dos supuestos fundamentales. El primero era que para mejorar la eficacia educativa sería necesario hacer cambios creativos en la capacitación de maestros, en la estructura administrativa y en la relación entre el sistema educativo y la comunidad. De acuerdo con el segundo, el proyecto debía ser reproducible, y también viable a gran escala a nivel técnico, político y financiero. En general, el proyecto se proponía fomentar ciertas actitudes y capacidades en los estudiantes, maestros, administradores y miembros de la comunidad.

Para los estudiantes, esto significaba un proceso de aprendizaje participativo basado en los derechos de los niños. La Escuela Nueva debía fomentar en ellos la capacidad para aplicar los conocimientos adquiridos a nuevas situaciones; un mejor concepto de sí mismos; actitudes cooperativas y democráticas; y una serie de habilidades básicas en lengua, matemáticas, ciencias y estudios sociales.

En cuanto a los docentes, la Escuela Nueva ha insistido en que estos deben ejercer la función de guías y facilitadores, y no la de simples expositores de los hechos. Además, ha invitado a los maestros a que tomen iniciativas en la comunidad cercana, resalten las actitudes positivas hacia el trabajo en el entorno rural, cultiven vínculos estrechos con los administradores y desarrollen habilidades de instrucción en el aula única. Simultáneamente, la Escuela Nueva ha trabajado con administradores escolares para establecer relaciones de orientación y colaboración con los maestros en vez de relaciones rígidas y de control, y ha promovido el desarrollo profesional por medio de la investigación orientada hacia la acción.

En la comunidad, la Escuela Nueva ha promovido la cooperación entre docentes, padres de familia, niños y la comunidad en general. Ha fomentado la participación en la escuela, ha velado por que la cultura local se valore plenamente en las actividades escolares cotidianas, y ha brindado oportunidades para que los miembros de la comunidad hagan contribuciones fundamentales para los establecimientos educativos. Entre las actividades realizadas se encuentran la creación de mapas escolares y comunitarios, una monografía sobre el municipio y un calendario agrícola.

Este sistema marca el comienzo de una serie de cambios en los currículos, empezando por una promoción flexible pero no automática. Esto reduce el número

de repetidores y permite variaciones en el ritmo de aprendizaje. Otro elemento importante han sido las guías de autoaprendizaje y los libros de texto interactivos que promueven el aprendizaje activo y centrado en los niños, vinculan las experiencias de aprendizaje con la familia y la comunidad, y fomentan el desarrollo de la reflexión.

Las guías de aprendizaje cooperativo permiten a los maestros que están a cargo de varios grados simultáneamente organizar a los estudiantes en grupos pequeños. También sirven como herramientas de planificación para los docentes; están organizadas de tal manera que los menos calificados pueden usarlas sin hacer cambios y los más experimentados pueden ampliarlas. Al combinar un currículo nacional de base con posibilidades para adaptaciones departamentales y locales, las guías pueden producirse a nivel nacional, lo que reduce considerablemente los costos de impresión, mientras que los materiales departamentales y locales pueden elaborarse con tecnologías más sencillas y menos costosas.

La Escuela Nueva también ha introducido bibliotecas en las aulas, rincones de aprendizaje que destacan la cultura local, y gobiernos escolares. Los gobiernos instruyen a los estudiantes sobre las actividades cívicas, promueven la participación y el comportamiento democráticos, y ofrecen lecciones relacionadas con la resolución no violenta de conflictos. Los niños se organizan en comités que pueden vincularse con proyectos y grupos comunitarios. Entre las actividades se encuentran el diario de la clase, el diario del niño, sugerencias y compromisos, correo interno, el boletín informativo de la clase y el libro de los padres.

## **Capacitación de maestros**

Un elemento integral del proyecto Escuela Nueva es la capacitación de maestros en actividad. Ellos aprenden a aplicar elementos del currículo de la Escuela Nueva tanto en las aulas como en las comunidades, así como a adaptar las guías de estudio al nivel de los niños y al entorno local. Por intermedio de talleres que son prácticos y no centrados en los contenidos, la capacitación de maestros hace hincapié en prestarles ayuda para que guíen, orienten y evalúen los procesos de aprendizaje, y a la vez eviten dedicar tiempo a la enseñanza rutinaria.

Tradicionalmente, la capacitación de maestros en América Latina ha tenido que hacer frente a una serie de obstáculos, empezando por la excesiva importancia que se suele asignar a la teoría. Muchos seminarios de capacitación tratan de compensar carencias en la formación de los docentes o de subsanar sus fallas conceptuales y teóricas. Estos seminarios son costosos, no pueden repetirse y contribuyen po-

co al mejoramiento de los métodos reales de enseñanza o al aprendizaje de los estudiantes. Por lo general, la capacitación tiene lugar fuera de las escuelas, y las posibilidades de observar métodos innovadores son escasas; además, rara vez se hace el seguimiento de la capacitación, lo que la hace menos eficaz. Entre los maestros mismos hay pocas oportunidades para compartir experiencias y conocimientos.

Para afrontar estos problemas, la Escuela Nueva formuló una serie de principios orientadores. Primero, reconoció que los docentes se beneficiarían de los mismos métodos participativos que deberían emplear en sus aulas; por lo tanto, tendrían que participar activamente en los cambios en sus propias escuelas y en los métodos de enseñanza. Segundo, los maestros tienen mucho que aprender de sus colegas, y por medio de vínculos de apoyo con estos y con supervisores. Por último, la promoción de cambios de actitud es esencial para modificar los métodos tradicionales de enseñanza.

La estrategia de capacitación en actividad preparada para la Escuela Nueva se diseñó como un proceso, no como un acontecimiento, ya que incluía varias fases. Los principios orientadores se conformaron como tres estrategias de operación, y la primera era la creación de escuelas modelo, que permiten la observación directa de todas las innovaciones del método de la Escuela Nueva. Además, promueven los contactos entre profesores, niños y comunidades, y las escuelas mismas pueden hacer un seguimiento muy cercano de los derechos de los niños y de los indicadores de calidad para el aprendizaje.

La segunda estrategia exigía un currículo de capacitación de maestros; en ese proceso estos aprenderían a aplicar los componentes y elementos de la Escuela Nueva, articulando la teoría con la práctica en una serie de talleres. Un manual de capacitación, organizado en unidades y guías de aprendizaje con una metodología similar a las guías de aprendizaje para los niños, ayuda a los docentes a entrar en contacto con los mismos métodos que utilizan con sus alumnos. En la primera etapa de la capacitación, los maestros se concentran en la ejecución práctica mediante la creación de un ambiente de aprendizaje propicio para los niños y el establecimiento de vínculos entre la escuela y la comunidad. La segunda etapa hace hincapié en el conocimiento de las materias; los maestros aprenden a usar y adaptar las guías de aprendizaje y el material didáctico de los alumnos.

La tercera estrategia describía la formación de círculos de aprendizaje o de microcentros para maestros, con la finalidad de alentar a los docentes a reunirse para reflexionar sobre su trabajo, interactuar con sus colegas y trabajar en problemas comunes. Dichos círculos también facilitan los intercambios con instituciones de enseñanza, preparando el terreno, por ejemplo, para que los servicios de educación a distancia apoyen el desarrollo de los maestros.

## Participación

En todas sus actividades, la Escuela Nueva hace hincapié en la participación, ya que los estudios han demostrado repetidas veces que esta mejora la calidad, el sostenimiento y el impacto de una amplia gama de programas. Según el Banco Mundial (1996), la participación "es un proceso mediante el cual los interesados directos influyen en las iniciativas de desarrollo, en las decisiones y en los recursos que inciden sobre ellos, y comparten su control". En el sistema de la Escuela Nueva, las guías de aprendizaje del estudiante, por ejemplo, exigen la interacción continua entre alumnos, así como entre alumnos, padres, maestros y otros miembros de la comunidad educativa. En la capacitación para los docentes, los talleres exigen la participación plena de cada uno, ya que ellos aprenden trabajando y practican lo que han aprendido entre un taller y otro. Los microcentros son autoadministrados por los maestros, y se prevé que el uso de nuevas tecnologías mejore la colaboración entre los docentes en el ámbito local, nacional e internacional.

Las evaluaciones de las instituciones educativas de la Escuela Nueva han demostrado cómo ha contribuido un marco participativo a la calidad, el sostenimiento y el impacto del proceso de aprendizaje. En términos de calidad, el acceso se ha extendido a todos los niños y niñas por igual. Se ha prestado una atención individualizada a los diferentes ritmos de aprendizaje y a la adaptación a las comunidades y las familias, lo que ha incluido la utilización de conocimientos locales. Entre los ejemplos de sostenimiento, cabe mencionar la atribución de facultades a los maestros para que participen en la reforma de sus propias escuelas; también la modificación de la situación de los niños, ya que pasaron a ser el centro del proceso de aprendizaje. Los logros personales van desde el aumento de la autoestima hasta la capacidad para trabajar en equipo y desarrollar destrezas de liderazgo.

El impacto de la Escuela Nueva puede determinarse por los logros académicos más altos de sus estudiantes, en comparación con los de alumnos de escuelas tradicionales. La cobertura ha aumentado, mientras que han disminuido los índices de deserción escolar y de repetición de grados. En cuanto a los derechos, la Escuela Nueva satisface el derecho de todos los niños y niñas de las zonas rurales a recibir una educación de buena calidad. Gracias a la gran importancia asignada al derecho de participación, el sistema en general promueve un proceso desde la base hacia arriba, así como la construcción colectiva del aprendizaje y de los conocimientos.

## La evolución de la Escuela Nueva: su expansión

La Escuela Nueva ha pasado por tres etapas: la innovación local y departamental, la ejecución nacional, y la aplicación universal. Las mismas se corresponden con las tres etapas propuestas por Korten (1980) con relación a la organización comunitaria y el desarrollo rural: aprendizaje para la eficacia, aprendizaje para la eficiencia y aprendizaje para la expansión.

El aprendizaje para la eficacia se logró con el apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Esta fase, que se extendió entre 1975 y 1978, consistió en la aplicación de la Escuela Nueva en 500 establecimientos en tres departamentos de Colombia. Dicha aplicación incluía el diseño y la producción de materiales para maestros y niños; la planificación del programa, lo que abarcaba su organización administrativa y financiera; el desarrollo de sistemas de enseñanza; la aplicación en las escuelas y las comunidades; y las evaluaciones iniciales.

La segunda etapa, aprendizaje para la eficiencia, se puso en práctica entre 1979 y 1986. Durante este período el programa se extendió a 3.000 escuelas con el apoyo financiero de los departamentos, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de organizaciones privadas de Colombia, tales como la Federación de Cafetaleros y la Fundación para la Educación Superior. Esta etapa abarcaba la repetición de la capacitación a nivel nacional, mediante la utilización de los materiales existentes.

Durante este período, el Banco Mundial apoyó el Plan de Desarrollo para las Zonas Rurales, que evaluaba la viabilidad de aumentar la escala. Se diseñó un estudio del sector educativo para identificar prioridades de políticas a mediano plazo. Como el acceso a la educación en las zonas rurales y las provincias menos desarrolladas seguía siendo limitado, el estudio sugería invertir en más maestros y en infraestructura; además proponía examinar nuevos métodos para impartir la educación. Empezó a forjarse el consenso sobre las prioridades, lo que condujo a la decisión histórica del gobierno en 1985 de adoptar la Escuela Nueva como estrategia universal en las zonas rurales. Para entonces, el programa se había ampliado a 8.000 escuelas en todo el país, y recibió apoyo por medio de una combinación de recursos financieros provenientes de los gobiernos nacional y departamental, así como de instituciones privadas.

La tercera etapa, aprendizaje para la expansión, comenzó en 1987. En 1992, la Escuela Nueva había llegado a 20.000 establecimientos educativos rurales y se había convertido en uno de los cinco pilares del plan nacional para erradicar la pobreza extrema. Sin embargo, la expansión coincidió con la política de descentralización del país. El Ministerio de Educación, con la atención puesta en su propia reorganización, fue incapaz de ofrecer a la Escuela Nueva la capacidad de organización requerida para con-

servar su calidad, ni tampoco nuevas estructuras descentralizadas a nivel local. Durante varios años, las escuelas rurales dejaron de ser una prioridad para el ministerio.

Entre los problemas resultantes se encontraban la reducción del tiempo de capacitación, el retorno a los métodos tradicionales de capacitación, y la falta de práctica en el uso de los materiales. Había poca capacitación y preparación de los administradores, falta de apoyo para los maestros y ausencia de seguimiento de estos. En algunos casos, se trasladaba a docentes y administradores sin experiencia previa a establecimientos de la Escuela Nueva, mientras que un número considerable de maestros capacitados era transferido a zonas urbanas, sobre la base de los caprichos políticos de los alcaldes, cuyo poder administrativo había aumentado.

La innovación pedagógica considerable en gran escala exige que los sistemas administrativos locales apoyen la innovación. Aplicando el método de Korten, la expansión eficaz de las 20.000 escuelas habría requerido una atención constante para asegurar un ajuste aceptable entre organizaciones, programas y beneficiarios. Sin embargo, los numerosos problemas que surgieron durante la descentralización generaron pérdidas en cuanto a la eficacia y la eficiencia. Si bien es cierto que parte de este tipo de reducción es inevitable al cambiar de escala, un gran número de nuevos procedimientos legislativos, administrativos y financieros exacerbaron esta tendencia.

A pesar de estos obstáculos, los establecimientos educativos de la Escuela Nueva continuaron mostrando mejores resultados, no sólo dentro de Colombia, sino también en comparación con otros países de América Latina. Varias evaluaciones realizadas entre 1982 y 1997 confirmaron que los niños de la Escuela Nueva alcanzaban calificaciones más altas en lengua y matemáticas en tercero y quinto grados (Psacharopoulos, Vélez y Rojas, 1982; McEwan, 1998). Diferentes análisis estadísticos también confirmaron reducciones considerables en los índices de deserción escolar y repetición de grados, y señalaron que mejoró la autoestima de los niños y su conducta cívica. En 1998, el Primer Estudio Comparativo Internacional realizado por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Educación (OREALC/UNESCO) reveló que de los 11 países considerados, sólo en Colombia la educación pública rural solía ser superior a su educación pública urbana. Esto se debió en parte a la Escuela Nueva.

## **Lecciones aprendidas**

De la experiencia de la Escuela Nueva es posible aprender algunas cosas. Entre estas, la primera se refiere a la importancia de utilizar un enfoque que vaya de la base hacia arriba, es decir, que empiece con la escuela como la unidad de cambio. Esto



también es necesario para que el proceso sea gradual y pueda hacerse su seguimiento debidamente. Un estudio realizado por Drabble (1999) afirmaba lo siguiente acerca de la Escuela Nueva: "El método gradual de cambios pequeños y eficaces en lugar de una 'mega reforma', el hecho de que se introdujeron soluciones pequeñas en el trabajo cotidiano de los maestros y se otorgó poder al personal escolar fueron esenciales para el enfoque de la base hacia arriba y para su supervivencia continua".

Las guías de aprendizaje interactivo con procesos manejados por los propios alumnos han ayudado a asegurar una ejecución continua del sistema de la Escuela Nueva. En algunos casos, los niños orientan a los nuevos maestros que han llegado sin una capacitación previa. La evaluación regular ha mantenido el interés en la Escuela Nueva y ha demostrado que es un marco innovador y eficaz, mientras que el apoyo de organizaciones internacionales ha contribuido al desarrollo del programa. La flexibilidad del enfoque ha significado que aunque todos los componentes del programa no funcionen en una situación dada, hay por lo menos algún efecto positivo neto.

De igual importancia ha sido el apoyo y la promoción constantes para el equipo básico original que desarrolló la Escuela Nueva, que ha logrado mantener el proyecto vivo y en funcionamiento a pesar de la gran cantidad de cambios y nuevas circunstancias. La Fundación Volvamos a la Gente, establecida en 1988 por los fundadores de la Escuela Nueva, adaptó el método a las zonas urbanas y sigue prestando asistencia técnica a varios departamentos en el país. Actualmente, está realizando un esfuerzo por establecer una red de maestros y escuelas que puedan implementar la innovación.

La aplicación exitosa de la Escuela Nueva en otros países demuestra que esta puede adaptarse con facilidad a otros contextos. Guatemala llevó a la práctica un programa similar en 1.000 escuelas, y países tales como Brasil, Chile, El Salvador, Guyana, Panamá, Paraguay y Uganda están incorporando componentes de la Escuela Nueva en sus reformas educativas. Además, en la actualidad la mayoría de países latinoamericanos asignan particular importancia al aprendizaje centrado en los niños, a los libros de texto interactivos, al aprendizaje en cooperación, a la capacitación de los docentes mediante la experiencia y a los círculos de aprendizaje de maestros.

Como argumento general, cuando la ejecución ha hecho hincapié en la participación comunitaria hay más probabilidades de que la innovación sobreviva y se desarrolle. Es evidente que esto fue lo que ocurrió en el departamento de Caldas, donde el secretario de Educación estableció una relación de cooperación con el Comité de Cafetaleros. Este comité ha ayudado a asegurar que el departamento mantenga a la Escuela Nueva, que la administración escolar esté vinculada a las necesidades de la comunidad, y que la metodología de la Escuela Nueva se extienda más allá de la educación primaria. Esto ha permitido que Caldas ofrezca una educación bási-

ca completa en sus zonas rurales. Otro ejemplo es el de los departamentos de Quindío y Antioquia, donde los círculos de maestros locales han fomentado un alto nivel de cooperación entre docentes. En estas zonas es común encontrar círculos que han estado funcionando durante muchos años.

## **El futuro de la Escuela Nueva**

Muchas innovaciones en la educación se debilitan y hasta desaparecen con el paso del tiempo. La Escuela Nueva también se ha tornado débil y vulnerable a los cambios políticos y administrativos, en particular a los que generó la descentralización. Las escuelas de aula única pueden incluso ser invisibles para los planificadores de la educación, según lo resume Little (1995): "Quienes diseñan, financian y administran los sistemas escolares nacionales, los sistemas de educación para maestros, el desarrollo de programas de estudio, los sistemas de evaluación o la elaboración de materiales pasan por alto la realidad del aula única". En Colombia, donde más del 80% de las escuelas rurales son de aula única, la administración nacional sigue suponiendo que predominan las escuelas de una o más aulas por grado.

A pesar de las debilidades generales del sistema educativo de Colombia, la Escuela Nueva ha sobrevivido y ha logrado efectos notables. En la actualidad habría que tomar medidas para darle nueva energía al sistema, empezando con la reactivación, de manera voluntaria, de una red de maestros, estudiantes, microcentros y escuelas modelo. La red podría conectarse por medio de tecnología interactiva, y podría aprovechar programas de educación a distancia y escuelas de formación profesional para maestros, además de promover la investigación. En vista de que las escuelas suelen ser rurales, la red permitiría a los maestros intercambiar experiencias, innovaciones, mejores métodos y resultados de investigaciones, así como sentirse parte de un cuerpo local y nacional. La educación a distancia también ayuda a los docentes, estudiantes y padres a mejorar una serie de habilidades y a obtener información proveniente de mayor número de fuentes.

También deberían fortalecerse los componentes de cultura y de educación cívica de la Escuela Nueva. El hecho de devolverle a esta su dimensión cultural para que recupere el nivel que tuvo durante las primeras etapas del proyecto podría ayudar a integrar a los niños, los maestros y la comunidad; fortalecer la identidad cultural local; y conservar elementos importantes de la cultura local. Aunque la educación cívica ya es un componente fundamental del marco modelo de la Escuela Nueva, esta debería fortalecerse mediante la adquisición de una gama más amplia de habilida-

des para el trabajo en cooperación y la resolución de conflictos. Ya se ha hecho hincapié en la conducta democrática y pro-social, y un estudio (Chesterfield, 1994) aportó pruebas científicas del aumento de los niveles de conducta democrática en los alumnos de establecimientos educativos de la Escuela Nueva, en comparación con los de las escuelas tradicionales. El aprendizaje en cooperación, que asigna particular importancia a la tolerancia, también puede abarcar fácilmente las aptitudes para la resolución de conflictos, que son particularmente pertinentes dada la lucha constante de Colombia contra la violencia.

En vista de que el enfoque participativo es una dimensión esencial del modelo pedagógico de la Escuela Nueva, los mecanismos de administración también deberían incorporar un alto nivel de participación. En el futuro, los administradores locales —entre otros los administradores educativos, los representantes de la comunidad u otros actores sociales, tal como lo exige la ley de educación— deberían tomar medidas en este sentido. La combinación de un sistema administrativo participativo local y un modelo pedagógico fuerte representa la mejor opción para asegurar educación básica de calidad para todos los niños.

Han surgido algunas nuevas necesidades ya que un número cada vez mayor de niños termina su educación primaria en los establecimientos de la Escuela Nueva. La primera de ellas es la exigencia de educación que vaya más allá del nivel primario, por parte de alumnos y padres que actualmente están más motivados a pedir la continuación de la educación; la segunda es una mayor necesidad de coherencia entre las escuelas de educación primaria y las de secundaria. Se diseñaron algunas innovaciones que fueron sometidas a prueba en diferentes departamentos. Los experimentos de secundaria adaptan el método de la Escuela Nueva a los grados sexto a noveno. Además, Fundaec, una fundación privada, puso en práctica el Sistema de Aprendizaje por Tutoría (SAT), que se aplica a la educación secundaria rural y se adapta a las necesidades y las condiciones de los adolescentes y los adultos jóvenes de las zonas rurales. También se buscan nuevas aplicaciones —la Escuela Nueva ha inspirado a los educadores y a los encargados de formular las políticas para que consideren su posible ejecución en escuelas urbanas—. La Fundación Volvamos a la Gente, con el apoyo de la Fundación Interamericana, diseñó un proyecto para escuelas de zonas urbanas marginales en una gama de entornos de establecimientos públicos y privados en Bogotá, Cali y Buenaventura.

Por último, la toma de conciencia acerca de la necesidad de cambio en la educación suele estar a la zaga de la innovación educativa. Esta falta de conocimiento puede representar un obstáculo para la aplicación exitosa. Para contrarrestar estas tendencias, es necesario formular estrategias de información y comunicación que ayuden en la evolución constante de la Escuela Nueva.

## Conclusiones

La Escuela Nueva ha logrado grandes avances al demostrar que el cambio positivo puede producirse a gran escala en zonas rurales pobres, y que este proceso puede ser eficiente y eficaz en función de los costos. La Escuela Nueva ha generado una nueva función para los maestros en el proceso de enseñanza-aprendizaje participativo y centrado en los niños; ha abierto un espacio para el aprendizaje sobre la democracia y su ejercicio en el ámbito de las aulas; y ha inspirado la nueva Ley de Educación de Colombia, que estipula la educación completa básica hasta el noveno grado.

Sobre la base de la premisa de que la educación de alta calidad exige la participación de niños, maestros, familias, comunidades y administradores, la Escuela Nueva ha mostrado sistemáticamente cómo integrar y poner en marcha la reforma curricular; la capacitación para maestros y la administración de las comunidades y las aulas a nivel de la escuela. Aunque muchos de los principios pedagógicos incorporados por la Escuela Nueva no eran nuevos, el proyecto fue innovador al aplicar estas ideas de manera concreta en establecimientos de escasos recursos.

Los logros de la Escuela Nueva se han reconocido a nivel mundial. En 1989, el Banco Mundial la seleccionó como una de las tres reformas educativas que han demostrado ser exitosas a gran escala. Desde entonces, el Instituto del Banco Mundial diseñó un sistema de talleres para la capacitación de funcionarios públicos en ministerios de finanzas, planificación y educación acerca de la manera de utilizar la metodología de la Escuela Nueva para mejorar la calidad de la educación básica.

La Escuela Nueva se presentó ante la Conferencia Mundial sobre la Educación como una de las dos experiencias educativas más innovadoras de América Latina; y el *Informe del Desarrollo Humano* publicado por las Naciones Unidas, correspondiente al año 2000, la seleccionó como uno de los tres principales logros de Colombia. Finalmente, representantes de más de 35 países han acudido a Colombia para aprender sobre la experiencia de este modelo, observándolo directamente, y para entender cómo puede sobrevivir una innovación a pesar de las deficiencias del sistema educativo. Muchas de las ideas esenciales debatidas actualmente por los ministros de educación de América Latina son una reformulación de lo que la Escuela Nueva puso en práctica por primera vez hace 20 años.

## Bibliografía

- Banco Mundial (BM). 1996. *The World Bank Participation Sourcebook*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Chesterfield, R. 1994. Indicators of Democratic Behaviour in Nueva Escuela Unitaria (NEU) Schools. Proyecto de la Academia para el Desarrollo Educativo, Juarez y asociados, Inc., IDEAS, Ltd. y Proyecto de Fortalecimiento de la Educación Básica (BEST) de Guatemala (USAID).
- Colbert, V., Chiappe, C. y Arboleda, J. 1993. "The New School Program: More and Better Primary Education for Children in Rural Areas in Colombia". En: H. Levin y E. Lockheed, *Effective Schools in Developing Countries*. Londres: Falmer Press.
- Korten, D. 1980. "Community Organization and Rural Development: A Learning Process Approach". En: *Public Administration Review* 40(5): 480-511.
- Little, A. 1995. *Multigrade Teaching: A Review of Research and Practice*. London: Overseas Development Administration.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (UNESCO). 1991, 1994 y 1996. Borradores e informes finales de reuniones de ministros de Educación en Quito, Ecuador, 1991; Santiago, Chile, 1994; y Kingston, Jamaica, 1996.
- Psacharopoulos, George, Carlos Rojas y Eduardo Velez. 1993. "Achievement Evaluation of Colombia's Escuela Nueva: Is Multigrade the Answer?" En: *Comparative Education Review* 37:3.
- Wolff, Laurence, Ernesto Schiefelbein y Jorge Valenzuela. 1993. The improvement in the Quality of Primary Education in Latin America and the Caribbean: Towards the XXI Century. Informe del Departamento Técnico del Banco Mundial. 28 de mayo.

*Página en blanco a propósito*

## CAPÍTULO 9

# Comunicación, movilización social y cambios en la educación

**Bernardo Toro**

En 1989, la Fundación Social (FS) comenzó a reflexionar sobre nuevas maneras de reducir la extrema violencia, la pobreza y la desigualdad social que han asolado a Colombia desde los años cincuenta. El 60% de la población vive por debajo de la línea de pobreza, mientras que el 10% controla más de la mitad de los ingresos del país. La delincuencia es endémica, y cada año se cometen más de 20.000 homicidios.

La misión de la Fundación Social, una organización sin fines de lucro fundada en 1911 por el Padre José María Campoamor, consiste en modificar las causas estructurales de la pobreza en Colombia. Para apoyar este mandato, la fundación posee un grupo de empresas que funcionan en todo el país, principalmente en los ámbitos de finanzas, vivienda y seguridad social. Estas compañías, con casi 7.000 empleados, están dedicadas a producir bienes y servicios que benefician especialmente a las personas de ingresos medios y bajos. Las ganancias netas se destinan al financiamiento de la misión de la Fundación Social.

Cuando la fundación empezó a estudiar opciones para propiciar una cultura de convivencia democrática y productividad, decidió que una de las estrategias mejores y más sostenibles sería fomentar la reforma educativa mediante la participación de maestros de educación primaria de las escuelas públicas y privadas. Su colaboración es fundamental para modificar la forma de pensar, los sentimientos y la conducta de niños y jóvenes, y para que las generaciones futuras se preparen y puedan contribuir a crear una sociedad más pacífica. Aproximadamente 160.000 docentes de la escuela primaria de Colombia dan clases a más de 4,5 millones de niños cuya edad oscila entre siete y doce años. El 83% de la educación primaria en Colombia es pública, y el país registra uno de los promedios de desempeño más altos en la educación rural en América Latina. Sin embargo, mientras que los alumnos de primaria en Colombia, en general, superan levemente el promedio del desempeño regional, están muy por debajo de Cuba, que cuenta con el sistema educativo más exitoso de la región.

Para lograr sus objetivos, la Fundación Social tenía que hacer frente a estas cinco grandes dificultades:

- Movilizar a los maestros en su trabajo cotidiano en las aulas para fomentar una cultura democrática y de productividad entre los niños colombianos.
- Enseñar a los docentes nuevas formas de pensar, sentir y comportarse que podrían aplicarse a los hábitos y rutinas de enseñanza existentes. Esto tendría que hacerse sin que les ocasionara más trabajo, de forma tal que lo consideraran importante y que estuviesen dispuestos a aceptar.
- Diseñar y producir instrumentos para movilizar a los maestros.
- Generar una acción colectiva amplia entre los docentes utilizando sus propios recursos y capacidades.
- Resolver la cuestión de cómo podría una organización privada, tal como la Fundación Social, emprender una movilización masiva en las escuelas públicas.

Estas cuestiones guiaron el desarrollo del Programa de Comunicación y Movilización Social de la fundación, para directores de escuelas y maestros de primaria. El programa se concentró en 20.000 escuelas primarias y se diseñó para forjar una visión compartida de las metas y acciones. En él se reconocía que aunque existieran los conocimientos, la capacidad institucional y los recursos para la reforma educativa, no sería posible avanzar sin el apoyo de los educadores y administradores dentro del sistema.

### **Comunicación y movilización social: criterios y conceptos básicos**

El Programa de Comunicación y Movilización Social se diseñó de acuerdo con varios principios básicos. Primero, se consideró la manera de movilizar a los actores, que son los que convierten los objetivos de una reforma en acciones y decisiones diarias. Cualquier clase de cambio también exige una convergencia de intereses y nuevas maneras de entender y organizar una situación dada. Los actores deben identificar las decisiones que pueden tomar y los materiales a su alcance para contribuir a los objetivos finales. Aun cuando una innovación o reforma educativa sea diseñada y financiada de manera adecuada, deberá comunicarse debidamente y generar el entusiasmo necesario para que se lleve a cabo.

Con mucha frecuencia, lo relativo a la comunicación y movilización se omite de la reforma educativa. A veces se asignan recursos para campañas publicitarias, pero esto no basta para la movilización social. Esta exige que las personas trabajen juntas hacia un



propósito común. Una movilización eficaz se debe centrar en los “reeditores”, término que se refiere a las personas con suficiente credibilidad y legitimidad entre su público para proponer y modificar acciones. Los políticos son “reeditores” porque tienen seguidores que están dispuestos a aceptar sin reservas sus ideas para la acción. De manera similar, el director de escuela es un “reeditor” de los maestros a quienes dirige.

La estructuración de un proceso de movilización social incluye tres fases básicas. La primera consiste en formular un horizonte o una visión atractivos, y una representación deseable y posible del futuro que se desea construir. Un proceso adecuado para una reforma educativa no sólo deberá tener objetivos y metas formulados con precisión, sino también deberá reformular sus objetivos con formas, lenguaje y símbolos que despierten pasión.

La segunda fase consiste en definir el campo de acción del “reeditor”. Después de que se haya definido una visión, muchas personas estarían dispuestas a participar en un proceso de cambio solamente si logran entender lo que podrían hacer desde su lugar de trabajo o dentro de su entorno inmediato. En la reforma educativa, la escuela es el campo de acción de los directores, como el aula lo es para los maestros. Muchas propuestas de cambios educativos fracasan porque sus objetivos están fuera de estos campos de acción. Una campaña de movilización eficaz deberá indicar las decisiones y medidas que los “reeditores” pueden tomar en sus propios campos de acción, a la vez que explica cómo y por qué estas decisiones y medidas contribuyen al logro de los objetivos. Para actuar, los “reeditores” deben ver claramente qué información tienen que conocer; qué decisiones deben tomar y qué instrumentos pueden utilizar.

La tercera fase de la movilización social consiste en transformar la acción individual en acción colectiva. Esto significa alentar la percepción de que aquello que las personas hacen y deciden será repetido por muchas otras, por las mismas razones. Esta sensación de propósito compartido apoya la movilización social y genera las condiciones necesarias para transformarla en un proceso de cambio. La comunicación de masas es fundamental para los procesos de colectivización.

## **Ejecución del Programa de Comunicación y Movilización Social**

El programa comenzó por identificar un grupo destinatario y un propósito concretos. En tres fases claramente definidas, su propósito era movilizar a 20.000 directores de escuelas para mejorar las condiciones escolares, la convivencia democrática y la productividad. Las escuelas públicas y privadas seleccionadas eran de zonas urbanas y rurales de toda Colombia.

En conjunto, el Programa de Comunicación y Movilización Social se concibió en torno a una visión general: una sociedad basada en la democracia, los derechos humanos y la dignidad. El logro de esta meta con niños suponía una visión más concreta: la formación de ciudadanos. Un ciudadano es una persona que, en cooperación con otras, es capaz de definir o transformar las leyes y normas bajo las cuales desea vivir; a la vez que defiende los derechos y la dignidad de todos. Se concibieron otras visiones para cada una de las tres fases del programa. La primera fase se centraba en la visión “para que mi escuela primaria tenga éxito”. La segunda, en “siete lecciones básicas para la coexistencia social de cada día y para la vida”. Y la tercera fase, en “los códigos de la modernidad: capacidades y aptitudes básicas para la participación productiva en el siglo XXI”.

En las tres fases, los principales “reeditores” eran directores de escuela, aunque a medida que la movilización creció y adquirió prestigio, los maestros también se convirtieron en “reeditores”. Inicialmente, el programa indagó cuáles eran los ámbitos de acción y poder de los reeditores, buscando qué decisiones podrían tomar ellos y qué materiales necesitarían para la movilización. Otros temas incluían encontrar formas de comunicarse con los “reeditores” a costos razonables, y definir palabras, símbolos y maneras de interpretar el mundo con la finalidad de diseñar materiales de comunicación relevantes.

La movilización se llevó a cabo entre 1989 y 1996. En la primera fase se exhortaba a los directores a tomar siete medidas que, como resultado de la investigación y de experiencias previas, habían demostrado que podrían mejorar las condiciones escolares. Entre estas medidas se encontraban asignar a los mejores maestros al primero y segundo grados; aprovechar la duración e intensidad del año escolar (en Colombia este es de 170 días, y el día escolar de 4,2 horas en promedio); fortalecer la autoestima de los niños (en especial, no culparlos de sus fracasos escolares); utilizar cuadernos de notas para desarrollar la expresión y la escritura; asignar tareas dirigidas a mejorar el aprendizaje e incluir a la familia; prestar atención a los compañeros de clase y amigos del niño, quienes constituyen una influencia fundamental para moldear sus valores; y ocuparse de los textos escolares y utilizarlos para mejorar el aprendizaje, ampliar las aspiraciones educativas y crear tradiciones de lectura.

La segunda fase del programa empezó en 1992. Esta se diseñó de tal manera que tanto directores como maestros pudieran entender, enseñar y consolidar los conceptos básicos de la convivencia. Con la historia de extrema violencia interna en Colombia, es crucial que las generaciones futuras cuenten con las capacidades para la resolución pacífica de conflictos. La convivencia armoniosa debe inculcarse a temprana edad por medio de la enseñanza y las experiencias cotidianas en la escuela.

El Programa de Comunicación y Movilización Social sugirió una serie de actividades para apoyar los conceptos relativos a la convivencia. Entre estos se encontraban el aprendizaje para tolerar a los demás, lo que constituye la base de todos los modelos de convivencia; la comunicación, que es el fundamento de la autoafirmación personal y de grupo; la interacción, que constituye la base de la vida social; la toma de decisiones en grupo, que es el cimiento de los modelos económicos y políticos; la dependencia de uno mismo, que es la base de la responsabilidad social; el cuidado del medio ambiente, del que depende la supervivencia humana; y la valoración del conocimiento cultural y social, que es la base de la evolución cultural y social.

En 1995, se inició la tercera fase del programa. En esta se alentó a los directores y maestros a identificar las aptitudes y capacidades básicas que los niños necesitan para participar en la sociedad y ser personas productivas. Conocidas por el nombre de “códigos de la modernidad”, estas aptitudes y capacidades incluían leer y escribir correctamente; trabajar con cálculos matemáticos básicos y resolver problemas en diferentes situaciones; desarrollar la expresión escrita, en particular las habilidades de descripción, composición y análisis; analizar y hacer una lectura crítica de los medios de comunicación; criticar y analizar el entorno social (como una forma de educación democrática y política); trabajar en equipo y, de manera conjunta, hacer planes y tomar decisiones; y aprender a buscar información, a tener acceso a ella y a utilizarla.

Las tres fases del programa dependían enormemente de los materiales informativos y de los medios de comunicación de masas. Se diseñaron un afiche en colores y un folleto para que los “reeditores” los utilizaran durante cada fase. El afiche permitía que los directores divulgaran la movilización en sus escuelas. El folleto de 12 páginas en blanco y negro podía reproducirse fácilmente y a bajo costo, lo cual permitía a los directores distribuirlo entre los maestros. En otras palabras, el folleto proponía medidas y decisiones que podrían convertirse en una parte del trabajo cotidiano de los educadores.

Para forjar un sentido de visión y propósito compartidos entre los 20.000 directores de todo el país, el programa recurrió a los medios de comunicación de masas. En la primera fase, se produjo y transmitió un espacio publicitario de 30 segundos por televisión. Éste apareció cien veces en la televisión comercial durante un mes. En el mismo, un niño y una niña salen corriendo de una escuela para escribir en una pared en la calle lo siguiente: “Primero mi escuela primaria”. Luego, mirando hacia la pantalla, agregan: “para tener éxito”. El espacio publicitario tuvo mucho éxito entre los educadores y causó un gran impacto.

El Programa de Comunicación y Movilización Social recopiló pruebas que demostraban que los educadores de todo el país reconocían y recordaban ampliamente

el espacio publicitario. Luego, se envió una carta a los 20.000 directores de escuela explicando la importancia de la visión en la primera fase e invitándolos a trabajar como "reeditores". El proyecto también les envió afiches y folletos que describían los mejores métodos para el éxito escolar. Los actores del espacio publicitario aparecían en estos materiales a fin de establecer el vínculo con su aparición en televisión. Posteriormente, el Programa de Comunicación y Movilización Social comenzó a transmitir un programa educativo semanal en todo el país. Se profundizaron y ampliaron los conceptos de la primera fase por medio de una serie de noticias, documentales y entrevistas.

Para las fases dos y tres se emplearon métodos similares. Estas fases también incluían música y guías de enseñanza, así como la producción y transmisión de cinco series dramáticas (de 28 episodios cada una) y cinco series documentales (de 30 episodios cada una).

## **Evaluación de los logros**

Desde el principio, el modelo del Programa de Comunicación y Movilización Social incorporó un proceso de evaluación. Cada serie de materiales enviados a los "reeditores" incluía una encuesta para determinar cómo los estaban utilizando. Para asegurar el proceso de recopilación de información, el programa remitía las encuestas con el franqueo pagado para el envío de la respuesta.

En 1990, un año después de la primera fase de movilización, la Fundación Social contrató al Centro Nacional de Consultoría (CNC), especializado en evaluaciones y encuestas. El CNC seleccionó una muestra al azar de 258 escuelas y las visitó una por una para hacer observaciones de campo y entrevistas a directores y maestros. El propósito era establecer el nivel de promoción alcanzado y evaluar cómo estaban utilizando los "reeditores" los materiales del Programa de Comunicación y Movilización Social. Luego, los resultados se comparaban con 1.664 cuestionarios enviados por los directores como parte de la evaluación del programa. Los resultados finales fueron casi iguales ( $r = 0,90$ ).

Más del 90% de las personas que respondieron a la encuesta consideraba que los materiales mejoraban la calidad de la educación, la actividad profesional y el rendimiento escolar. Entre el 80% y el 90% sostenía que los materiales conducían a una mejor enseñanza, fortalecían la comunicación entre los educadores, facilitaban la integración de objetivos entre directores y maestros, y profundizaban las interacciones entre docentes y alumnos. Por cada folleto distribuido, se sacaban, en promedio, 14,3 copias. Entre los directores, el 84% utilizaba el folleto en reuniones con maestros; el 69% lo usaba con

los padres; el 65% lo aplicaba a la planificación escolar; el 61% lo empleaba en la promoción comunitaria; y un 45% lo llevaba a los diálogos con las autoridades educativas. El 99% de los directores colocaba el afiche en un lugar visible y un 29% lo enmarcaba. Un total del 80% de los maestros leía y estudiaba el material.

En cuanto a los cambios realizados sobre la base de los materiales, un 25% de las escuelas colocaba a sus mejores maestros en el primero y segundo grados, mientras que un 20% aceptaba la recomendación de mejorar el concepto que tenían los niños de sí mismos. Con relación al proceso de colectivización, el 52% de los directores de escuela consideraban que entre el 60% y el 100% de los demás directores estaba utilizando los materiales con los mismos criterios. Entre los maestros, un 48% vio los programas de televisión y el 82% recordaba (hasta un año más tarde) el espacio publicitario de los niños y el graffiti. Ambos informes sobre la evaluación de la primera fase se publicaron y distribuyeron a todas las escuelas que participaron en el proyecto.

En 1995, el Programa de Comunicación y Movilización Social emprendió una evaluación de las siete lecciones para la convivencia social correspondientes a la segunda fase. Se definió una muestra estratificada de 398 instituciones educativas privadas y públicas. Una evaluación enviada por correo se centraba en el mantenimiento, los usos y la reproducción de los materiales, así como en el conocimiento de su contenido. Los resultados revelaron que el 84% de las escuelas había guardado los materiales y, entre estas, un 30% los utilizaba intensamente y un 50%, de manera moderada. Entre el 67% y el 72% de las escuelas usaba los materiales con los maestros y los alumnos, mientras que un 27% los reproducía para distribuirlos entre los estudiantes, maestros, padres y miembros de la comunidad.

Alrededor del 73% encontró que los contenidos de los materiales eran claros; el 59% consideró que los materiales eran sumamente aplicables; y el 75% notó que estos eran muy pertinentes para los problemas de Colombia. Los directores de escuela consideraron que el 54% de sus colegas estaba realizando actividades similares sobre convivencia y democracia.

### **Nuevas aplicaciones para el modelo del Programa de Comunicación y Movilización Social**

En 1995, Walfrido dos Mares Guia Neto, secretario de Educación del Estado de Minas Gerais en Brasil, solicitó al director del Programa de Comunicación y Movilización Social (el autor de este capítulo) que se llevara a la práctica el modelo como parte de las reformas educativas en Minas Gerais. Esta transferencia tuvo éxito, y al-

gunos de los materiales impresos y el modelo mismo fueron traducidos y publicados en portugués. El modelo del Programa de Comunicación y Movilización Social también se ha usado para introducir cambios e innovaciones educativas en otros estados brasileños (Paraná, Mato Grosso, Ceará y São Paulo), y lo ha utilizado también el Instituto de Águas do Brasil.

Los materiales del programa incluyen videos, *clips* musicales, afiches y folletos, y han gozado de éxito comercial en Colombia. A finales de 1996, el mayor productor de materiales educativos en Colombia, Carvajal & Compañía, por medio de su subsidiaria Norma Comunicaciones, obtuvo el permiso de la Fundación Social para usar los derechos comerciales del modelo del Programa de Comunicación y Movilización Social durante un período de tres años. La compañía se proponía distribuir y vender el modelo en escuelas rurales y privadas que no habían participado en el programa original. Desde entonces, Norma Comunicaciones ha comercializado exitosamente el modelo y los materiales, y ha descubierto que estos también son útiles para sindicatos, padres de familia, ONG y proyectos gubernamentales relacionados con la convivencia y la democracia.

## CAPÍTULO 10

# **Tres decenios de evaluación en América Latina: desde repetidores fantasma hasta brechas en la calidad**

**Ernesto Schiefelbein y  
Paulina Schiefelbein**

Durante más de 30 años, la evaluación ha desempeñado un papel importante en el avance de la educación en América Latina. En los años cincuenta y a principios de los sesenta, la evaluación consistía principalmente en proyectos aislados diseñados por académicos locales, que solían trabajar con investigadores norteamericanos y recibían financiamiento de organismos internacionales. Otras aplicaciones más amplias llevadas a la práctica en los años setenta y ochenta abordaban controversias y obstáculos tanto académicos como políticos. Entre estos se encontraban la falta —o el alto costo— de servicios de computación para procesamiento de datos y análisis de los resultados de las pruebas; las objeciones de los académicos marxistas a las evaluaciones estandarizadas; capacitación limitada en el diseño y validación de las pruebas, y pocas destrezas para analizar los datos; el optimismo excesivo del saber tradicional con respecto a la calidad de la educación; y el temor de las autoridades políticas de ser responsabilizadas de los malos resultados.

A fines del decenio de 1980, las evaluaciones internacionales y las comparaciones con los países desarrollados habían concienciado a una muestra representativa de educadores y personas no especializadas acerca del poco rendimiento de la región en el ámbito de la educación. Muchos países comenzaron un proceso de identificación de problemas locales y definición de estrategias realistas para hacerles frente. Simultáneamente, las críticas de los marxistas disminuyeron tras la caída del Muro de Berlín, y los avances tecnológicos crearon una amplia disponibilidad de computadoras personales a bajo costo. La función de la evaluación evolucionó, al pasar de la selección de los estudiantes para el siguiente nivel de educación, hasta la ilustración de nuevas actividades para los maestros. Más tarde, se utilizaron evaluaciones para identificar problemas fundamentales y las causas de la poca calidad. Más recientemente, se ha hecho hincapié en las evaluaciones como un medio para determinar la forma de mejorar la calidad.

Sin embargo, la falta de profesionales debidamente capacitados en este ámbito sigue siendo un problema, aun cuando investigadores y expertos individuales todavía están a cargo de iniciar muchos nuevos programas de evaluación. Aunque un gran número de países han comenzado a aventurarse en el terreno de la evaluación, ninguno ha aprovechado sistemáticamente todas sus posibles aplicaciones.

## **Una historia de selectividad, calidad y evaluaciones**

La historia de las evaluaciones en América Latina comienza a principios del decenio de 1960, cuando los sistemas educativos eran sumamente selectivos. Sólo la mitad de todos los niños podía inscribirse en la escuela primaria; menos de un 15% ingresaba en la escuela secundaria; y apenas del 1% al 5% asistía a las universidades (Banco Interamericano de Desarrollo [BID], 1980:54). La mayoría de los estudiantes universitarios pertenecía a familias de la élite ubicadas en el 5% superior del orden socioeconómico.

En esa época, los analistas utilizaban únicamente dos métodos para evaluar la calidad de la educación: medían el rendimiento de los egresados de las universidades que continuaban sus estudios en Europa o en Estados Unidos, o evaluaban el rendimiento de los hijos de diplomáticos que estaban inscriptos en escuelas primarias o secundarias en países desarrollados. Los resultados eran aceptables en ambos casos, pero causaba confusión suponer que esto era un indicador de un sistema nacional de buena calidad. La investigación demostró que los estudiantes pobres tenían niveles de rendimiento mucho más bajos que los estudiantes ricos (Wolff, Schiefelbein y Valenzuela, 1994), y que los buenos estudiantes siempre pueden adaptarse cuando tienen a su alcance una enseñanza adecuada.

No obstante, la opinión ortodoxa suponía que la calidad de la educación en América Latina era alta, opinión que se reforzó a fines del decenio de 1960 por los aumentos graduales en los índices de alfabetización (BID, 1980: 52). Muchos analistas consideraban que bastaba con que los países siguieran por ese mismo camino para llegar a la educación primaria universal. Este sesgo se debía, en parte, a que la mayoría de los administradores que trabajaban en los sistemas de educación pública habían asistido a escuelas privadas y habían tenido éxito en un sistema sumamente selectivo. Estas experiencias fomentaban descripciones sumamente optimistas de la escuela pública común, distorsionaban el diseño de los currículos e impedían la creación de políticas educativas apropiadas. Tuvieron que pasar varios años antes de que se reconociera, por ejemplo, que las medidas de la alfabetización se basaban en definiciones excesivamente subjetivas. En algunos casos, un censo de la población noti-



**Recuadro 10.1****Mi cacería de los repetidores fantasma:  
nota de Ernesto Schiefelbein**

En el gran centro de computación de la Universidad de Harvard obtuve los ejemplares impresos de una simulación de las inscripciones de 1960-66 en las escuelas primarias en Chile. Revisé los resultados para el último año y encontré que los cálculos eran mucho más bajos que lo que se había calculado anteriormente. Traté de encontrar un error en el diseño o en la perforación de las fichas donde se registraron los datos, pero todas las cifras y fórmulas eran correctas. Así que regresé al Centro de Estudios para el Desarrollo Educativo en Harvard. Con mi asesor, el Dr. Russell Davis, revisamos y verificamos las ecuaciones. Realizamos otra serie de simulaciones, pero cuando estas arrojaron resultados similares concluimos que algunos datos eran incorrectos. Después de realizar diferentes análisis, finalmente coincidimos en que la única explicación posible era que los índices de repetición, tomados del Anuario Estadístico, se habían subestimado. Finalmente, pudimos calcular los índices de repetición que suministrarían estimados de inscripción cercanos a los datos históricos. Por último, llegamos a la conclusión de que los verdaderos índices de repetición de primer grado deberían ser por lo menos el doble de las cifras notificadas en el Anuario (Schiefelbein y Davis, 1974). Luego, desarrollamos modelos para simular los verdaderos índices de repetición sobre la base de los datos disponibles en los países latinoamericanos. Otros países en desarrollo, tales como Kenia y Nigeria, utilizaban estos modelos para calcular sus propios índices de repetición. Tres años después, regresé a Harvard como profesor invitado y volví a trabajar con el Dr. Davis. En 1973, demostramos que en América Latina más de la mitad de los estudiantes de primer grado estaban repitiendo. Pero tuvieron que transcurrir 25 años para que este descubrimiento se aceptara ampliamente.

ficaría como alfabetizada a cualquier persona que pudiera escribir su nombre o que hubiera asistido a la escuela primaria durante un año (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO], 1992: 16).

Aunque ya desde los años sesenta varios expertos en evaluaciones, muchos de ellos capacitados en Estados Unidos, habían analizado los problemas de las escuelas públicas, siguió siendo escasa la información pertinente sobre la magnitud de las barreras a la calidad. El examen “vestibular” que se hace en Brasil (de Moura Castro y Carnoy, 1997: 26), y otros exámenes similares realizados en Chile (Himmel y Maltes, 1979), Costa Rica, México y Venezuela estaban dirigidos principalmente a examinar a los egresados de las escuelas secundarias para su admisión en las universidades (de Moura Castro y Carnoy, 1997:27). No se utilizaban datos para evaluar la calidad de la educación secundaria y, dada la selectividad del sistema en este período, apenas alrededor de una quinta parte de la población en edad de estudiar en cada país se sometía a las evaluaciones.

## El primer impacto de las evaluaciones

A fines de los años sesenta, un número cada vez mayor de investigadores y analistas de la región finalmente comenzó a cuestionar la idea optimista de la calidad educativa. La comparación internacional respecto a lectura, matemáticas y ciencias, realizada por la Asociación Internacional para la Evaluación del Rendimiento Educativo (IEA) en 1968, y el reconocimiento cada vez mayor de los altos índices de repetición sugerían que algo andaba mal en el sistema educativo (Thorndike, 1973; Keeves, 1988). El estudio de la IEA demostró que los estudiantes chilenos alcanzaban aproximadamente la mitad del nivel de los estudiantes de países desarrollados y que sus calificaciones eran parecidas a las de los estudiantes de Irán y Tailandia; el Dr. Pote Sapianchai, académico destacado y consultor para el Ministerio de Educación en esa época, había propuesto que Tailandia participara como punto de referencia para el mejoramiento futuro (Rodríguez y Menke, 1974).

En Chile, los investigadores comenzaron a analizar a fondo los índices de repetición y en los estudios que utilizaban un modelo de simulación se encontró que más del 40% de los estudiantes chilenos de primer grado eran repetidores, mientras que la cifra oficial era de aproximadamente un 20% (ver recuadro 10.1; Schiefelbein y Davis, 1974). A principios del decenio de 1970, los investigadores habían calculado un índice de repetición del 50% en primer grado para el país promedio de América Latina (Schiefelbein, 1975). Esta cifra duplicaba la que figuraba en los anuarios estadísticos de cada país, cuyos datos provenían de los directores de escuelas. La disparidad se debía a definiciones ambiguas; por ejemplo, el caso de un alumno que dejaba una escuela se notificaba como si se tratara de deserción escolar; cuando, en realidad, el alumno podría haber repetido el mismo grado el año siguiente en otra escuela (UNESCO, 1992).

La revelación de estos índices más elevados de repetición aumentó la presión para que se midiera el rendimiento educativo. Por primera vez, los países de la región comenzaron a realizar tres tipos de estudios con respecto a las evaluaciones: i) para medir los niveles de aprendizaje al final de la educación primaria; ii) para evaluar el impacto sobre el aprendizaje de factores relativos a las aulas, tales como los libros de texto; y iii) para comparar las calificaciones del rendimiento con las cifras de los países desarrollados. Estos experimentos se llevaron a cabo entre 1967 y 1972 en Chile, al final de octavo grado (Schiefelbein, 1993: 118) y en 1969 en Venezuela en los grados sexto y noveno (Miller y Wolfe, 1968; Hung et al., 1973).

Los experimentos detectaron una amplia disparidad en las calificaciones del rendimiento de los estudiantes según niveles socioeconómicos (García et al., 1974; Schiefelbein y Farrell, 1982), y confirmaron que la calidad de la educación, en gene-

ral, se mantenía inferior a los estándares internacionales. Cuando se compararon las calificaciones de Chile con las de países desarrollados en el estudio de la IEA, se pudo apreciar que hasta el rendimiento de los mejores estudiantes chilenos era inferior a los niveles internacionales. Aunque los resultados se debatieron únicamente en grupos académicos cerrados, estos despertaron interés en el análisis subsiguiente de los problemas de calidad.

En 1971, Chile estudió los factores principales que influyen en el rendimiento mediante la reproducción del método del académico estadounidense James Coleman (su informe fundamental de 1966, *On Equality of Educational Opportunity* [Sobre la igualdad de la oportunidad educativa], demostró el impacto de los factores socioeconómicos en la educación). Las calificaciones de las evaluaciones de los estudiantes de octavo grado se utilizaban para calcular los factores relacionados con el éxito (medidos por los niveles de rendimiento) y para identificar las disparidades entre los diferentes tipos de escuelas. El estudio aportó nuevos e interesantes conocimientos, tales como la relación positiva entre los libros de texto y el rendimiento (Schiefelbein y Farrell, 1982). Pero uno de los descubrimientos fundamentales fue que el nivel de rendimiento más alto en las escuelas privadas con respecto al de las escuelas públicas, dejaba de serlo cuando se hacían los ajustes para el nivel socioeconómico. Este descubrimiento sugería que no había diferencia entre los aportes de valor agregado de las escuelas públicas o privadas.

Entonces, a través de muchos estudios, se siguió analizando la relación entre el nivel socioeconómico y el rendimiento de los estudiantes. En El Salvador, se aplicaron evaluaciones complicadas para evaluar el proyecto de Televisión Educativa, realizado con el apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) (Mayo, Hornik y McAnany, 1976; McGinn, Warwick y Schiefelbein, 1979). Se usó un método similar en el proyecto de matemáticas por radio en Nicaragua (Suppes et al., 1978). Colombia utilizó este enfoque en los estudios que hizo sobre el impacto de la desnutrición (McKay, McKay y Sinisterra, 1978).

A principios de los años setenta, un ambicioso programa regional aplicó el análisis de producción-función para completar la tarea del cálculo de los factores determinantes del rendimiento en la educación (recuadro 10.2). El Programa de Estudios Conjuntos para la Integración Económica Latinoamericana (ECIEL), con el apoyo de The Brookings Institution, trabajó en seis países para determinar los niveles de rendimiento en cuarto y sexto grados, y para recopilar datos sobre los factores que contribuían a la calidad educativa (de Moura Castro y Sanguinetti, 1977). Si bien los instrumentos de evaluación contenían un poder de discriminación limitado que podría haber restringido su eficacia, se identificaron algunos factores significativos en Ar-

**Recuadro 10.2****Una nueva metodología para analizar el rendimiento**

A principios de los años setenta, economistas del Programa de Estudios Conjuntos para la Integración Económica Latinoamericana (ECIEL) que analizaban encuestas de hogares se unieron al consenso cada vez mayor de que la educación era un instrumento poderoso para aumentar el desarrollo económico. En 1972, Joseph Grunwald, profesor de economía de la Universidad de Yale que trabajaba con ECIEL, diseñó un proyecto para comparar y analizar el desempeño educativo en cada país. Luego de recibir una subvención internacional, reunió a un grupo de economistas interesados en la educación, entre ellos Claudio de Moura Castro, quien se convirtió en el coordinador técnico del proyecto. El grupo adaptó la evaluación de la IEA de 1968 para los países participantes, e introdujo en la educación técnicas estadísticas avanzadas, el apoyo de mecanismos creados para analizar las encuestas de hogares y el respaldo financiero para efectuar un largo trabajo. La experiencia generó un nuevo estándar para la investigación moderna en equipo. Las evaluaciones ya no seguirían siendo la aventura personal de un investigador; sino el esfuerzo sistemático de un "enfoque industrial" con respecto a la calidad de la educación.

gentina, Chile, Ecuador, México y Paraguay (Wolff, 1998: 4). En toda la región los resultados despertaron interés por obtener mediciones objetivas de la calidad de la educación. Sin embargo, los informes de las evaluaciones contribuyeron poco a aumentar la comprensión sobre la manera de crear y mantener la calidad. La siguiente tarea consistía en realizar experimentos de campo a fin de evaluar el impacto de los factores de la calidad que podrían modificarse (Schiefelbein y Simmons, 1979).

El momento era propicio porque la Organización de los Estados Americanos (OEA) estaba financiando un amplio programa de investigación y desarrollo en la región. Varios países habían aceptado aportar fondos para investigación y desarrollo en educación si Estados Unidos ofrecía subvenciones como contrapartida. A lo largo del decenio siguiente se ejecutó un programa de US\$10 millones que apoyaba muchas formas de investigación, entre estas la repetición del informe Coleman. Se realizaron seminarios sobre el diseño y la evaluación de pruebas para medir el rendimiento, y la corriente de ideas nuevas hacia la región generó interés en las pruebas y la investigación.

Aumentó entonces la comprensión con respecto al posible impacto de las evaluaciones estandarizadas del rendimiento en las escuelas (McGinn y Borden, 1995: 228; de Moura Castro y Carnoy, 1997: 29; Bradley, 1999: 14), así como con respecto a la manera de utilizar las evaluaciones para definir los estándares de rendimiento escolar (Ravitch, 1996:4). En Chile, algunos elementos de las evaluaciones de demostración ofrecían a los maestros ejemplos de los cambios deseados y propuestos en

la reforma educativa chilena en curso. Las evaluaciones ilustraron la necesidad de que los docentes fueran más allá del aprendizaje tradicional por medio de la rutina y la memorización, a fin de desarrollar la capacidad de sus estudiantes para aplicar conceptos y resolver problemas (Schiefelbein y Davis, 1974: 48).

Las ideas de Benjamin Bloom (1976) acerca del dominio cognitivo ejercieron influencia en América Latina en este período y estimularon el interés por las evaluaciones. Los maestros empezaron a cuestionar la importancia que se asignaba usualmente a la memorización como forma de aprendizaje, a la vez que tomaron conciencia de lo difícil que era superar esta modalidad. Tampoco había pruebas científicas satisfactorias con respecto al impacto de otras formas de enseñanza. La evaluación se consideraba como una fuente ideal para obtener esas pruebas científicas.

Mientras tanto, muchos grupos siguieron manifestando su oposición a las evaluaciones (o a las ideas de Estados Unidos en cuestiones de educación). La falta de tecnología también era una limitación. Pocos investigadores tenían acceso a todos los datos existentes; los exploradores o *scanners* ópticos eran deficientes, y las computadoras eran herramientas enormes, complejas y costosas. Sin metas claras definidas por los planificadores de la educación (UNESCO, 1989a), la mayoría de los experimentos mencionados exigía el apoyo de organismos regionales y multilaterales, entre otros de los bancos internacionales de desarrollo.

## Identificación de los problemas y sus causas

En el decenio de los 80, dos fuerzas habían impulsado a los educadores y a los encargados de la toma de decisiones hacia el aumento de las evaluaciones: la necesidad cada vez más urgente de mejorar la calidad de la educación y el auge de la aplicación de soluciones de mercado a los problemas sociales. Las evaluaciones desempeñaron un papel fundamental en Chile, por ejemplo, durante un experimento para mejorar el desempeño de la educación con mecanismos de mercado (Schiefelbein, 1993: 121). En 1981, Chile emprendió la transferencia de escuelas hacia las autoridades locales, principalmente a los alcaldes municipales (de Moura Castro y Carnoy, 1997: 31; Schiefelbein, 1991: 20). La demanda de escuelas se subsidiaba con cupones, y se estableció un servicio central de evaluaciones para ayudar a los padres a seleccionar el mejor establecimiento educativo para sus hijos.

A mediados de los ochenta, los académicos estaban preparando trabajos de investigación de avanzada para analizar temas fundamentales relacionados con la calidad de la educación. Facilitaban su tarea los resúmenes ejecutivos de los informes de

investigación que podían obtener en el banco de datos REDUC, que contenía 30.000 resúmenes de resultados de informes (Resúmenes Analíticos en Educación, RAE). Se habían establecido centros REDUC en cada país gracias a los esfuerzos combinados de la Fundación Ford, el Centro de Investigación para el Desarrollo Internacional, la USAID y el BID (Schiefelbein, 1985). Aunque estas reseñas del conocimiento generaron más evaluaciones, los análisis de los resultados se quedaron rezagados. En 1986, el Ministerio de Educación de Costa Rica comenzó a someter a evaluación a todos los estudiantes de tercero, sexto y noveno grados (Esquivel, 1990), y luego se sometieron a evaluación algunas muestras de estudiantes. Se realizaron esfuerzos similares en México (Palafox, Prawda y Vélez, 1992), Colombia y Argentina (cuadro 10.1). Sin embargo, el análisis de los datos recopilados en esos países y la difusión de los informes subsiguientes fue el resultado de iniciativas individuales y no de esfuerzos coordinados (Rojas y Esquivel, 1998). Finalmente, la poca utilización de esta información se convirtió en un punto débil de los sistemas nacionales de evaluación (Chapman y Mahlick, 1993). En algunos casos, esta debilidad fue aprovechada por algunos maestros de izquierda para oponerse al uso de las evaluaciones (de Moura Castro, 1999).

Una característica de las iniciativas para hacer evaluaciones de los años ochenta fue el reconocimiento de la repetición de grados como problema prioritario. Los investigadores comenzaron a buscar sus causas principales, pero encontraron poco apoyo porque para ese momento gran parte del financiamiento internacional para la investigación se había agotado. Afortunadamente, los trabajos del BID, el Banco Mundial y la UNESCO continuaron, en parte mediante actividades que ayudaron a crear conciencia sobre la necesidad de abordar la repetición de grados. Un seminario internacional organizado por el BID ayudó a dar una idea general del problema (BID, 1980: 255). Luego se llevó a cabo un proyecto conjunto del Banco Mundial y la UNESCO que confirmó los altos índices de repetición de grados mediante la reproducción del análisis realizado a principios de los años 70 (Schiefelbein y Grossi, 1981). El Banco Mundial aceptó la repetición de grados como un tema fundamental (Schiefelbein, 1988), y ayudó a Paraguay, Colombia, Guatemala, Perú, Bolivia y Brasil a crear modelos de simulación para calcular los índices verdaderos de repetición de grados.

Estos cálculos se confirmaron por otros métodos y por investigaciones de campo. La Universidad de Harvard y su proyecto de Investigación Básica y Ejecución para el Desarrollo de Sistemas Educativos (BRIDGES), financiado por USAID, hizo estudios de campo en Paraguay, Honduras y Colombia, y detectó índices de repetición de grados que eran mucho más altos que los notificados por los directores de las escuelas, y cercanos a los índices de los modelos de simulación (McGinn et al., 1992). Los estudios sugerían que un buen número de alumnos que abandonaba la escuela

**Cuadro 10.1 El uso de pruebas estandarizadas de rendimiento en América Latina<sup>1</sup>**

País	Sistema de evaluación nacional actual						Experiencia previa				
	Tamaño	Grado	Materia (Ma/Le/SS <sup>3</sup> )	Fuente referencia (C/E <sup>4</sup> )	Difusión (S/ / No)	Datos sobre factores pertinentes (M/Esc/Est <sup>5</sup> )	Análisis (S/ /No)	Apoyo de expertos externos	Período	Grado	Apoyo de expertos externos
Argentina	Muestra Universo	7 y 12 12 y 13 4 y 7	Ma-Le Ma-Le-C-Cs Ma-Le	C  C	Sí  Sí	M Esc Est  M Esc Est	Sí  Sí	No  IDE– Banco Mundial	1989- (Mendoza)	7-9	
Bolivia											
Brasil	Universo	4-8 y 11	Ma-Le-C <sup>5</sup>	C	Sí	M Esc Est	Sí	Empresas locales	1990- 1993	1-3-5 y 7	Empresas locales
Chile	Universo 10%	4 y 8 4 y 8	Ma-Le SC-Cs	C	Sí	M Esc Est	Sí	Universidad Católica	1967- 1972	8	USAID
Colombia	Muestra	3 5	Ma-Le	1991	Sí	M Esc Est	Sí	Instituto SER	1980- 1988		No
Costa Rica	Muestra	3-6 y 9 3 y 6	Ma-Le-C-Cs <sup>6</sup>	1995 1996	Sí (pero no pública)	..	Sí	No	1986 1987- 1989	3-6 y 9 3-6-9 y 12	No
Ecuador	Muestra	2-6 y 9	Ma-Le	C	Sí (pero no pública)	..	Sí	Concurso público para análisis	1992		
El Salvador	Muestra	Diversos grados	Ma-Le-C-Cs <sup>7</sup>	1997	No	..	Sí	No	1990 1970	3-	AID-Stanford SABE de la AID
Guatemala	Muestra	3-6 y III	Ma-Le	1997	MINEDUC lo definirá	M Esc Est	Sí	Universidad del Valle	1991		BEST from USAID
Honduras	Muestra	3 y 6	Ma-Le <sup>8</sup>	1997	Sí	M Esc Est	Sí	Universidad Pedagógica Nacional	1990	Todo el nivel Primario	USAID
México	Muestra	Todos los grados I-3 y 6	Todas las asignaturas		Sí (pero no pública)		Sí	No	1986- 1990 1990+	6 6	No No
Brasil-Estado de Minas Gerais		3-5-8 II-III y IV	Ma-Le-C <sup>9</sup>	1992	Sí (pero no pública)	SC ST	Sí	No			

**Cuadro 10.1** El uso de pruebas estandarizadas de rendimiento en América Latina<sup>1</sup> (continuación)

País	Tamaño	Grado	Materia (Ma/La/S/Ss) <sup>2</sup>	Comienzo (C/S) <sup>3</sup>	Fuente referencia (C/S) <sup>3</sup>	Sistema de evaluación nacional actual			Experiencia previa		
						Difusión (S/ / No)	Datos sobre factores pertinentes (TM / Esc / Est) <sup>4</sup>	Análisis (S/ / No)	Apoyo de expertos externos	Grado	Período
Nicaragua	Muestra Muestra	4 – III 2-3-4-6- II y IV	Ma-Le	1996 1998	C	No	..	No	Consult independ.		
Panamá	Muestra Universo	Secundaria 3-6-III y VI	Ma-Le Ma-Le-C-Cs	1995 1997	C	Sí (pero no pública)	..	Sí	No No	6-VI	1981- 1985 85-88
Paraguay	Universo	6 3-9	Ma-Le	1996 1997	C	Sí (pero no pública)	M Esc Est	Sí	No No		
Brasil-Estado de Paraná	Universo	4 8 y II	Ma-Le Ma-Le-C-Cs	1995 1996	C	Sí (pero no pública)	..	Sí	No		
Perú	Muestra	4 4-6	Ma-Le Ma-Le-C-Cs	1996 1997	C	Sí (pero no pública)	M Esc Est	Sí	No		
República Dominicana		4-8 y VIII	Ma-Le-C-Cs	1995	C	Sí	Esc	Sí	Empresas privadas		1991- 1994
Brasil- São Paulo	Universo	3 7	Ma-Le Ma-Le-C-Cs	1996	C	Sí (revistas educativas)	M Esc Est	Sí	No		1992- 1994
Uruguay	Universo	6	Ma-Le	1996	C	Sí	M Esc Est	Sí	No		1994- 1995 (ITEMAN)
Venezuela	Muestra	3-6 y 9	Ma-Le	1997	C	..	..	..	Cons. externos		

Fuente: UNESCO, World Survey of Education , vols. I, II y III.

<sup>1</sup> Fuentes: Rojas y Esquivel (1998); Wolff (1998); de Moura Castro y Carnoy (1997); J.C. Palafox, Pravda y Velez

<sup>2</sup> Ma = matemáticas; Le = lengua; C = ciencias; Cs = ciencias sociales.

<sup>3</sup> C = currículo; E = estándar.

<sup>4</sup> M = maestro; Esc = escuela; Est = estudiante.

<sup>5</sup> En secundaria se aplican, además, pruebas de química, biología y física.

<sup>6</sup> Pruebas de conocimientos, de condición física y de destrezas cognitivas.

<sup>7</sup> Salud, medio ambiente.

<sup>8</sup> En el futuro se incluirá Cy Cs

<sup>9</sup> En los grados quinto y octavo de primaria se aplican, además, pruebas de química, biología y física.



lo hacía para repetir el grado en otra escuela. Poco tiempo después, tanto el BID como el Banco Mundial comenzaron a financiar proyectos para mejorar los sistemas de información y para evaluar los impactos de los proyectos.

A fines del decenio de 1980, se observó que cada vez había más consenso entre los expertos acerca de que las oficinas de estadísticas de los ministerios de educación subestimaban desde hacía tiempo los índices de repetición de grados. Los gobiernos, por lo general, habían permanecido renuentes a abordar el problema, y los índices habían bajado sólo en tres países (UNESCO, 1992; Wolff, Schiefelbein y Valenzuela, 1994). Afortunadamente, el director de la Oficina Regional de la UNESCO para América Latina y el Caribe (UNESCO-OREALC), tuvo el valor de exponer ante los ministros de educación reunidos en Guatemala en 1989 lo poco que se había avanzado. Por primera vez, las autoridades de educación empezaron a aceptar la verdadera magnitud de la mala calidad de la educación en la región. Los ministros pidieron a la UNESCO que identificara las mejores estrategias para hacer frente al problema, y en la siguiente reunión de ministros, celebrada en Quito en 1991, se presentó un análisis.

En Brasil, los altos niveles de repetición de grados fueron aceptados después de muchos debates académicos y del análisis concluyente de Sérgio Costa Ribeiro, quien demostró que la repetición de grados, y no el número de alumnos que abandonan la escuela, constituía un problema serio. Al poner de relieve el error de comparar únicamente cifras en vez de hacer un análisis del flujo de estudiantes, el complejo modelo estadístico de Ribeiro explicaba los factores que anteriormente se relacionaban con la deserción escolar. Al realizar un análisis más detallado, estos resultaron ser temas más complicados; por ejemplo, el caso de los estudiantes que salían del sistema escolar y luego regresaban debido al trabajo estacional. Las conclusiones de Ribeiro cambiaron el rumbo del debate sobre la educación en Brasil, y aportaron un nuevo enfoque con respecto a los problemas atinentes a la calidad (Costa Ribeiro, 1990). Por ejemplo, después de que las pruebas científicas revelaron que los maestros frecuentemente hacían repetir a los alumnos de primer grado cuando eran incapaces de leer palabras o párrafos, surgió una nueva demanda de evaluar la comprensión de lectura (Ezpeleta y Weiss, 1994: 142).

En Honduras, un proyecto de investigación estableció un vínculo similar entre la lectura y la repetición de grados, y diagnosticó una serie de problemas de calidad, que iban desde los límites del dictado de información sustantiva hasta un exceso de atención a la ortografía y a la gramática (McGinn et al., 1992). Estos métodos inadecuados utilizados en las aulas contribuyeron a las fallas en el aprendizaje; por ejemplo, si los maestros simplemente exigían a los alumnos recordar las reglas ortográficas y gramaticales, la evaluación se convertía en un proceso simple centrado en

**Recuadro 10.3****Un esfuerzo conjunto para lograr buenas evaluaciones**

En 1993, varios ministros de educación de América Latina solicitaron que la Oficina Regional de la UNESCO ayudara a sus países a evaluar y medir la calidad. La UNESCO presentó un proyecto a la Fundación Ford para obtener los fondos iniciales para una iniciativa regional, e invitó a los países a comprometer fondos para costear la evaluación nacional y procesar los datos. Siete países aceptaron participar. Se puso en práctica una prueba piloto en 1993-1994 y los resultados preliminares se publicaron en 1995. La iniciativa de la UNESCO se complementó con seminarios realizados por la Organización de los Estados Iberoamericanos (OEI) y se ejecutó el programa conjunto de seguimiento Educación para Todos, con el Fondo Internacional de las Naciones Unidas de Socorro a la Infancia (UNICEF) y el Banco Mundial. La amplia difusión de esta iniciativa conjunta atrajo a otros países. En 1997, se llevó a cabo una prueba de matemáticas y lengua en 14 países, y los resultados se publicaron un año después (Casassus et al., 1998). Un análisis preliminar sugiere que menos de la mitad de los estudiantes de cuarto grado que se sometieron a la prueba podían entender un párrafo sencillo.

las reglas y otros asuntos formales. Se descuidaba el aprendizaje más complejo relacionado con el dominio de las materias, la coherencia del pensamiento y la exposición articulada. De hecho, un análisis de los puntos de comprensión de lectura en los bancos de datos sobre evaluaciones demostró luego que la mitad de los alumnos de cuarto grado tenían dificultad para entender lo que leían (UNESCO, 1992: 26).

La misma situación se encontró en muchos otros países. Casi un 40% de los alumnos de cuarto grado en Chile y más de la mitad en El Salvador, y el 60% de los alumnos de tercer grado en Honduras, no entendía lo que leía. Se comprobó que las deficiencias en lectura y escritura, a su vez, eran verdaderas limitaciones para todas las demás materias (Elley, 1992).

Este problema se abordó a fines del decenio de 1980, cuando se pasó de los datos a la acción (Chapman y Mahlick, 1993). Entre los factores que prepararon el terreno para que los gobiernos desempeñaran un papel activo en el funcionamiento de los sistemas de evaluación de la educación nacional, se encontraban la caída del Muro de Berlín, la disponibilidad de computadoras personales, la experiencia adquirida con los sistemas de evaluación que se aplicaban en cuatro países, la necesidad de mejorar los niveles de lectura de la fuerza laboral en un entorno internacional competitivo (Pinera y Selowski, 1981), y la Declaración Mundial sobre Educación para Todos (Hartwell y Vargas-Baron, 1998). Era necesario que los niños hicieran algo más que simplemente asistir a la escuela. Los sistemas de evaluación podrían evaluar regularmente las estrategias e identificar las maneras más eficaces de utilizar los recursos educativos.

## **Tendencias actuales: las evaluaciones como sistema de apoyo**

A pesar del apoyo constante por parte de organismos internacionales que han desempeñado un papel decisivo en el establecimiento y la evaluación de las pruebas nacionales en América Latina (cuadro 10.1), el análisis de los datos de las pruebas todavía tiende a ser escaso y excesivamente simplificado. Los esfuerzos por corregir esto comenzaron en los años noventa. Con fondos iniciales provenientes de la Fundación Ford y del BID, y con la cooperación de la Organización de los Estados Iberoamericanos (OEI) y USAID, la UNESCO ha coordinado el trabajo regional relativo a las evaluaciones, que permite las comparaciones internacionales entre niveles de rendimiento (recuadro 10.3). El interés de los países mismos queda demostrado por el alto nivel de financiamiento que están aportando a este proyecto —el 80%— así como su apoyo a nuevos avances en las evaluaciones.

Las comparaciones han sustentado muchas de las conclusiones de finales de los años sesenta (Thorndike, 1973; Keeves, 1988). Por ejemplo, la UNESCO administró una prueba común de matemáticas y lengua en siete países, entre estos Venezuela, país que también participó en el estudio sobre alfabetización realizado por la IEA en 1989. En el estudio de la IEA, Venezuela registró un nivel muy por debajo de los 20 países desarrollados y de algunos países en desarrollo, tales como Indonesia (Wolff, 1998: 5). Dado que sus calificaciones se acercaban al promedio regional en la prueba de la UNESCO (y la variancia de la calificación del rendimiento del país era pequeña), la conclusión fue que la región en conjunto aún se encontraba muy a la zaga del mundo desarrollado (Schiefelbein, 1995: 9; Elley, 1992; ETS, 1992a-b; IEA, 1997).

La Prueba de Matemáticas y Ciencias de la Evaluación Internacional del Progreso Educativo (IAEP) de 1991 y el Tercer Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencias (TIMSS) confirmaron los bajos niveles de rendimiento (Wolff, 1998: 7; Wolff y de Moura Castro, 1999: 10). En el estudio de la IAEP, las escuelas de más bajo rendimiento en Brasil no obtuvieron calificaciones superiores al nivel de oportunidad, que consiste en el promedio de respuestas correctas que resulta de respuestas al azar en las pruebas de selección múltiple (Wolff, Schiefelbein y Valenzuela, 1994: 7). En el TIMSS, Colombia obtuvo una calificación promedio de 385, en comparación con la de los países más destacados cuyo rendimiento sobrepasaba los 600 puntos. En contraste, durante el mismo período, entre 1968 y 1988, Tailandia (que registró un rendimiento similar al de Chile en los años setenta) ya había mejorado sus calificaciones hasta quedar muy cerca de los países desarrollados.

Sin embargo, hasta estas calificaciones bajas probablemente subestimen el problema de la calidad de la educación en América Latina. El análisis de datos sigue

siendo demasiado simple y se limita principalmente al porcentaje de respuestas correctas. Esto le resta importancia a la probabilidad de que todo estudiante que sepa 20 respuestas correctas de 100 preguntas también obtendrá 20 respuestas correctas más por casualidad (en cualquier pregunta con cuatro opciones de respuesta) y, por lo tanto, obtendrá una calificación total del 40% (Schiefelbein, 1993: 139; Wolff, Schiefelbein y Valenzuela, 1994: 7). Si la calificación máxima de las pruebas del TIMSS es de 800 puntos, en los países que obtienen 600 puntos los estudiantes saben el 70% de las respuestas correctas, mientras que en los países con 400 puntos los estudiantes saben menos de un 30% de las respuestas correctas.

A pesar del desarrollo lento del análisis de las calificaciones de las evaluaciones, durante los años 90 en América Latina surgieron claramente cinco usos principales de las evaluaciones: i) mejorar los currículos y la pedagogía; ii) canalizar recursos públicos hacia grupos de pocos recursos; iii) justificar extensiones del programa diario para ampliar las oportunidades de aprendizaje; iv) examinar a los egresados de secundaria para que sigan ciertas carreras universitarias; y v) evaluar el impacto y calcular la eficacia en función de los costos de las estrategias educativas comunes.

El interés en utilizar los resultados de las evaluaciones para mejorar los currículos y la pedagogía aumentó en el transcurso del decenio (Sommerset, 1988). En 1996, Chile utilizó datos de las evaluaciones para justificar la importancia de la comunicación para crear habilidades de lenguaje y para reducir la enseñanza de gramática y ortografía (Castillo, 1999). Otros países han recurrido a los datos de las evaluaciones para identificar materias en las que son mayores las probabilidades de fracaso de los estudiantes, a fin de diseñar material didáctico adecuado o volver a capacitar a los maestros (Tulic, 1996). Como un ámbito clave seleccionado para mejorar la pedagogía es la lectura y la escritura, la UNESCO patrocinó un seminario internacional en 1992 para destacar los mejores métodos para su enseñanza (Wolff, Schiefelbein y Valenzuela, 1994: 68).

Chile ha empleado datos de las evaluaciones para identificar las escuelas de rendimiento deficiente y para ampliar su programa escolar. En 1990, los resultados de las evaluaciones ayudaron a definir el 10% de las escuelas que tenían el promedio de calificación del rendimiento más bajo (aunque las escuelas rurales más pobres no se incluyeron en las evaluaciones). Se diseñó un programa compensatorio para suministrar a estos establecimientos libros de texto, bibliotecas para las aulas, y capacitación para maestros y asistentes. Aproximadamente el 70% de las escuelas elevó su calificación promedio del 40% al 50% de las respuestas correctas, aunque todavía quedan dudas de si estas calificaciones miden el aprendizaje pertinente (Ogawa y Collom, 1999: 3). En 1997, los datos de las evaluaciones fueron decisivos para convencer al Congreso de Chile de que aprobara los recursos para prolongar en un 40% el pro-

grama escolar anual, con el objeto de subsanar el déficit de calidad. Se llegó a este acuerdo después de que, en 1994, se informó al país de que casi un 40% de los alumnos de cuarto grado no era capaz de entender lo que leía. Lamentablemente, esa cifra sigue siendo válida (SIMCE, 2000).

Desde 1996, la calidad de los estudios universitarios también se ha evaluado por primera vez en la región. El Ministerio de Educación de Brasil ha experimentado con la evaluación de estudiantes del último semestre antes de la graduación. En 1999, el ministerio comenzó a someter a la prueba a todos los estudiantes de ingeniería, administración, medicina, química, matemáticas, leyes y periodismo (de Moura Castro, 1999). El resultado promedio para cada institución se publica en los diarios más importantes, a fin de que las universidades tengan un incentivo para mejorar y los padres y los solicitantes posean datos pertinentes para seleccionar la institución adecuada (Wolff, 1998: 19).

Por último, los países están empezando a entender de qué forma se pueden beneficiar del análisis sistemático de los experimentos y las estrategias educativas. Las pruebas permiten evaluar el impacto y la eficacia en función de los costos (Schiefelbein, Swope y Schiefelbein, 1999), y un número cada vez mayor de evaluaciones hechas en la región han suministrado los datos de base para indicadores que, por primera vez, sirven como punto de referencia para el diseño de programas futuros. En vista de los US\$2 mil millones invertidos todos los años en proyectos diseñados y financiados por bancos internacionales de desarrollo, aparentemente vale la pena dedicar recursos para recopilar pruebas de que el dinero se utiliza de manera eficaz.

En la mayoría de los casos, las evaluaciones se han integrado en el diseño del proyecto, pero dado que se realizan múltiples intervenciones simultáneas es difícil distinguir los efectos de estrategias concretas. Será necesario realizar más investigaciones debido, en especial, a que ha aumentado el número de evaluaciones nacionales del aprendizaje que suministran objetivos que pueden medirse claramente. Otra de las dificultades consistirá en concebir evaluaciones que ofrezcan conclusiones adecuadas para el diseño de políticas (Schiefelbein, Swope y Schiefelbein, 1999). Este problema es similar al observado en Estados Unidos (Fashola y Slavin, 1998).

## Próximos desafíos

En la actualidad, prácticamente todos los países latinoamericanos disponen de alguna forma de evaluación nacional (Casassus, 1997), y cada país evalúa sus niveles de rendimiento en alguna parte de su sistema educativo. El intercambio técnico es con-

siderable, y el Servicio de Pruebas en Educación (ETS) ha desempeñado una función fundamental como asesor para apoyar este proceso.

En comparación con Estados Unidos, todavía hay una brecha en la tecnología y el análisis de datos. Por ejemplo, se tiene escaso conocimiento sobre nuevas tecnologías de evaluación que reduzcan los problemas relacionados con las pruebas objetivas. Los datos de las evaluaciones sólo se han analizado parcialmente y hacen falta otros análisis (lo que genera solamente un costo marginal con respecto al total de fondos invertidos para recopilar dichos datos). Habría que introducir incentivos para el análisis sistemático, y los académicos y estudiantes de posgrado que estén trabajando en tesis doctorales deberían tener acceso a los datos para su análisis externo. También hay que considerar la cuestión de las diferencias entre expertos y administradores de pruebas con respecto a la manera de utilizar los resultados. Mientras que para los administradores lo más importante suelen ser las acciones y los resultados, a los expertos les preocupa la posibilidad de fraude o error, y frecuentemente se muestran reacios a utilizar las evaluaciones para abordar ámbitos delicados, tales como las prácticas docentes.

Sin embargo, puede decirse que la evaluación ha demostrado, en general, su valor para la identificación de estrategias eficaces destinadas a mejorar el aprendizaje. Un ejemplo importante lo constituyen los cambios en los currículos y las iniciativas de capacitación de maestros que surgieron después de haberse reconocido las fallas en el rendimiento en lectura. Este y otros resultados similares han brindado una base sólida para apoyar toda una generación de reformas educativas en la región. Obviamente, todavía queda mucho por hacer. El vínculo entre la evaluación y el mejoramiento del aprendizaje tiene que entenderse más ampliamente y utilizarse de manera más eficaz para que las decisiones estén fundamentadas en la información. El proceso de evaluación por sí solo no puede mejorar el aprendizaje, y no necesariamente hace que los sistemas educativos respondan a las necesidades. Sin embargo, sirve para que sociedades y gobiernos por igual perciban las posibilidades de sus escuelas y sistemas educativos. Además, si el pasado sirve de guía para el futuro, las evaluaciones que se diseñan y aplican correctamente pueden cambiar el curso de la reforma educativa y los recursos que se utilizan para promoverla.

## Bibliografía

- Asociación Internacional para la Evaluación del Rendimiento Educativo (IEA). 1997. *Third International Mathematics and Science Study (TIMSS)*. 1994-1995.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 1980. *The Financing of Education in Latin America* (El problema del financiamiento de la educación en América Latina, 1978). Washington, DC: BID.
- Bloom, B. 1976. *Human Characteristics and School Learning*. Nueva York: McGraw Hill.
- Bradley, R. 1999. "An Examination of University Entrance in Chile". En: *The Journal of AMCHAM*. 164: 12-14. Santiago, Chile.
- Carnoy, M. y P. McEwan. 1997. "Public Investments or Private Schools? A Reconstruction of Educational Improvements in Chile". Universidad de Stanford.
- Casassus, J. 1997. *Onze dilemas com que se defrontan os estudos internacionais*. Rio de Janeiro: MEC-INEP-OREALC.
- Casassus J., J.E. Froemel, J.C. Palafox y S. Cusato. 1998. *Primer estudio internacional comparativo. Laboratorio de evaluación de la calidad de la educación*. Santiago, Chile: UNESCO-OREALC.
- Castillo, G. 1999. "Evaluación de los cambios del currículo". MEC, Lo Barnechea: Documento mimeografiado.
- Chapman, D. y L. Mahlck. 1993. "From Data to Action: Information Systems in Educational Planning". Oxford: Pergamon Press.
- Chinapah, V. 1997. "Monitoring Learning Achievement". París: UNESCO, UNICEF.
- Clune, W. 1998. "Toward a Theory of Systemic Reform". Research Monograph 16, NSE, Universidad de Wisconsin.
- Costa Ribeiro, S. 1990. "On the Urgent Need for Improving Educational Systems in Latin America". En: *La Educación: Revista Interamericana de Desarrollo Educativo* 106: 89-100. Año XXXIV. Washington, DC: OEA.
- de Moura Castro, C. 1996. "O Meu Ministerio por um Termometro". En: *Veja Magazine* 150. Diciembre.
- . 1999. "An Outline for a Daedalus Paper". Washington, DC: BID. Documento mimeografiado.

- de Moura Castro, C. y M. Carnoy. 1997. "La reforma educativa en América Latina". En: Actas de un Seminario. Washington, DC: BID.
- de Moura Castro, C. y J. Sanguinety. 1977. "Custos e Determinantes da Educação na America Latina". Río de Janeiro: ECIEL.
- Elley, W. B. 1992. *How in the World do Students Read? The IEA Study of Reading Literacy*. Hamburgo: Asociación Internacional para la Evaluación del Rendimiento Educativo.
- Esquivel, J.M. 1990. "Medición de la calidad de la enseñanza". Costa Rica: REDUC-BID.
- Ezpeleta J. y E. Weiss. 1994. "Programa para abatir el rezago educativo. Evaluación cualitativa del impacto". Informe final. México: Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional, Departamento de Investigaciones Educativas – DIE.
- Fashola, Olatokunbo S. y Robert E. Slavin. 1998. *Schoolwide Reform Models: What Works?* Disponible en: [www.pdkintl.org/kappan/ksla9801.htm](http://www.pdkintl.org/kappan/ksla9801.htm)
- Fullan, M. 1991. *The New Meaning of Educational Change*. Nueva York: Teachers College Press.
- García, C., E. Castañeda, L. de León y E. Schiefelbein. 1974. "Televisión y rendimiento escolar en Venezuela". En: Revista del CEE 4 (1): 43-52.
- Guia Neto, W.S. 1997. "La reforma educativa en Minas Gerais". En: C. de Moura Castro y M. Carnoy (eds.). *La reforma educativa en América Latina*, Actas de un Seminario. Washington, DC: BID.
- Gutman, C. 1993. *Todos los niños pueden aprender: El programa de las 900 escuelas para los sectores pobres de Chile*. París: UNESCO.
- Hansen, J.B. 1998. *Should We Have a National Test? Some Captured Thoughts Shared Via the Net*. AERA, Division H.
- Harbison, R. y E. Hanushek. 1992. *Educational Performance of the Poor: Lessons from Rural Northeast Brazil*. Nueva York: Oxford University Press.
- Hartwell, A. y Vargas-Baron, E. 1998. *Learning for All: Policy Dialogue for Achieving Educational Quality*. Washington, DC: USAID.
- Heyneman, S.P. e I. Fagerlind. 1988. *University Examinations and Standardized Testing. Principles, Experience and Policy Options*. Technical Paper No. 78: 169-196. Washington, DC: Banco Mundial.



- Himmel, E. y S. Maltes. 1979. "El problema de la admisión y selección universitarias 1967-1977". En: *Anales Escuela de Educación*. Santiago, Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Hung, L., C. García, R. Piñango y B. Sánchez. 1973. "Nivel de aprendizaje de los estudiantes venezolanos de 6° grado". En: *Revista del CEE* 3 (4): 11-25.
- Instituto Libertad y Desarrollo (ILD). 1999. "Aumento de infraestructura para jornada escolar completa". Temas Públicos. Santiago, Chile: ILD.
- Keeves, J.P. 1988. *Cross-National Comparisons in Educational Achievement*. En: *Technical Paper* 78. Washington, DC: Banco Mundial.
- Lockheed, M. y Verspoor, A. 1990. *Improving Primary Education in Developing Countries*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Mayo, J., R. Hornik y E. McAnany. 1976. *Educational Reform with Television*. Stanford: Stanford University Press.
- McEwan, P. 1995. "Primary School Reform for Rural Development: An Evaluation of Colombian New Schools". Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- McGinn, N. y A. M. Borden. 1995. "Framing Questions, Constructing Answers. Linking Research with Education Policy for Developing Countries". Cambridge: Harvard University Press.
- McGinn, N., F. Reimers, A. Loera, M. C. Soto y S. López. 1992. *Why do Children Repeat Grades? A Study of Rural Primary Schools in Honduras*. Bridges Research Report Series, No.13. Cambridge: Universidad de Harvard.
- McGinn, N., D. Warwick y E. Schiefelbein. 1979. "Educational Planning as a Political Process: Two Case Studies from Latin America". En: *Comparative Education Review*, Vol. 23 (2).
- McKay, H., A. McKay y L. Sinisterra. 1978. "Cognitive Growth in Colombian Malnourished Preschoolers". En: *Science* 200.
- Miller, D. y R. Wolfe. 1968. *¿Qué aprenden en la escuela los estudiantes?* Ministerio de Educación. Caracas: EDUPLAN.
- Ministerio de Educación, El Salvador. 1996. *Los educadores y la comunidad*.
- Mizala, A. y P. Romaguera. 1998. *Desempeño escolar y elección de colegios: la experiencia chilena*. Serie Economía No.36. Centro de Economía Aplicada, Dpto. de Ingeniería Industrial, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Universidad de Chile.

- Neustadt, R. 1970. *Presidential Power, Politics of Leadership*. Nueva York: John Wiley and Sons.
- Organización de los Estados Americanos (OEA). 1998. *Education in the Americas. Quality and Equity in the Globalization Process*. Washington, DC: OEA.
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y Statistics Canada. 2000. *Literacy in the Information Age: Final Report of the International Adult Survey*. Paris: OCDE.
- Ogawa, R. y Collom, E. 1999. "Educational Indicators: Instruments for Bounding Rationality or Grounding Legitimacy". Escuela de Educación, Universidad de California, Riverside. Documento mimeografiado.
- Oliveira, João Batista Araujo. 1998. *A Pedagogia do Sucesso*. Belo Horizonte, Brasil.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). 1989a. *State of Education in Latin America and the Caribbean, 1980-1987*. Santiago, Chile: OREALC.
- . 1989b. *Repetition: The Constraint for Reaching Universal Primary Education in Latin America*. Bulletin 18, 7-28. Santiago, Chile: OREALC.
- . 1992. *State of Education in Latin America and the Caribbean, 1980-1989*. Santiago, Chile: OREALC.
- . 1996. *State of Education in Latin America and the Caribbean, 1980-1994*. Santiago, Chile: OREALC.
- . 2000. *Alfabetismo funcional en siete países de América Latina*. Santiago, Chile: OREALC.
- Palafox, J.C., Prawda, J. y Velez, E. 1992. Primary School Quality in Mexico. A View from LATHA 33. Washington, DC: Banco Mundial.
- Pinera, S. y M. Selowsky. 1981. "The Optimal Ability-Education Mix and the Misallocation of Resources within Educational Magnitude for Developing Countries". *Journal of Development Economics* 8: 111-131.
- Psacharopoulos, G., C. Rojas y E. Velez. 1995. "Achievement Evaluation of Colombia's Escuela Nueva: Is Multigrade the Answer?" En: *Comparative Education Review*.
- Puyear, J. 1996. *La educación en América Latina: problemas y desafíos*. Santiago, Chile: PREAL.
- Ravitch, D. 1996. *Estándares nacionales en educación*. Santiago, Chile: PREAL.

- Rodríguez, C. y L. Menke. 1974. *Oportunidad de aprender*. Santiago: Instituto de Investigaciones Estadísticas, Universidad de Chile.
- Rojas, C. y Z. Castillo. 1988. *Evaluación del Programa Escuela Nueva en Colombia*. Bogotá: Instituto SER de Investigación.
- Rojas, C., y J. M. Esquivel. 1998. *Los sistemas de medición del logro académico en Latinoamérica*. LCSHD Paper Series. LAC Regional Office. Washington, DC: Banco Mundial.
- Servicio de Pruebas en Educación (ETS). 1992a. *The International Assessment of Educational Progress: Learning Mathematics*. Princeton: ETS.
- . 1992b. *The International Assessment of Educational Progress: Learning Science*. Princeton: ETS.
- Schiefelbein, E. 1974. "A Simulation Model of the Mexican Educational System". En: *The role of the Computer in Economic and Social Research in Latin America*. Columbia: University Press.
- . 1975. "Repeating: An Overlooked Problem of Latin America Education". En: *Comparative Education Review* 19 (3). Octubre.
- . 1978. "Educational Research Networks in Latin America" En: *International Review of Education* 24 (4): 483-500.
- . 1985. "The Role of Educational Research in the Conception and Implementation of Educational Policies: The Latin America Experience". En: *Educational Planning in the Context of Current Development Problems*. 1983. París: International Institute of Educational Planning (IIEP), UNESCO.
- . 1988. *Repetition Rates: The Key Issue in South American Primary Education*. Washington, DC: Banco Mundial, LATHR Division.
- . 1990. *Basic elements to reflect on the quality of education in the Latin American context*. IIEP Research Report N° 86. París: UNESCO.
- . 1991. "Restructuring Education through Economic Competition". En: *Journal of Educational Administration* 29 (4).
- . 1992. *Redefining Basic Education for Latin America. Lessons to be Drawn from the Colombian Escuela Nueva*. París: IIEP.
- . 1993. "The Use of National Assessments to Improve Primary Education in Chile". En: D. Chapman y L. Mahlick (eds.). 1993. *Information Systems in Educational Planning, Constraints and Opportunities*. París: IIEP.

- . 1995. "Educational Reform in LAC: An Agenda for Action". En: *OREALC Bulletin* 37: 3-34. Santiago, Chile.
- . 1997. *School-Related Economic Incentives in Latin America: Reducing Drop-Out and Repetition and Combating Child Labour*. Innocenti Occasional Papers. Child Rights Series No 12, UNICEF.
- Schiefelbein, E. y R.G. Davis. 1974. *Development of Educational Planning Models and Application in the Chilean School Reform*. Massachussets: Lexington Books.
- Schiefelbein, E. y J. Farrell. 1982. *Eight Years of their Lives*. Ottawa, Canadá: IDRC.
- Schiefelbein, E. y M. C. Grossi. 1981. *Statistical Report on Repetition in Latin America*. París: UNESCO, CSR-E-40.
- Schiefelbein, E. y J. Simmons. 1979. *The Determinants of School Achievement: A Review of the Research for Developing Countries*. International Development Research Center: Ottawa, Canadá: IDRC-MR9.
- Schiefelbein, E. y P. Schiefelbein. 1998a. *Evolución de la repetición, deserción y calidad de la educación en Chile. 1960-1997*. Santiago, Chile: Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas-JUNAEB.
- . 1998b. "La calidad de la educación en América Latina y el Caribe". En: H. Gómez Buendía (ed.). *Educación: La agenda del siglo XXI. Hacia un desarrollo humano*. Colombia: PNUD.
- Schiefelbein, E., J. C. Tedesco, R. Ruiz y S. Peruzzi, (1989), Primary Schooling and Illiteracy in Latin America and the Caribbean: 1980-1987. En: *Bulletin OREALC* N° 20: 15-50.
- Schiefelbein E., J. Swope y P. Schiefelbein. 1999. *Cost-Effectiveness of Education Programs to Reduce Child Labor*. Washington, DC: Banco Mundial-UNICEF.
- Schiefelbein, E., Velez, E. y J. Valenzuela. 1992. *Factors Affecting Achievement in Primary Education*. HROWP 2. Washington, DC: Banco Mundial.
- Schiefelbein E., L. Wolff y P. Schiefelbein. 1998. *Cost Effectiveness of Education Policies in Latin America: A Survey of Expert Opinion*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE). 2000. *Resultados SIMCE 99*. Seminario Técnico Mineduc. Santiago, Chile: Mineduc. 19 de julio.

- Sommerset, A. 1988. "Examinations as an Instrument to Improve Pedagogy". En: S.P. Heyneman e I. Fagerlind (eds.). *University Examinations and Standardized Testing. Principles, Experience and Policy Options*. Technical Paper 78: 169-196. Washington, DC: Banco Mundial.
- Suppes, P., B. Searle y J. Friend. 1978. *The Nicaragua Radio Mathematics Project*.
- Swope, J. y M. Latorre. 1998. *Estudio eficacia interna de las escuelas formales de Fe y Alegría*. Santiago, Chile: CIDE-AED-BID.
- Thorndike, R. 1973. *Reading Comprehension in Fifteen Countries*. Estocolmo: Almqvist and Wiksell.
- Tulic, L. 1996. *Gestión de políticas y uso de la información*. Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, Buenos Aires.
- Vaizey, J. 1976. "The Implications of the IEA Studies for Educational Planning". Documento mimeografiado.
- Velez, E., E. Schiefelbein y J. Valenzuela. 1993. *Factors Affecting Achievement in Primary Education*. HRO Working Paper. Washington, DC: Banco Mundial.
- Wolff, L. 1998. *Las evaluaciones educacionales en América Latina: Avance actual y futuros desafíos*. Santiago, Chile: PREAL.
- . 1999. *Primary Education in Cuba: Why Cuba Did So Well in the UNESCO/O-REALC Regional Test of Third and Fourth Grades*. Washington, DC: Unidad de Educación, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Wolff, L. y C. de Moura Castro. 1999. *Secondary Education in Latin America and the Caribbean: Critical Policies for Growth and Reform*. Washington, DC: Unidad de Educación, Departamento de Desarrollo Sostenible, BID.
- Wolff, L., E. Schiefelbein y J. Valenzuela. 1994. *Improving the Quality of Primary Education in Latin America and the Caribbean: Towards the 21<sup>st</sup> Century*. Washington, DC: Regional Studies Program, Report No. 28. Banco Mundial.

*Página en blanco a propósito*

## CAPÍTULO II

# **La educación por televisión: ¿algo más que una tecnología anticuada?**

**Claudio de Moura Castro**

¿Educación por televisión? Si encendemos la televisión por cable y buscamos entre los numerosos canales educativos, ¿qué encontramos? Imágenes imprecisas, pizarrones y maestros rígidos, cabezas que hablan sin vida ni vigor; a un ritmo que atormenta por su lentitud. Sin duda, esta no es una experiencia alentadora, porque dista mucho de ser la presentación refinada que es posible en la televisión.

Hay numerosos ejemplos de los que podrían llamarse programas educativos eficaces. La Kentucky Educational Television es un aula animada, conectada por televisión a otras escuelas que no cuentan con maestros en materias como los idiomas extranjeros. Corea posee un programa similar para quienes abandonan la escuela secundaria. Pero se trata de casos que ilustran los usos estrictamente convencionales de la televisión para la educación. Las personas que buscan innovaciones tecnológicas no las encontrarán aquí.

Sin embargo, sería prematuro descartar a la televisión como medio de enseñanza que puede entusiasmar, motivar o inspirar. Si bien es de prever que los países más ricos no hagan muchos esfuerzos en este sentido porque ya cuentan con buenos sistemas escolares tradicionales, no cabe duda de que los países pobres sí tienen un incentivo. A menudo estos no pueden permitirse tener buenas escuelas tradicionales, y hay una población numerosa que no termina la educación básica ni la secundaria (en muchos casos, menos de la mitad de la población termina la escuela secundaria). Es este grupo de personas el que se beneficiaría más de la televisión educativa bien producida. No obstante, los países pobres por lo general no pueden sufragar el costo de buscar aplicaciones más creativas para la tecnología.

Pero hay dos países que son lo suficientemente pobres para tener muchos estudiantes fuera de las escuelas normales, y lo suficientemente ricos para hacer algo diferente al respecto: México y Brasil. Ambos producen programas de televisión comercial de alta calidad y se encuentran entre los mayores productores y exportadores de telenovelas del mundo. Por eso, no resulta sorprendente que estos países

hayan logrado importantes innovaciones en la televisión educativa al aplicar los métodos de costos y de producción de una televisión comercial de calidad a nivel mundial. Por tratarse de naciones grandes pueden pagar fácilmente el precio más alto, ya que la programación llegará todos los años hasta millones de estudiantes.

En México, el programa Telesecundaria matricula a casi un millón de estudiantes y se prevé que esta cifra siga aumentando, porque hasta los países vecinos están empezando a usar este programa. La Telesecundaria es estrictamente pública; es producida por el Ministerio de Educación y funciona principalmente en las escuelas rurales. Los maestros deben tener títulos de educación superior; pero en su mayoría no son docentes profesionales. Antes de hacerse cargo de las clases, los docentes asisten a un curso breve de capacitación. La responsabilidad de establecer las escuelas de Telesecundaria incumbe a las comunidades locales, que deben solicitar la creación de este tipo de establecimientos y aportar el espacio físico. Las evaluaciones realizadas recientemente mostraron resultados muy positivos en cuanto a mayores índices de promoción a otros grados, reducción de los casos de deserción escolar y calificaciones aceptables en la evaluación del rendimiento de los alumnos. Los costos no son demasiado diferentes de los de la educación usual, después de todo, los maestros siempre representan el mayor costo. Pero la fórmula ofrece una calidad de educación cuyo logro no sería posible con los maestros que pueden contratarse habitualmente en las comunidades rurales.

¿Cómo funciona este sistema? A las 8, la antena parabólica envía una señal a un satélite. Los estudiantes de séptimo grado ya están sentados en un aula de la zona rural de México, y el maestro inicia la clase encendiendo el televisor. El programa se centra en una sola materia: hoy se estudiará la aceleración de objetos en caída libre. En la pantalla se ven unos albañiles que dejan caer ladrillos desde un edificio en construcción y un cronómetro que mide el tiempo que tardan estos en llegar hasta el suelo. El programa es muy animado e imita el estilo de la televisión comercial. Trabajadores, maestros, estudiantes y otras personas van y vienen en la pantalla, mientras que en el fondo se suceden imágenes y escenas de la televisión convencional. El programa está intercalado con *video clips* de otros programas de televisión que ilustran conceptos o descripciones especiales.

A las 8.20 se apaga el televisor (al mismo tiempo se enciende en el aula de octavo grado). El maestro indica a los estudiantes que abran sus libros en la página que corresponde al programa que acaban de ver y que empiecen a seguir sus instrucciones. Se debate sobre lo presentado en la televisión, luego se hacen ejercicios y se vuelve a debatir. La clase termina con un resumen. Toda la instrucción se imparte a la velocidad y en la secuencia que se indica en el libro. Cabe señalar que no se trata de educación a distancia: es educación personal en un aula, con un maestro. Tampoco es educación convencional, porque el maestro tiene una función diferente.



La programación de televisión reemplaza las lecciones que daría el maestro, con una enseñanza de la más alta calidad disponible.

En Brasil, un programa llamado Telecurso 2000 adopta un método diferente. Lo produce la Fundación Roberto Marinho, que forma parte de la Red Globo, la cadena de televisión que ocupa el cuarto lugar entre las más grandes del mundo. Globo es una empresa cien por ciento privada, y también lo es el financiamiento para Telecurso 2000.

A las 6.15 am, Globo transmite el programa en todo Brasil. Algunas familias lo ven mientras que los niños se visten y desayunan. Sin embargo, muchas veces los usuarios graban el programa para verlo más tarde, en un horario más conveniente. Originalmente, Telecurso estaba dirigido sobre todo a adultos que habían abandonado la escuela. Algunos pueden ver el programa en su lugar de trabajo. Todos los días, más de 200.000 empleados de fábricas y oficinas asisten a unas aulas a distancia donde ven programas grabados, adquiridos por sus empresas, o retransmisiones en canales educativos y en televisión por cable. Hay un maestro asistente para organizar los debates, para detectar problemas y dar apoyo. Las clases también se llevan a cabo en muchos otros lugares, entre ellos sindicatos, centros cívicos, penitenciarías, barcos y autobuses que transportan a los obreros hasta su lugar de trabajo. Al finalizar el año, los estudiantes deben aprobar un examen público de las materias que cursaron, parecido al examen conocido como Graduate Equivalency Degree, común en Estados Unidos.

En años recientes, las escuelas públicas descubrieron Telecurso 2000. Aunque los datos no son enteramente fidedignos, indican que casi un millón de estudiantes que asisten a clases tradicionales están utilizando los materiales y las técnicas del programa. Las primeras evaluaciones han mostrado que los resultados de la incorporación del mismo en las clases son mucho mejores que los resultados de las formas usuales de educación. La mayoría de los estudiantes proviene de familias pobres, por lo que sus opciones educativas serían sumamente limitadas de no contar con Telecurso 2000.

Este programa tiene tres características fuertes y bien definidas. La primera es el aprendizaje contextualizado, donde la idea es presentar todos los temas y conceptos en ambientes que los estudiantes conozcan. Todas las escenas representan situaciones comunes: calles, oficinas, fábricas, pequeñas empresas, puestos de venta de periódicos, etc. La clase de inglés, por ejemplo, ocurre en una agencia de viajes que recibe turistas de habla inglesa y, también, en el apartamento de una familia estadounidense que vive en São Paulo y tiene una empleada brasileña. A diferencia del programa mexicano, en la pantalla no aparecen aulas, ni estudiantes, ni maestros, ni pizarras.

La segunda característica es la importancia que se asigna a las habilidades básicas que son importantes en la vida. En vez de saturar a los estudiantes con un cú-

mulo de hechos, fechas y otro tipo de información, se insiste en la lectura, la comprensión de la palabra escrita, la escritura y el uso de los números para resolver problemas de la vida real. Esto no suele ocurrir en las escuelas tradicionales, donde hay poco tiempo para ocuparse de los aspectos básicos. Usualmente, esas escuelas tienen currículos extravagantes y académicos diseñados principalmente para formar genios y no para educar al estudiante promedio.

Tercero, la cadena Globo aplica las mismas normas de calidad que rigen para el resto de su programación comercial. No hay maestros ni estudiantes de la vida real. Todos los participantes son actores profesionales; los estudiantes conocen a algunos de ellos porque trabajan en telenovelas o en comerciales. El ritmo es ágil y la producción es muy profesional. Las imágenes imitan los estilos de la televisión comercial. El programa muestra muchas entrevistas en las calles que buscan respuestas a problemas planteados en clase. La comparación más cercana sería pensar en la sofisticación de los mejores programas en los canales de televisión por cable de Estados Unidos –tales como el Discovery Channel o el Learning Channel– pero dirigidos a materias escolares comunes. La educación se presenta de manera similar a la pizza o a cualquier otro producto, con lo cual se crea una demanda que, así como ocurre en el caso de las telenovelas, despierta el interés por sintonizar el capítulo siguiente.

Fundamentalmente, los productores han creado un programa divertido, ágil y ameno, pero que también ofrece educación seria. Después de todo, el programa debe atenerse a los currículos regulares de las escuelas primarias y secundarias. Las encuestas telefónicas han mostrado que más de 5 millones de espectadores, la mayoría del público de las transmisiones de Telecurso, ven estas producciones “porque les gustan los programas educativos”. (Los que se están preparando para el examen suelen ver los videos durante clases especiales en su lugar de trabajo).

Si un embajador, el rector de una universidad y un periodista ven lo que supuestamente es una clase de secundaria, y he hablado con algunos que lo hacen, entonces está ocurriendo algo extraordinario. Esto demuestra sencillamente que si un programa de educación por televisión se hace bien, el resultado puede ser una clase muy superior a cualquier otra en vivo en el mundo. Ningún maestro en la vida real puede igualar los recursos de la televisión ni acercarse a su refinamiento, estructura, variedad de imágenes y humor. La computadora e Internet pueden ser interactivos, pero siguen siendo medios modestos y primitivos, comparados con el brillo y el dramatismo de la televisión de alta calidad.

La televisión no es un medio muerto ni anticuado para la educación. Está viva y haciendo mucho bien. Pero, lamentablemente, sólo en muy pocos sitios.

## CAPÍTULO 12

# Principios económicos en la administración de la educación en Chile

**Viola Espínola y  
Claudio de Moura Castro**

La reforma de la educación realizada en Chile suele considerarse como uno de los casos más interesantes de América Latina, no sólo por su continuidad y coherencia, sino también porque se alejó de los enfoques tradicionales. La misma significó nada menos que una revolución moderada en cuanto a los nuevos estilos administrativos y los mecanismos de control, muchos de los cuales se inspiraban en la economía neoclásica.

Aunque las reformas educativas de Chile en el curso de los últimos 20 años se hicieron bajo dos regímenes políticos muy distintos y una sucesión de ministros de educación con diferentes experiencias, todos compartían un objetivo general único: lograr la eficacia en función de los costos, la calidad y la equidad. En este capítulo se examina cómo se introdujeron los nuevos mecanismos administrativos, y se analiza el proceso de toma de decisiones dentro del sistema educativo durante cada uno de los mandatos políticos. Asimismo, se estudia de qué forma el enfoque autoritario del tope hacia la base, aplicado en los años ochenta, le siguió la cooperación y la negociación políticas —el “arte de lo posible”— bajo las democracias elegidas en los años noventa. Por último, en el capítulo se expone cómo Chile inició tendencias en la administración educativa que luego surgieron en otros países latinoamericanos, en algunos casos claramente influidas por la experiencia chilena.

### **Reforma del sistema educativo chileno**

A principios del decenio de 1980, las reformas educativas de Chile estaban vinculadas exclusivamente a una iniciativa para aumentar la eficiencia del sistema educativo. En las etapas subsiguientes, el centro de interés pasó a ser el contenido y los procesos, y se abordaron temas tales como la pedagogía, el currículo y la evaluación. A pe-

sar del cambio que se produjo en el centro de interés, en ambos períodos se notó una marcada influencia de la reflexión económica en el ámbito de la administración de la educación. Este debilitamiento de los límites entre los principios económicos y educativos –independientemente de que fuera intencional o surgiera en forma natural del curso de los cambios que se hicieron– es una de las características más importantes de la reforma educativa en Chile.

Antes de iniciar un debate más a fondo, cabe destacar de una vez la complejidad de esta reforma. No se incluirán aquí todos los detalles; basta con exponer lo que verdaderamente marcó un hito en el proceso. También vale la pena señalar que se trató de un proceso por secuencias, en el que las medidas iniciales se concentraron en las instituciones y en las estructuras encargadas de impartir la educación. Estos cambios se insertaron profundamente en el sistema y sentaron las bases para el resto de las etapas.

### ***El primer período: transferencia de conceptos económicos a la educación***

En los años ochenta, cuando el movimiento de la reforma cobró impulso, nació una relación estrecha entre el ejército chileno, que estaba en el poder en ese momento, y el grupo de economistas de libre mercado, conocidos como la escuela de Chicago. Estos consideraban que tenían un modelo de mercado que podría aplicarse a otros ámbitos, además del económico. El ejército, por su parte, tenía la autoridad y contaba con los medios para imponer su voluntad en el país. Esta combinación hizo de Chile un laboratorio gigante para la economía neoclásica, con lo cual la educación se convirtió en el primer terreno que recibió la influencia de estas ideas.

Tradicionalmente, los economistas se han preocupado por los costos, los resultados cuantificables, el poder de los incentivos económicos, los mercados y la eficiencia. Todas estas inquietudes, a su vez, pertenecen al paradigma de la distribución racional de los recursos escasos. Cuando estas ideas se introdujeron colectivamente a la reforma educativa de Chile, tuvieron un impacto revolucionario. Se insertaron en un terreno que estaba sumamente polarizado por los debates sobre el deber, el idealismo humanista, las visiones pedagógicas individualistas y, especialmente, por los modelos tradicionales de administración pública.

La reforma comenzó por introducir mecanismos influidos por la economía, tales como subsidios o cupones para algunos estudiantes, lo que originó, entre otros resultados, un número considerable de escuelas privadas financiadas por el sector público. Además, varias escuelas técnicas se transfirieron a asociaciones de empleados, una solución que era similar al Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial de Bra-

sil (SENAI), que es propiedad de asociaciones empresariales del sector privado pero financiado por recursos públicos.

La competencia y la flexibilidad son bien vistas en el modelo económico; el monopolio, las reservas de mercado y la estabilidad laboral no lo son. Por consiguiente, la reforma eliminó muchos privilegios de la profesión docente. En vez de presentarse como miembros de un sindicato nacional monolítico y monopolista, los maestros tuvieron que negociar con cada municipio, empleador o patrocinador privado. Por lo tanto, se hizo posible la transferencia de maestros, y sus empleos dejaron de ser seguros.

En términos generales, las metas de la reforma durante los años ochenta buscaban hacer más eficiente el sistema educativo, vigilar los costos, aprovechar mejor los recursos, eliminar obstáculos del funcionamiento del mercado y suministrar información sobre el rendimiento de los estudiantes como un instrumento para activar la demanda. En general, la reforma fue exitosa: el sistema se volvió más manejable y adquirió una mayor transparencia y eficiencia.

Sin embargo, a fines del decenio, los datos indicaron que no se habían producido mejoras sustantivas en la calidad de la educación, lo que sugiere que mejorar la economía de la educación no se traduce automáticamente en mayor calidad. Los datos también revelaron que un mercado no reglamentado puede agravar fácilmente la falta de equidad. En Chile, las reformas de mercado contribuyeron en realidad a una mayor estratificación de un sistema educativo ya estratificado.

### ***El segundo período: uso de los principios económicos para lograr calidad y equidad***

Dado que una administración más eficiente de la educación no condujo a mejoras en la calidad y la equidad, al nuevo gobierno democrático de Chile, elegido por primera vez en 1989, le correspondió encargarse del déficit. Durante esta nueva era, a los actores principales no les preocupaba la economía de la educación, sino la visión y el análisis de la educación en términos de los principios económicos. Cuatro de las principales ideas introducidas durante los años noventa se inspiraron en conceptos de la teoría económica: la función de producción, la asignación de recursos según las necesidades, la recuperación de costos y el financiamiento competitivo para cada proyecto.

Los economistas hablan mucho sobre la función de producción, que obliga a tener en cuenta la forma en que un conjunto de insumos genera un resultado. En el contexto de la educación, entre los insumos se cuentan los maestros, los estudiantes, los edificios y el material didáctico, y el resultado es el rendimiento del aprendizaje. Para ajustarse a la teoría económica, todo tiene que medirse. Los insumos se miden de acuerdo con sus costos y resultados, lo que a su vez se mide por indicadores ta-

les como pruebas de desempeño académico o la promoción al grado o nivel siguiente. Por esta razón, los encargados de la toma de decisiones empezaron a considerar seriamente la utilización de sistemas para medir, como el SIMCE (Sistema de Información y Medición de la Calidad de la Educación).

La segunda nueva idea fue el concepto de asignar recursos según las necesidades, que es un método de optimización de la asignación de los recursos cuando estos son escasos. De acuerdo con este principio, no todos los servicios se ofrecen a todos los estudiantes. En cambio, los estudiantes más vulnerables reciben servicios diferentes o en mayor cantidad. La inquietud que suscitaba la ineficacia de las políticas sociales tradicionales para el alivio de la pobreza, hizo que en la reforma se utilizara la asignación de recursos según las necesidades para integrar conceptos sociales y económicos, y generar una política concreta destinada a reducir la brecha entre ricos y pobres. Por ejemplo, se determinó que eran insuficientes los recursos públicos para proporcionar el almuerzo a todos los estudiantes. Sin embargo, los almuerzos podrían darse a los estudiantes pobres, lo que mejoraría sus posibilidades de recibir una educación de calidad. Entre los buenos ejemplos de programas que emplearon la asignación de recursos según las necesidades se encuentran el Programa P-900, el PAE (Programa de Alimentación Escolar) y el Programa Rural MECE (Mejoramiento de la Equidad y la Calidad de la Educación).

El concepto de asignación de recursos según las necesidades hubiera parecido suficientemente inofensivo de no haber sido por la oposición pública y sistemática de los movimientos de izquierda bien organizados de América Latina. Sin embargo, en Chile una izquierda sumamente coordinada y flexible fue capaz de adaptar el principio a la prestación de servicios sociales. Un órgano de las Naciones Unidas, la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), cuya sede está en Santiago, también promovió la adopción de estrategias de asignación de recursos según las necesidades al presentar pruebas fehacientes de que la universalidad de los servicios sociales, por lo general y en última instancia, beneficia a las personas que menos necesitan ese tipo de servicios. Un estudio de la CEPAL publicado en 1992, titulado *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, llegó a un importante público político y, por lo tanto, contribuyó a la aceptación de la asignación de recursos según las necesidades.

El tercer principio económico adoptado durante los años noventa guardaba relación con la recuperación de costos, principalmente mediante el cobro de matrícula a estudiantes de escuelas privadas subsidiadas, que contaban con los medios para pagarla. Desde una perspectiva económica, el cobro de la matrícula tenía un efecto positivo en las finanzas públicas. Desde la perspectiva que sostiene que una polí-

tica económica debería estar al servicio de la educación, el cobro de matrícula generó mayor autonomía para las escuelas y, como resultado, mejoró la gobernabilidad.

El cuarto y último concepto económico condujo a Chile a iniciar una política de financiamiento de la educación sobre la base de la competencia interescolar. De nuevo, los principios económicos conformaban el centro del modelo: la desintegración de monopolios de servicios centralizados, la expresión individual de las necesidades por parte de cada familia, y la competencia interescolar como incentivo para mejorar la “oferta” de educación.

Además de estos cuatro enfoques, las reformas chilenas también integraron medidas de inspiración económica con asuntos estrictamente educativos para trabajar por una instrucción de más alta calidad. Entre los ejemplos positivos se encontraba la distribución a gran escala de libros de texto gratuitos, más horas de clases (tiempo dedicado a la tarea) y la reforma curricular.

Para fines de los años noventa, la puesta en práctica de todos estos cambios había mejorado claramente la economía de la educación en Chile. Aun de acuerdo con los niveles latinoamericanos, Chile invierte poco en la educación (un 3,3% del producto interno bruto); sin embargo, sus resultados están entre los mejores de la región. No obstante, la opinión chilena se encuentra dividida con respecto a cuánto se ha logrado exactamente. Los datos sobre la cobertura en diferentes niveles revelan progresos, y los resultados de las pruebas de rendimiento indican algunas mejoras. Sin embargo, subsisten las inequidades sistémicas a pesar de la existencia de programas para ciertos destinatarios y, en general, todavía hay dudas acerca de cuáles son los indicadores e instrumentos más apropiados para medir el éxito de las reformas (al igual que en otros países de la región, hay preocupación con respecto a la confiabilidad técnica del SIMCE). En general, la experiencia de Chile ha demostrado que los economistas no tienen todas las respuestas.

## **La educación se convierte en un tema de interés público**

Aunque en la sección anterior se consideraron los instrumentos y métodos para poner en práctica las reformas más importantes, no se analizó la manera de hacerlas realidad. Esta sección examina cómo se organizaron exitosamente los sectores sociales y políticos del país para mejorar el sistema educativo.

Los dos períodos de reforma que nos ocupan estuvieron marcados por dos enfoques de políticas totalmente diferentes. El primero coincidió con el período del régimen militar y fue similar al de Cuba. Cabe señalar que en la mayoría de los casos

los regímenes militares o las dictaduras han tomado y han dejado el poder en América Latina sin iniciar jamás ninguna reforma educativa, radical o de otro tipo. Hubo un intento fracasado en Nicaragua, y los regímenes militares de Brasil realizaron grandes inversiones en las universidades públicas. Pero sólo Cuba y Chile han emprendido verdaderas reformas en profundidad. Resulta interesante señalar que estas reformas fueron promovidas por regímenes dictatoriales procedentes de extremos opuestos del espectro político.

Durante el decenio de 1980 en Chile, la relación curiosamente cercana entre los economistas neoclásicos y los líderes militares desarticuló una profesión docente que estaba dominada por los intereses empresariales de los sindicatos. Esto cambió totalmente las reglas de juego, debido en parte a que hacía posible la asignación de recursos en función de la demanda, lo que significaba abandonar los métodos presupuestarios utilizados hasta entonces. Estas reformas iniciales y políticamente difíciles no fueron revertidas durante el período democrático subsiguiente, sino que se corrigieron de acuerdo con la importancia que asignaba el nuevo gobierno a la calidad y a la equidad. Durante la democracia surgió el modelo chileno tal como lo conocemos en la actualidad, caracterizado por la continuidad de las reformas y la democratización del proceso de formulación de políticas educativas.

Vale la pena examinar la continuidad del modelo chileno; esta es uno de sus mayores éxitos. Varios ministros de educación sucesivos se apoyaron en los logros de sus antecesores, enfoque que se volvió deliberado y sistemático a partir de los años noventa<sup>1</sup>. Esta decisión surgió, fundamentalmente, de una evaluación política, así como de una evaluación técnica basada en la investigación, que hizo posible identificar los aspectos positivos y negativos de las reformas anteriores. En consecuencia, Chile rompió con una tradición profundamente arraigada en América Latina, que consiste en que un ministro recién nombrado denuncia los fracasos de su antecesor; luego, utilizando esto como justificación, vuelve a comenzar desde cero, y reemplaza al personal técnico casi en su totalidad. En Chile, el personal técnico del Ministerio de Educación ha sido muy estable, ya que ha permanecido igual o ha experimentado muy pocos cambios desde 1990.

Un aspecto más complejo pero igualmente importante del segundo decenio de la reforma fue la democratización de la formulación de políticas educativas. Los gobiernos democráticos transformaron un proceso tecnocrático en un proceso par-

<sup>1</sup> Ver Viola Espínola y Claudio de Moura Castro (eds.). 1999. *Economía política de la reforma educacional en Chile*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.



ticipativo, de manera similar a lo que ocurre en la mayoría de los gobiernos más maduros. La mayor parte de la toma de decisiones se trasladó al sector público, donde los resultados de la educación pasaron a ser una cuestión de inquietud pública, de tal forma que en los medios de comunicación el debate sobre la calidad de la educación sustituyó a otro que, históricamente, era el centro de interés: el de los sueldos de los maestros.

Había que administrar una serie de intereses, y el ministro de educación fue el principal actor en este sentido. Los ministros asumieron las funciones de vendedores de ideas y de encargados de las negociaciones políticas, con el propósito de obtener apoyo generalizado para nuevas iniciativas de políticas. Fue necesario convencer a los políticos, a los líderes de la iglesia y de las empresas, así como a los padres de familia. Hubo que salvar obstáculos para aprobar una nueva legislación, y el resultado fueron leyes imperfectas y que diferían de las propuestas iniciales. Sin embargo, estas leyes finalmente tenían una mayor legitimidad y daban a las políticas una mayor probabilidad de continuidad y sostenibilidad.

El “marketing social” también surgió como una herramienta básica para alcanzar el cambio, y los logros a corto plazo se utilizaron para aumentar la legitimidad política y poder iniciar las reformas a largo plazo. El consenso se convirtió en una manera de contrarrestar a aquellos actores que tenían la capacidad de bloquear la reforma. Los sindicatos de maestros eran los adversarios más frecuentes, y los ministros recurrieron a los medios de comunicación y a los contactos directos con maestros para evitar problemas. En todo este proceso, los estudiantes fueron quienes salieron más favorecidos.

Aun cuando el debate pasó a ser público, Chile logró evitar el tipo de política perversa en donde la motivación para buscar un cargo político es el beneficio personal. Los ministros de educación solían ser políticos con experiencia, y la importancia que se asignó a la continuidad aseguró que, si bien los ministros llegaban y se iban, las políticas permanecían relativamente estables. Como resultado, las reformas fueron más sólidas y duraderas.

## Resumen de la reforma chilena

Al considerar retrospectivamente el enfoque adoptado por Chile para mejorar la educación se hicieron notorias varias innovaciones. Chile importó del ámbito de la economía reformas y criterios para la toma de decisiones. También introdujo modelos de administración inspirados en ideas relacionadas con los “casi-mercados”, los in-

centivos económicos, la competencia, la recuperación de costos y el financiamiento basado en la demanda. Sin embargo, lo que diferencia el caso de Chile de otros no es lo que se hizo sino la forma de hacerlo. Al poner el acento en la continuidad y la formulación de políticas democráticas, Chile aportó un enfoque a la educación que representa una excepción en América Latina.

Desde entonces estas características, que ya dejaron de ser innovaciones per se, han surgido en la mayoría de los demás países de la región. Cuando se habla de reforma educativa –ya sean los ministerios, la sociedad civil o los economistas quienes aborden el tema– normalmente se recuerdan los estilos tecnocráticos y económicos que evocan la experiencia chilena. Mucho más difícil de repetir en otros lugares ha sido la continuidad de la reforma en Chile. En la mayoría de casos los cambios en las administraciones traen cambios en cuanto al alcance y la dirección de las reformas, como se puede observar en una serie de iniciativas de América Latina, entre estas el caso de Minas Gerais, en Brasil, que se describe en el capítulo siguiente.

## CAPÍTULO 13

# Reforma educativa en Minas Gerais

**Walfrido Silvino dos Mares Guia Neto**

A principios del decenio de los 90, se realizó una reforma educativa exitosa en el estado brasileño de Minas Gerais, después de que encajaron varias piezas del juego político y de que se ejecutaron simultáneamente varias iniciativas. Como estado, Minas Gerais es representativo de Brasil en su totalidad: es extenso y heterogéneo, y tiene un perfil socioeconómico similar al del país. Es el segundo estado más grande en cuanto a población y desarrollo económico; sus 16 millones de habitantes están distribuidos en 756 condados, y tiene un producto interno bruto (PIB) de US\$52 mil millones (US\$3.250 per cápita). Un poco más de 3 millones de niños y adolescentes asisten a las 6.500 escuelas estatales, que están dotadas de 230.000 empleados, entre los cuales hay 140.000 docentes.

Hasta que la reforma educativa comenzó a fortalecer la autonomía escolar y a mejorar la administración local y la capacitación de maestros, los problemas que aquejaban a la educación básica en Minas Gerais eran los mismos que los de otros estados brasileños. Los índices de repetición eran elevados —del 30% al 50% en los primeros grados— y menos de 40 de cada 100 alumnos finalizaban el octavo grado. Mientras que los padres y la sociedad en general comenzaban a buscar más vacantes en escuelas estatales, los recursos y los canales para exigir la calidad todavía escaseaban o no se entendían. Políticamente, toda prioridad relacionada con la educación rara vez iba más allá de la retórica, aunque los gastos en el sistema escolar eran enormes. El nombramiento de la mayoría de los directores y empleados de las escuelas estaba determinado por redes de influencia, al igual que todas las decisiones relacionadas con la construcción y ampliación de los establecimientos educativos.

Debido a que el sistema administrativo estaba completamente burocratizado, las escuelas tenían poca autonomía. La Secretaría de Estado de Educación asignaba todos los recursos, y las escuelas ni siquiera manejaban los gastos en efectivo. Desde las comidas escolares hasta los libros y los artículos de papelería, todo era obje-

to de decisiones especiales y frecuentemente inesperadas, tomadas por el secretario de Educación y, en algunos casos, por el Ministerio de Educación. Las actividades de capacitación y la formación de directores y maestros habían cesado mucho tiempo atrás. Toda evaluación del rendimiento escolar se topaba con una fuerte oposición, especialmente de los maestros.

Como algo positivo cabe mencionar que muchos problemas relacionados con el acceso a la educación se habían resuelto, aunque un gran número de escuelas, particularmente las de las zonas rurales, funcionaban sin contar ni con lo mínimo en cuanto a instalaciones y equipo. Se hicieron esfuerzos por abordar el problema principal del fracaso en primer grado de primaria. A pesar de estar mal preparados, pagados y dirigidos por las administraciones escolares, una proporción considerable de maestros que creía en la importancia de su misión apoyó la reforma.

En marzo de 1991, bajo la administración del gobernador Hélio Garcia, la reforma comenzó verdaderamente y continuó durante el siguiente mandato del gobernador Eduardo Azeredo, a partir de 1995. El objetivo era mejorar a largo plazo la calidad de la educación en las escuelas primarias, un enfoque justificado por lo grave de la situación y por lo limitado de los recursos institucionales y financieros en las escuelas de Minas Gerais. Se establecieron cinco prioridades sobre la base de los datos disponibles: la autonomía escolar, el fortalecimiento de los directores de las escuelas, la capacitación y la planificación de las carreras de los maestros, la evaluación independiente del sistema educativo y la integración de las escuelas con los municipios.

## **Autonomía escolar**

El primer punto en el programa de reforma fue la autonomía escolar. Esta no se definió simplemente como una descentralización de las decisiones en favor de los municipios, por una razón de peso: la escuela debía considerarse como la escuela de la comunidad, no como la escuela del gobierno. Era irrelevante si el gobierno era municipal o estatal. La gente necesitaba empezar a sentir que la escuela le pertenecía y que estaba en sus manos ponerla a funcionar a favor de la educación de sus hijos. El programa de autonomía consistía en ocuparse de tres iniciativas básicas relacionadas con las finanzas, la administración y la pedagogía.

La autonomía financiera fue el primer paso hacia adelante y el más fácil, ya que dependía únicamente de la voluntad del gobernador para descentralizar. Todos los recursos empezaron a llegar directamente a las escuelas, lo que les permitió a estas comenzar a utilizarlos según sus necesidades y prioridades. Un efecto de este

cambio fue la asignación de inversiones para renovar las escuelas en vez de construir nuevos edificios.

La reforma financiera se puso en práctica rápidamente por medio de un mecanismo sencillo: el sistema de dinero en efectivo en las escuelas. Se trataba de una institución establecida en la escuela pero regida por estatutos privados, lo que le dio una mayor flexibilidad y la libertad de utilizar recursos públicos o de otro tipo, obtenidos en la comunidad. Antes de la reforma, había casos absurdos de control excesivo dentro de la Secretaría de Estado de Educación. Por ejemplo, a las escuelas ni siquiera se les permitía comprar una olla de 20 litros porque estaba clasificada como material permanente y el presupuesto se destinaba a la compra de bienes fungibles. Con la nueva medida, las escuelas podían comprar computadoras, retroproyectores, teléfonos o hasta un autobús escolar.

Los consejos escolares colegiados de las escuelas locales asumieron la responsabilidad de las decisiones con respecto a la asignación de fondos. Estos consejos estaban integrados por 13 personas: el director; seis padres de familia o estudiantes mayores de 16 años y seis representantes de los empleados y maestros. Cada consejo tenía un mandato de un año y se elegía al comienzo de cada año lectivo. Una de sus principales funciones era asegurar que los recursos financieros fueran utilizados de manera eficaz, eficiente y honesta. Después de sólo cinco años, la mayoría de las escuelas llegó a estar razonablemente bien equipada. Además, no hubo noticias sobre escándalos, corrupción, ni desvío de fondos.

El segundo paso hacia la autonomía abordaba temas de administración, que eran mucho más complejos. No se trataba solamente de reestructurar los organigramas o trasladar funciones del estado a los municipios. La autonomía administrativa suponía la difícil tarea de ayudar a las escuelas a aprender a funcionar en forma independiente y a cumplir con sus propias responsabilidades.

De acuerdo con el sistema vigente, la administración estaba completamente centralizada. Hasta el contrato de alquiler de un edificio público debía ser firmado por el gobernador del estado. Los políticos elegidos dirigían planes de promoción personal, según los cuales el nombramiento de un director de escuela era una de las formas más elocuentes para que un diputado demostrara su influencia local. No existía ninguna política de recursos humanos, y todos los empleados de las escuelas, hasta los maestros, dependían de 41 administradores regionales, algunos de los cuales se encontraban a 300 kilómetros de distancia del establecimiento educativo. Los administradores regionales no sabían mucho acerca de los sueldos de los docentes ni de los derechos de los empleados.

Con la reforma se buscaba cambiar toda esta situación, comenzando con modificaciones a las leyes para permitir que las escuelas organizaran sus medidas administrativas. Luego las escuelas comenzaron a mantener su propia documentación y a administrar a su propio personal. Esto significaba, por ejemplo, que un error en la nómina de sueldos podía detectarse y corregirse inmediatamente. Ya no era necesario esperar de cuatro a cinco meses, ni realizar un proceso de revisión complejo, ni había pérdida de tiempo y energía para el maestro y el director. En algunos casos, los consejos escolares incluso crearon sistemas para el seguimiento y la evaluación del desempeño de los directores y los maestros, y podían recomendar el despido de los docentes cuyo desempeño se consideraba inadecuado.

La tercera parte del proceso de autonomía abordaba la pedagogía, un paso que representaba un gran desafío ya que se fundamentaba en alcanzar un alto nivel de madurez y comprensión. Cada escuela empezó por aprender a elaborar su propio proyecto pedagógico que reflejaba todo lo que la institución se proponía hacer para lograr la autonomía. Mientras que el modelo formal utilizado para presentar un proyecto era muy simple, el proceso de debate y elaboración exigía un largo período de concienciación y capacitación. Una vez que se terminaba el proyecto, el consejo escolar lo aprobaba y supervisaba su ejecución.

La autonomía pedagógica también supone la existencia de un currículo y de recursos pedagógicos mínimos, en particular de los libros de texto. La reforma estableció un nuevo currículo, pero los libros didácticos eran un problema. Las políticas para estos habían sido erráticas bajo el control del gobierno federal. Los estados y las escuelas simplemente se quedaron esperando unos libros que muchas veces no llegaban, y el sistema cayó en descrédito.

En Minas Gerais, la reforma consideraba la disponibilidad de libros como una cuestión de honor. Los maestros emprendían iniciativas para tomar decisiones más conscientes y con conocimiento de causa con relación a los libros. Pero un progreso real fue el que se produjo en 1996. Durante el mandato del ministro Paulo Renato, el Ministerio de Educación decidió transferir directamente a cada estado los recursos para la adquisición de libros. Esto hizo posible no sólo comprar los textos a precios más bajos, sino además aumentar la participación de los maestros en la selección de aquellos que fueran coherentes con el enfoque pedagógico de la escuela.

## El fortalecimiento de los directores de escuela

El éxito del proceso de autonomía dependía esencialmente del fortalecimiento de la autoridad del director de escuela, que era la segunda prioridad del programa de reforma. De acuerdo con esta, la administración escolar tenía que trabajar con dos elementos: el director de escuela y el consejo escolar. Anteriormente, el nombramiento y el despido de directores respondían a criterios políticos, aunque algunos también dependían de la calificación técnica. La autonomía, en cambio, suponía que la escuela no sólo tenía el derecho sino también la obligación de administrarse a sí misma, primero y principalmente al seleccionar a su administrador.

El director desempeña una función fundamental en la escuela. Un burócrata acata órdenes; un líder de la comunidad educativa impulsa la institución hacia adelante. El proyecto de reforma buscaba a directores que fueran agentes de la transformación, capaces de asumir responsabilidades y de compartirlas con la comunidad escolar. El primer paso en esta dirección requería la aprobación de una nueva ley que autorizara un proceso para que la comunidad seleccionara a su director. Posteriormente, se creó un sistema de selección competitiva que supervisaba el consejo escolar en nombre de la comunidad.

El proceso de selección se ajustaba a una serie de directrices y suponía el cumplimiento de algunos requisitos importantes. La presentación de postulaciones estaba abierta para los profesores que habían estado en actividad durante más de dos años. Los aspirantes tenían que someterse a una prueba escrita que se basaba en una bibliografía previamente anunciada y de donde se planteaban problemas concretos. Este material incluía libros y artículos que abarcaban temas relacionados con la autonomía, la administración y el liderazgo de la escuela. Por primera vez, los aspirantes a los puestos de director debían estudiar temas relacionados con la administración escolar y los sucesos de actualidad en la escuela; estos eran temas acerca de los que algunas personas jamás habían leído con anterioridad.

Los aspirantes que lograban resultados de por lo menos el 60% podían seguir adelante en el proceso de selección. Entre los candidatos que aprobaban, los tres que alcanzaban las calificaciones más altas tenían 10 días para presentar su plataforma ante el consejo escolar. En ella el candidato exponía su visión para la escuela e incluía proyectos concretos, además de explicar sus creencias y valores. Cada plataforma se presentaba primero en un documento escrito, y luego los candidatos defendían públicamente sus ideas ante el consejo, que, a su vez, podía hacer preguntas. Al final, el consejo votaba por su candidato. El ganador era nombrado por un período de tres años.

Junto con este nuevo proceso de selección, los sueldos de los directores aumentaron hasta 2.000 reales mensuales en junio de 1996. Este era un monto considerable en comparación con los sueldos que cobraban otros empleados de escuelas.

### **Capacitación de los maestros y planificación de su carrera**

Como el funcionamiento eficiente de una escuela depende del desempeño de los maestros, la tercera prioridad del programa de reforma era la capacitación del personal. Esto tomó forma en un programa ambicioso para la capacitación de los maestros y el establecimiento de la planificación de sus carreras, lo que preparaba el terreno para que se pagaran sueldos apropiados y atractivos.

Primero, el programa se centró en la capacitación de directores, al enseñarles la manera de elaborar su proyecto pedagógico. Prácticamente todos ellos pasaron por este procedimiento, pero el proceso era continuo porque los directores se re-elegían cada tres años. Otras formas de capacitación incluían a unos pocos centenares de escuelas que ejecutaban un programa de calidad total, lo que requería la capacitación de todos los miembros de la comunidad escolar. En 1996, por primera vez, la selección de libros de texto estuvo precedida por la capacitación de todos los maestros del estado por medio de la televisión educativa.

Sin embargo, la medida más ambiciosa consistió en volver a capacitar a todos los maestros para adoptar el nuevo currículo. Esto se llevó a cabo en cuatro centros de referencia, uno por cada disciplina (portugués, matemáticas, ciencias naturales y ciencias sociales). Los centros de referencia recibían el apoyo de 20 centros regionales que organizaban programas de capacitación para cada escuela por intermedio de una persona de enlace que supervisaba a cada docente. Más de 90.000 maestros pasaron por este proceso entre 1996 y 1997.

También se introdujeron cambios en los sueldos de los maestros, que aumentaron en todos los niveles de la carrera sobre la base de las cifras de 1986, año en que los sueldos estuvieron relativamente altos. Sin embargo, no fue sino hasta que se aplicó el plan de estabilización económica de mediados de los noventa que la inflación se estabilizó y que se percibió el impacto real del aumento. Más tarde, los aumentos graduales elevaron los sueldos en más del 50% con relación a la inflación. Estos aumentos fueron posibles, en gran medida, por los logros en la productividad que se originaron de la eliminación de miles de puestos administrativos superfluos en la Secretaría de Estado de Educación y de la reducción de la excesiva dotación de personal en algunas escuelas.



Una iniciativa más compleja fue el establecimiento de un nuevo sistema de planificación de la carrera. Tradicionalmente, los progresos en la carrera se han basado en dos variables: el nivel de educación y la antigüedad en la actividad. La reforma buscaba cambiar el centro de interés hacia el mérito y el desempeño. Sin asignar la debida importancia a estos aspectos, los mejores empleados se desalentaban porque nunca se reconocía su desempeño. Se llevaron a cabo negociaciones constantes con los sindicatos, que se oponían a las evaluaciones de los méritos. El proceso de reforma también examinó mecanismos alternativos para establecer un sistema más eficaz, pero no creó un modelo para la ejecución.

### **Evaluación independiente del sistema educativo**

La cuarta medida del programa de reforma abarcaba la evaluación del sistema educativo. Como suele ocurrir en Brasil y en América Latina, la evaluación del rendimiento de los estudiantes por medio de pruebas normalizadas prácticamente no existía. En Minas Gerais, nunca se había efectuado una evaluación universal, ya fuese de las escuelas o del sistema educativo. Cada escuela evaluaba a sus propios estudiantes, para determinar quiénes pasaban o no la prueba. El último día del año lectivo, el director cerraba la escuela, los maestros se iban de vacaciones, y meses o años más tarde alguien llegaría de la Secretaría de Estado de Educación para recabar estadísticas relativas a los índices de aprobación, repetición y asistencia. Lo más probable es que estos datos sirvieran de base para algún extraño trabajo de investigación realizado por un estudiante de maestría, cuatro o cinco años después. No había compromiso por parte de la Secretaría de Estado de Educación para evaluar o utilizar de otra manera los resultados escolares. Además, una parte considerable de los maestros y los sindicatos de maestros se oponía enérgicamente a la idea de la evaluación del rendimiento escolar.

De acuerdo con el programa de reforma, se creó un sistema de evaluación con el apoyo de la Fundação Carlos Chagas, una fundación privada que ha sido el líder del país en la evaluación de la educación desde principios de los años sesenta. El profesor Heraldo Marelin Viana, uno de los expertos más distinguidos en el campo, fue el actor principal en este proceso. La Secretaría de Estado de Educación también designó a un grupo de trabajo de administradores y expertos de alto nivel para dirigir la ejecución del programa de evaluación. Este grupo actuaba como protección para impedir que el esfuerzo de evaluación fuera objeto de presiones externas e internas.

El sistema incluía la evaluación del rendimiento de los estudiantes y una descripción de las escuelas. Todos los años, estas evaluaban los grados cuarto, octavo y undécimo.

mo. Los objetivos eran: evaluar a todas las escuelas, no sólo a una muestra representativa; verificar qué habían aprendido los alumnos para fines del ciclo de educación básica; y evaluar su nivel de capacidad en portugués, matemáticas, ciencias y conocimientos generales al terminar quinto grado. El estado recogía los resultados de las pruebas y los devolvía a la escuela con análisis estadísticos de los promedios, la desviación estándar, la variancia y otros indicadores de rendimiento para cada pregunta y materia. De esta manera, la escuela podía compararse consigo misma y con otras del condado, la zona y el estado. Todas las escuelas estatales participaron desde el principio. En el momento de escribir este trabajo, el 90% de las escuelas administradas por municipios también se había unido voluntariamente al sistema de evaluación. Esta actividad ha suministrado una gran cantidad de datos a la Secretaría de Estado de Educación, con lo cual se logra una mayor objetividad y se señalan soluciones concretas para los problemas de aprendizaje y calidad. Las dificultades principales detectadas en la evaluación también han recibido atención especial en la capacitación de maestros.

## **Integración con los municipios**

La quinta prioridad de la reforma hacía hincapié en la integración de las escuelas estatales y municipales. Hasta 1995, la legislación brasileña era ambigua en la delegación de responsabilidad de la educación básica. Históricamente, bajo el sistema federal de Brasil, cada estado ha administrado sus propias escuelas, mientras el gobierno federal se encargaba de algunas escuelas técnicas y de las universidades federales. Pero los municipios también administran sistemas escolares, centrándose mayormente en el nivel primario. La falta de una división clara del trabajo frecuentemente ha generado controversias y competencia. Algunas instituciones de alto nivel han proclamado ser mejores que otras: una tiene textos y la otra no; una ofrece almuerzos escolares gratuitos y la otra no.

El programa de reforma educativa de Minas Gerais se inició bajo el supuesto de que tanto las escuelas municipales como las estatales formaban parte del sistema de educación pública. Si estuvieran unidas, el resultado sería la sinergia y todos se beneficiarían. En 1993, se elaboró un plan sencillo de educación municipal de seis páginas. El documento ofrecía datos sobre la red de escuelas, índices de deserción, índices de repetición de grados y otras estadísticas básicas. Era una manera de alentar a los municipios a reconocer sus realidades educativas y a reflexionar sobre ellas.

El programa de reforma continuó elaborando directrices para un proceso de municipalización gradual y voluntario, y exigía que los municipios manejaran las escuelas primarias y que el estado se concentrara en las escuelas secundarias. Como re-

sultado de esta iniciativa, la participación de los establecimientos educativos municipales aumentó rápidamente, para abarcar casi un 30% de los estudiantes de primaria en 1996. Se integraron los programas de distribución de libros de texto y de almuerzos escolares gratuitos, y los recursos para las comidas se enviaron a las administraciones municipales (para sustituir al sistema antiguo, según el cual el estado controlaba la compra de alimentos). Los municipios se hicieron cargo de la distribución, tanto en las escuelas estatales como en las municipales.

Después de 1995, la división de las responsabilidades de acuerdo con el nivel se hizo mucho más notoria, también en el resto del país. La reforma constitucional hacía hincapié en que las escuelas primarias dependían de las autoridades municipales y los estados recibieron el mandato de administrar las secundarias.

## Conclusiones

Desde el punto de vista político e institucional, el programa de reforma de Minas Gerais fue posible gracias al apoyo de dos gobernadores estatales. Durante las administraciones de Hélio Garcia y Eduardo Azeredo, la educación fue la prioridad número uno del gobierno. Ambos gobernadores, respaldados por su peso político, lograron la aprobación de cambios difíciles en la legislación y, además, pudieron contrarrestar la oposición de los grupos de presión y de los sindicatos de maestros que tenían intereses creados en el sistema antiguo. A pesar de las dificultades económicas del estado, se aumentaron los recursos para la educación a un 40% del presupuesto público estatal en 1996.

Otros factores cruciales incluían la estabilidad del equipo que manejaba el proceso de reforma y la continuidad en la Secretaría de Estado de Educación. A excepción de unos seis nuevos miembros del personal que se contrataban a principios de cada administración, la reforma se ejecutó con personal interno que se aferró al programa y ofreció su experiencia y sus aptitudes. La Secretaría de Estado de Educación se apoyaba también en consultores externos que colaboraron constantemente desde la concepción hasta la ejecución del programa.

Las iniciativas emprendidas en Minas Gerais desde el principio captaron la atención del Banco Mundial. El personal del Banco que colaboró con los funcionarios de la Secretaría de Estado de Educación elaboró un proyecto de préstamos denominado Proqualidade. El resultado fue un préstamo sumamente exitoso de US\$300 millones que suministró recursos técnicos y financieros de importancia fundamental para algunas de las cinco prioridades de la reforma.

Todavía es demasiado pronto para evaluar los resultados de un programa de este alcance. Algunos indicadores sugieren que la reforma está impulsando la educación en Minas Gerais en la dirección correcta. Aunque falta mucho por hacer; actualmente y mucho más que antes, las comunidades escolares son conscientes de su función y están preparadas para desempeñarla. Con este cambio de percepción y capacidad, es obvio que la reforma ha logrado un ímpetu irreversible.

## Epílogo

Cuando se estaba elaborando este libro, en Minas Gerais hubo un cambio en la administración del estado. Encabezada por el partido de oposición, la nueva administración se oponía con fuerza al grupo político que inició la reforma. Por lo tanto, esta ha sido una prueba de fuego para su realización.

Ya se hicieron dos cambios de consideración. El primero consistió en disolver el grupo que administraba la evaluación de escuelas y estudiantes. Esta decisión fue un golpe lamentable a la continuidad y a los esfuerzos de varios años. Luego, se obligó al secretario de Educación a reiniciar las evaluaciones, sin dar una clara explicación del motivo de la medida. Con el objeto de reinstaurar las pruebas, la administración contrató los servicios del INEP (Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas), una entidad del Ministerio de Educación que se encarga de las estadísticas educativas y de la evaluación del rendimiento. Por ende, aunque se perdió el grupo de evaluación original, la idea de la evaluación ha sobrevivido.

El segundo cambio fue invertir totalmente los procedimientos que se habían introducido antes para seleccionar al director de la escuela, lo que constituye un retorno lamentable a los métodos antiguos.

Las estadísticas nacionales sobre el rendimiento escolar para el año 2000 muestran que Minas Gerais ya ha perdido ímpetu, en comparación con otros estados. Sus calificaciones bajaron en algunas pruebas, no ha logrado aumentarlas en ninguna otra prueba y ya no ocupa el primer lugar.

En conclusión, es posible hacer dos comentarios. Primero, que la reforma en Minas Gerais no ha podido hasta la fecha soportar la hostilidad de la nueva administración hacia sus logros. El segundo punto, que es igualmente importante, es que el descenso no ha sido catastrófico. Minas Gerais ni siquiera se ha acercado al bajo nivel que tenía antes de la reforma educativa. Esto sugiere que algunos de los logros de la reforma son bastante resistentes y han pasado a formar parte del sistema.

# PARTE IV

## LECCIONES DE UN DIÁLOGO EN DIAGONAL: LOS PAÍSES ASIÁTICOS DE ALTO RENDIMIENTO Y AMÉRICA LATINA

**Claudio de Moura Castro y  
Aimee Verdisco**

**Cuando hay diálogo** entre los continentes, lo usual es que ocurra entre el norte y el sur, o entre el este y el oeste. En el último caso, la corriente del diálogo, por lo general, se concentra al norte del ecuador, entre el nordeste y el noroeste. Los intercambios entre el nordeste y el sudoeste se dan rara vez. No obstante, al presentar las lecciones que las políticas de educación del nordeste (en particular, de los países asiáticos de alto rendimiento) representan para el sudoeste (América Latina), este libro refleja los temas más importantes de lo que constituye realmente este tipo de “diálogo en diagonal”.

El origen de *Cómo mejorar la educación: ideas latinoamericanas y resultados asiáticos* puede situarse en un seminario celebrado en Okinawa, Japón, pero los estudios de caso presentados en este libro se han ajustado con el transcurso del tiempo para captar el tema fundamental del debate que es el equilibrio entre innovación y rendimiento. A su vez, la definición de este equilibrio ha brindado un marco analítico para evaluar y sacar conclusiones significativas, a partir del enorme grado de variación que se observa dentro de América Latina y de Asia, y entre estas dos regiones. América Latina es el equivalente de un caso de referencia, que se sitúa aproximadamente en el punto medio de la mayoría de los indicadores utilizados, mientras que Asia cubre toda la gama de variación, desde alto a bajo. Los países más pobres de Asia, concentrados en su mayoría en el sur del continente, presentan niveles de educación y desarrollo socioeconómico mucho más bajos que los de los países lati-

noamericanos más pobres. Por el contrario, ninguna nación latinoamericana se acerca siquiera a Japón, Corea del Sur o a algún otro país asiático de alto rendimiento en cualquier indicador válido de ingresos o educación. Otros países –tales como Filipinas y Tailandia– se acercan bastante a América Latina en cuanto a sus niveles de rendimiento educativo y de desarrollo socioeconómico.

A partir de estas generalizaciones, resulta notorio que las comparaciones más perspicaces e interesantes son las que se hacen entre América Latina y los países asiáticos de alto rendimiento (Japón, Corea del Sur, Singapur, Hong Kong y Taiwán). Justamente, allí donde la brecha que separa a ambas regiones es más amplia surgen unas observaciones dignas de atención. En la medida en que los actores asiáticos menos destacados deben afrontar muchos de los mismos problemas y dificultades que se plantean en América Latina, hay menos variación entre las políticas y los programas utilizados en una región y en otra para tratar de mitigar los problemas de acceso, calidad y equidad en la educación. Por ejemplo, como lo ilustran los estudios de caso sobre la educación primaria en Bangladesh y la Escuela Nueva en Colombia, cuando las burocracias gubernamentales de estas regiones demuestran ser indiferentes o incapaces para llegar hasta las poblaciones de las zonas rurales, otros mecanismos para impartir educación –tales como las ONG– podrían ser el mejor o el único medio para avanzar hacia la cobertura universal.

Por el contrario, los países asiáticos de alto rendimiento son muy diferentes de América Latina en casi todos los niveles. Para empezar, ellos están muy avanzados en prácticamente todos los indicadores cuantitativos de desempeño económico y calidad de vida. Sus logros educativos son muy altos en cuanto a los índices de matrícula, la eficiencia interna y la calidad, tal como ha quedado demostrado en las evaluaciones internacionales de rendimiento educativo. Sin embargo, lo que resulta más notable es que ese rendimiento en la región es más alto que el que podrían pronosticar los indicadores económicos y de calidad de vida. Los países asiáticos de alto rendimiento se encuentran en el extremo superior de la distribución socioeconómica mundial, por ejemplo, tal como lo establece el Índice de Desarrollo Humano (IDH) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Pero en términos de los indicadores tomados de las pruebas internacionales de rendimiento, Japón y Corea del Sur se sitúan en el punto más alto del extremo superior.

En América Latina ocurre prácticamente lo opuesto. Los países para los cuales se dispone de pruebas internacionales de rendimiento educativo –Colombia, Brasil y Chile– están por encima del promedio del Índice de Desarrollo Humano, y tienen niveles relativamente favorables de ingresos per cápita. Sin embargo, se sitúan casi en el extremo inferior cuando se trata del rendimiento educativo. (Cabe señalar,

sin embargo, que pocos países pobres participan en este tipo de pruebas. Por lo tanto, el extremo inferior se refiere a los países no tan empobrecidos que realmente participaron). En otras palabras, mientras que los actores asiáticos de alto rendimiento se desempeñan mejor en la educación de lo que cabría prever a partir de los niveles generales de desarrollo, el desempeño de América Latina es más deficiente.

Luego, surge una pregunta: ¿por qué razón al compararlos según los mismos estándares internacionales, los países asiáticos de mejor rendimiento registran un buen desempeño en la educación mientras que en América Latina ese desempeño es malo?

La diferencia principal entre las dos regiones podría ser la capacidad del Estado para ejecutar políticas públicas que produzcan los resultados previstos y deseados. Desde hace tiempo, los países asiáticos de alto rendimiento creen en la centralización. La educación en ellos sigue siendo administrada de manera eficaz y obligatoria por los ministerios de educación. Los gobiernos centrales tienen amplios poderes y los ejercen para que todo se haga a nivel local. La centralización funciona, en especial porque se aplican las reglas y porque se toma en serio a la autoridad central (y no se confunde con autoritarismo, lo que constituye un motivo de discordia permanente en América Latina). El financiamiento y las normas para el personal son uniformes, por lo que se mitigan las diferencias regionales en cuanto a la riqueza. En resumen, los países asiáticos de alto rendimiento han aplicado casi todas las fórmulas convencionales para alcanzar una buena educación, y han hecho sólo ajustes mínimos a lo largo del camino. Estos métodos tradicionales han funcionado; las cifras no dejan lugar a dudas.

América Latina tiene su propia historia de luchas prolongadas por establecer sistemas tradicionales de educación similares a los que se encuentran en las naciones asiáticas de mejor rendimiento; sin embargo, no ha logrado obtener buenos resultados. Al igual que estos países asiáticos, América Latina históricamente ha asignado particular importancia al control central de la educación; pero a diferencia de ellos, no ha forjado vínculos adecuados y coherentes entre las políticas y los programas centrales, por una parte, y con las aulas reales, por la otra. Las discrepancias se han vuelto tan agudas que los latinoamericanos han empezado a considerar y proponer la descentralización como la única manera de escapar del modelo crónico de educación sin calidad. Unos cuantos intentos serios de descentralización ya han producido resultados impresionantes, tal como los demuestran los casos de Chile y de Minas Gerais en Brasil.

Las estructuras centralizadas han sido endebles en América Latina, en parte porque aquí se ha hecho poco por abordar los orígenes subyacentes de las inequidades estructurales en la región más diversificada del mundo; a su vez se ha llegado a pen-

sar que son los sistemas educativos los que perpetúan estas inequidades. Aun cuando el proceso de asignación de recursos públicos se realiza con la mejor de las intenciones, con frecuencia se sigue poniendo en peligro y distorsionado a medida que la ejecución pasa de una burocracia a la otra, de un escritorio al otro. Los sistemas que cuentan con recursos o poder, o con ambos, pueden cambiar el destino de los fondos a su favor en un proceso acumulativo. Al dar el último paso, cuando realmente se llevan a cabo los desembolsos para el funcionamiento de las escuelas, las intenciones originales se transforman en inequidad pura y simple. Cuando esa inequidad queda a la vista, los gobiernos y políticos inventan listas interminables de programas especiales para mitigarla y para redistribuir los recursos, con mayor o menor éxito. Los países asiáticos de alto rendimiento adoptan el método opuesto: empiezan por las inequidades y se aseguran de que los gastos de los presupuestos gubernamentales habituales se utilicen para mitigarlas. Esta es una solución práctica; sin embargo, por una serie de razones, América Latina no ha logrado adoptarla o implementarla.

Otra diferencia básica también está relacionada con los gastos en educación. La prensa latinoamericana abunda en quejas amargas acerca de lo poco que se invierte en la educación; la solución siempre termina siendo asignarle más fondos. Sin embargo, esta solución debe hacer frente a presupuestos abarrotados y a personas interesadas que están bien organizadas en otros lugares y que claman por su parte. Japón y Corea del Sur le dan a América Latina algunas lecciones sobre esta cuestión. Los sectores públicos de estos dos países no gastan más que el promedio mundial en educación. Lo que invierten en realidad no es considerablemente más que lo que gastan muchos países latinoamericanos. Pero como logran mejores resultados, a primera vista el razonamiento sugiere que ellos gastan de mejor manera y con mayor prudencia. En primer lugar, es obvio que asignan la parte principal a la educación primaria, que ha sido la prioridad declarada y real para los sistemas educativos de los países asiáticos de alto rendimiento durante mucho tiempo. En contraste —y a pesar de que tuvieron durante siglos graves problemas de analfabetismo, educación de baja calidad e interrupción prematura de los estudios— las naciones latinoamericanas invierten de manera desproporcionada en la educación superior.

Sin embargo, mientras que el moderado gasto público en educación es una característica que distingue a Corea del Sur y a Japón, los gastos familiares —es decir, lo invertido en forma privada por las familias en la educación— son asombrosamente altos y dignos de mención, si se toma en cuenta que la mayor parte de la educación formal, independientemente de su nivel, es pública. Las *juku* y tipos similares de cursos privados de apoyo, destinados a dar a los niños una ventaja en las clases —y, quizá lo más importante, en los exámenes traumáticos y decisivos para la admisión



en las universidades públicas de prestigio— se han vuelto la norma en todo Japón y Corea del Sur. Estas actividades “extracurriculares” se toman en serio, tal como lo refleja el total de recursos que las familias invierten en ellas. En Corea del Sur, por ejemplo, las familias gastan más dinero en clases privadas en comparación con lo que el sector público gasta en el funcionamiento de todas las escuelas. La situación en Japón es similar.

La decisión privada de invertir en la preparación extracurricular ilustra una de las diferencias más críticas entre América Latina y los países asiáticos de alto rendimiento: el compromiso de las familias para educar a sus hijos a un alto costo y con gran sacrificio. Independientemente de si este poderoso compromiso es impulsado por consideraciones religiosas o culturales, las familias asiáticas están dispuestas a hacer sacrificios extraordinarios en nombre de la educación de sus hijos. Los padres no sólo gastan todo lo que pueden y frecuentemente renuncian a sus comodidades básicas, sino que también dedican una cantidad considerable de su propio tiempo a ayudar a los hijos a hacer sus deberes y a estudiar para los exámenes. Una conducta similar también se ha observado en los inmigrantes asiáticos —frecuentemente provenientes de países pobres, tales como Laos— que viven en Estados Unidos. Esto se utiliza como hipótesis para explicar por qué los asiáticoamericanos rinden más de lo previsto, muchas veces de manera notable, si se comparan con otros grupos de inmigrantes.

Cualquiera que sea el origen de la gran importancia que se asigna a la educación —la cultura, la religión o la pura decisión racional— los padres de familia en toda Asia, en particular en los países asiáticos de rendimiento destacado, ejercen una gran presión sobre sus hijos para que tengan un buen desempeño y trabajen arduamente. Esto lo observó directamente Neville Postlewaite, un experto en evaluaciones internacionales, quien en una ocasión tuvo que viajar a Singapur para verificar unas calificaciones inusualmente altas en pruebas administradas por la Asociación Internacional para la Evaluación del Rendimiento Educativo (IEA). Entre otras observaciones, el experto informó sobre una escena extraordinaria en donde las abuelas de los alumnos estaban paradas afuera, mirando por las ventanas del aula, para ver si sus nietos estaban prestando atención o no.

Recientemente, en América Latina también se han observado grandes progresos en cuanto a la importancia que las familias conceden a la educación. Cuando se les pregunta a los brasileños cuáles son los problemas más urgentes en su país (donde la educación se ha rezagado mucho) coinciden en que esta es uno de los tres o cuatro problemas principales. Sin embargo, el lugar que ocupa la misma entre sus prioridades no parece haberse traducido en el tipo de disciplina familiar que suele encontrarse en los países asiáticos de alto rendimiento. La educación sigue siendo

algo de lo que se encargan las escuelas, no los padres. Esa costumbre de que los padres de familia dediquen varias horas por la noche a ayudar a sus hijos con las tareas, no es común en los hogares brasileños. Sin embargo, para ser justos, hay que decir que ese aumento de la percepción de la importancia de la educación no deja de tener consecuencias prácticas a nivel político.

Otras diferencias entre las dos regiones se refieren a la pedagogía y a los currículos, que en los países asiáticos de alto rendimiento son sencillos. Los alumnos trabajan arduamente y durante un tiempo prolongado. En el nivel secundario en Japón, por ejemplo, los “días” escolares muchas veces se extienden desde el amanecer hasta después del atardecer; y están colmados de actividades como la escuela, las clases privadas, los deportes y las actividades culturales. Los objetivos del aprendizaje y los currículos se han simplificado; se asigna mucha importancia al dominio de lo básico antes de avanzar hacia temas más complicados y los maestros enseñan de acuerdo con estas normas. En América Latina, por otro lado, hay una preferencia marcada por los currículos ambiciosos y enciclopédicos, en los que tareas extravagantes, destinadas más a graduar genios que a educar a estudiantes promedio, ocupan el tiempo de la instrucción que debería dedicarse a alcanzar el dominio de lo básico. El tiempo de dedicación a las tareas sigue siendo bajo.

La naturaleza más social de la enseñanza y el aprendizaje en estas naciones de Asia también es digna de mención. Allí los maestros, en comparación con sus colegas de América Latina, suelen dedicar más tiempo a dialogar entre sí sobre la manera de enseñar ciertas materias. Luego, este enfoque es aplicado en el aula, cuando se alienta a los estudiantes a trabajar en grupo.

En resumen, entonces, las claves para el rendimiento educativo destacado de estos países asiáticos son, al parecer, políticas sencillas, aplicadas de manera coherente desde el tope y apoyadas con entusiasmo desde la base. Si hay diferencias, ellas surgen aparentemente en los márgenes. El Estado, por medio de políticas fiscales y de compensación, crea y mantiene un terreno nivelado, y hace hincapié en inculcar a los niños una serie de habilidades que duren toda la vida. Las familias, por medio de inversiones privadas, monetarias o de otro tipo, hacen lo que pueden para inclinar la balanza a favor de sus hijos, pero los propios sistemas educativos no refuerzan las inequidades básicas, tal como ocurre en toda América Latina.

Se han hecho algunos progresos en América Latina para mejorar el proceso de ejecución y reducir el derroche y la ineficiencia en la prestación de servicios públicos. En este libro se han descrito algunas de las iniciativas que conceden a las escuelas mayor autonomía y libertad en la toma de decisiones. Sin embargo, resulta arduo llevar estos procesos más allá para cambiar la forma de asignar y distribuir los

recursos entre diferentes poblaciones y niveles educativos, en particular para favorecer a la educación básica. Sin mayor éxito se ha intentado cuestionar a los grupos de presión de la educación superior e incidir en los presupuestos de otros sectores. Los intentos de reforma también deben hacer frente a consideraciones culturales que podrían ser hasta más difíciles de cambiar: La disciplina, el trabajo arduo e incesante y la aceptación de la autoridad no son servicios que pueden importarse de Asia, empaquetados en los mismos contenedores que traen los bienes de consumo electrónicos. En América Latina, la desconfianza hacia el gobierno sigue siendo fuerte. En cierta medida, el proverbial “si hay gobierno, estoy en contra” continúa persiguiendo aun a los gobiernos más democráticos de América Latina.

Dados estos factores, el balance podría parecer deprimente para América Latina; pero también está la otra cara de la moneda. Poco a poco los países latinoamericanos han logrado entender que sus sistemas educativos, con su funcionamiento tradicional, no pueden arreglarse con facilidad. Tampoco se llegará a ninguna parte si se trata de persuadir de que realice su labor a la maquinaria burocrática antigua, cansada y distorsionada; esto no ha funcionado en el pasado y probablemente no funcionará en el futuro. Además, hay conciencia de que, en ausencia de un sistema educativo sólido y eficiente, el crecimiento económico se estancará. En resumen, los latinoamericanos están aprendiendo que los países con una mejor educación se desempeñan mejor en los ámbitos económicos y tienen poblaciones más saludables y ricas. Basta con observar la experiencia de Brasil, una superestrella del crecimiento, pero un actor deficiente en el ámbito educativo. Sus bajos niveles en educación se han convertido en los últimos años en un obstáculo a su potencial para el desarrollo económico.

Casos como estos han obligado a América Latina a aceptar la necesidad de nuevas soluciones, nuevas fórmulas, arreglos y vínculos creativos. La región se ha convertido gradualmente en una incubadora importante de la innovación en educación. Varios experimentos, grandes y pequeños, han empezado a proliferar en muchos países. En este libro se han expuesto algunas de las innovaciones más notables: técnicas de movilización social, fórmulas para la educación popular y la alfabetización, el uso de la televisión para la educación masiva, aplicaciones creativas de las evaluaciones para detectar problemas educativos, nuevas herramientas administrativas tomadas de la economía, nuevos modelos de educación rural y paquetes completos de reforma educativa. Estos son sólo algunos de los numerosos experimentos que se están sometiendo a prueba.

Si la necesidad es la madre de la invención, entonces las deficiencias de la educación latinoamericana han desencadenado una corriente de innovaciones ciertamente impresionante. En este sentido, América Latina registra un desempeño que

opaca hasta el de los países asiáticos de más alto rendimiento. Los educadores latinoamericanos que visitan esos países de Asia y que conversan allí con sus colegas quedan impresionados por los altos logros de la región, pero también notan su conservadurismo y su resistencia a la innovación. Estas tendencias quizá sean más notorias cuando se trata de llevar computadoras y otras tecnologías hasta las aulas. América Latina ha visto un aumento en el uso de la tecnología para ampliar el acceso y mejorar la calidad, problemas que, hay que reconocerlo, ya han resuelto los países asiáticos de alto rendimiento. Sin embargo, aun en Japón, un país claramente reconocido por su competencia tecnológica, las computadoras apenas están llegando a las escuelas. En este aspecto el país está rezagado. En particular, la resistencia al cambio en los países asiáticos de rendimiento destacado no se observa únicamente en los ministerios gubernamentales. Los padres de familia, una fuerza poderosa para moldear las escuelas, se resisten a la innovación curricular por temor a que sus hijos dejen de destacarse en los exámenes.

Tanto los países asiáticos de alto rendimiento como América Latina necesitan sistemas educativos de alta calidad que también puedan adaptarse rápidamente a las nuevas exigencias. De hecho, las economías y las sociedades están cambiando aceleradamente. Ningún sistema educativo —ni siquiera los que registran el mejor rendimiento— puede quedarse inmóvil. Con flexibilidad, creatividad y compromiso, todos los sistemas deben responder a las necesidades del futuro.

## EDUCACIÓN Y CULTURA

Aunque América Latina y Asia siguen siendo mundos diferentes en cuanto a políticas educativas y resultados de la educación, ambas regiones deben encontrar, entre el desempeño educativo y la innovación, un punto de equilibrio que pueda adaptarse con rapidez y creatividad a las exigencias de la economía mundial.

*Cómo mejorar la educación* compara el rendimiento educativo sobresaliente de sistemas convencionales de Asia –mediado por los índices de matrícula, la eficiencia interna y las pruebas de rendimiento– con el de América Latina, donde persisten la mala calidad, el analfabetismo y los altos índices de deserción escolar y repetición, a pesar de que el gasto en educación es mucho mayor.

Sin embargo, los logros envidiables de Asia han ofrecido escasos incentivos para reformar los sistemas educativos que se basan principalmente en el aprendizaje de memoria y no en el desarrollo del pensamiento creativo y crítico. En cambio, las deficiencias de América Latina han suscitado una amplia gama de innovaciones educativas, que se presentan en este libro y entre las que se cuentan técnicas de movilización social, métodos de educación popular y alfabetización, uso de la televisión para la educación masiva, aplicaciones creativas de evaluación, herramientas de administración tomadas de la economía y nuevos modelos de educación en el ámbito rural.



**Banco Interamericano de Desarrollo**  
1300 New York Ave., N.W.  
Washington, D.C. 20577  
Estados Unidos de América  
[www.iadb.org/pub](http://www.iadb.org/pub)

**TEMAS<sup>®</sup>**

Riobamba 1264 piso 4to  
(1116) Buenos Aires  
Argentina

ISBN 1-931003-70-X



9 781931 003704