



BOLETIN

PROYECTO
PRINCIPAL DE
EDUCACION
en América Latina
y el Caribe



UNESCO

OFICINA REGIONAL
DE EDUCACION
PARA
AMERICA LATINA
Y EL CARIBE

SANTIAGO

40

PROYECTO PRINCIPAL DE EDUCACION

en América Latina y el Caribe

Sumario

Presentación	3
Educación, democracia, paz y desarrollo Recomendación de Minedlac VII	5
Educación para el desarrollo y la paz: Valorar la diversidad y aumentar las oportunidades de aprendizaje personalizado y grupal <i>UNESCO-SANTIAGO</i>	16
Evaluación del rendimiento del alumno. Investigación en la sala de clases: acciones pedagógicas complementarias <i>Ubiratan D'Ambrosio</i>	55
Los alumnos realmente quieren aprender <i>Marilyn Atherley</i>	62
Informe de la revisión de medio decenio del programa de educación para todos en América Latina (1990-1995) <i>UNESCO-SANTIAGO</i>	68
Publicaciones	

BOLETIN 40

Santiago, Chile, Agosto 1996

Presentación

Los Ministros de Educación de América Latina y el Caribe ratificaron en Kingston, Jamaica, su decisión política de enfrentar la necesidad de imponer en sus países una buena educación –entendida como una síntesis del conocimiento, la comprensión, el saber hacer y la capacidad de convivir con otros– para lograr que la región supere la pobreza e inequidad que afecta a millones de hombres, mujeres, jóvenes y niños.

En una trascendental recomendación –que reproducimos en este número del Boletín– los más altos responsables de la educación en la región sentenciaron que el cumplimiento de este requerimiento era la única vía para seguir avanzando en el largo camino hacia la verdadera democracia, el desarrollo y la paz.

La cita correspondió a la Séptima Reunión de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe y a la Sexta Reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe.

Las más altas autoridades educacionales de América Latina y el Caribe estuvieron de acuerdo en que proporcionar una educación de calidad como la que se requiere implica enfrentar desafíos que no pueden esperar y definir nuevas tareas para la siguiente etapa del desarrollo educativo. Los desafíos están focalizados principalmente en la educación básica, dada la prioridad social por este nivel, pero los análisis realizados sobre la educación secundaria y superior indican que también se necesitan mejoras en estos campos.

En su intervención en la sesión inaugural, el Director General de la UNESCO, Federico Mayor, reiteró que para lograr un pleno desarrollo económico y una significativa reducción de la pobreza se debe invertir en educación, especialmente en educación básica, agregando que “la pobreza, las emigraciones masivas, la frustración, los comportamientos violentos de los habitantes que viven en condiciones infra-humanas, constituyen actualmente grandes amenazas”. Luego de señalar que durante toda la historia de América Latina y el Caribe la educación y los maestros han jugado un papel fundamental en la evolución de la vida republicana, el Director de la UNESCO vaticinó que la educación permanente para todos, incluyendo el mejoramiento profesional docente, es la tarea futura si los países de la región desean que sus pueblos tengan acceso al conocimiento y la sabiduría para cambiar los modelos de producción con equidad social.

El compromiso de los Ministros de Educación persigue lograr mejores niveles educativos y aprendizajes más pertinentes para alcanzar los cambios sociales que exige la fuerza laboral, los funcionarios públicos, los líderes sociales, los académicos, los padres de familia, la ciudadanía toda. Todo ello, como se señala expresamente en la Recomendación, reconociendo que para que la educación cumpla ese rol se debe aceptar que el desarrollo social tiene que basarse en una concepción centrada en un nuevo humanismo que ponga en práctica tres principios: el ejercicio de la ciudadanía de todos los habitantes, sin exclusiones; el dominio pleno de los códigos de la modernidad –entendidos como lenguajes y competencias básicas para participar en la vida pública y productiva– y la creación de una profunda actitud ética y moral de respeto por sí mismo y por el otro, aceptándolo como un ser legítimo.

Dado que en la actualidad existe prácticamente un acceso universal a la educación primaria y el número de los que se declaran analfabetos se ha reducido, en el Documento base de la reunión se reconoce que ha sido más difícil mejorar la calidad de los procesos de aprendizaje porque esto requiere un cambio cultural e implica una transformación substancial de los conceptos de “educación y conocimiento”. Más allá de su significación presente, ahora hay que asimilar a estos conceptos la capacidad de comprender lo que se ha aprendido, desarrollar habilidades intelectuales de alto nivel para usarlas en la vida diaria y aprender a convivir con otras personas.

La representatividad alcanzada por esta Reunión llevó al Sub Director de Educación de la UNESCO a indicar que “no ha habido nunca una conferencia regional de educación que haya convocado a tantos representantes al más alto nivel. Este evento tendrá que ser registrado como aquel en el que los propios Ministros asumieron la responsabilidad intelectual de las Recomendaciones, palabra por palabra, y obviamente por los proyectos que esto involucraba”. Presentamos, también, el documento Educación para el desarrollo y la paz: valorar la diversidad y aumentar las oportunidades de aprendizaje personalizado y grupal. Este trabajo fue el documento principal que sirvió de base para las deliberaciones del encuentro.

Uno de los requerimientos para enfrentar las nuevas etapas de los procesos educativos dice relación con la necesidad de contar con cada día mayor información sobre los mismos. Esto significa no sólo la confiabilidad de los antecedentes sino que también la oportunidad del conocimiento de experiencias que puedan servir para cada realidad nacional.

Como un aporte en esta dirección, presentamos en este número de nuestro Boletín el trabajo de Ubiratan D’Ambrosio que nos entrega reflexiones sobre la evaluación del rendimiento de los alumnos. Aun cuando el trabajo parte de una evaluación en matemáticas, la proposición del autor que ella es válida para todo el currículo escolar. Llama la atención de que la evaluación del rendimiento de los niños sea presentada como un juzgamiento y aplicada por aquellos que serán responsabilizados más tarde de sus eventuales fracasos, el profesor, sin destacar de que si los alumnos son perjudicados por un sistema ineficiente, también los maestros son víctimas de esta situación.

Marilyn Atherley, a su vez, nos indica las dificultades que se enfrentan en los procesos de aprendizaje dado el hecho de que la capacitación docente no incluye conocimientos que permitan a los maestros saber como piensan, sienten y responden los estudiantes a los requerimientos del sistema educacional.

Finalmente ofrecemos un resumen del informe de la revisión de medio decenio del programa de Educación para todos en América Latina. El trabajo es producto del examen de los informes nacionales de Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá y de las deliberaciones del Seminario regional sobre Políticas Educativas organizado por la UNESCO y el FNUAP en enero de 1996.

Como es habitual, presentamos las últimas publicaciones de la Oficina Regional de Educación.

EDUCACION, DEMOCRACIA, PAZ Y DESARROLLO

Recomendación de MINEDLAC VII*

Nosotros, los Ministros de Educación de América Latina y el Caribe, reunidos en la ciudad de Kingston (Jamaica), con el ánimo de fomentar a través de la educación el conocimiento mutuo entre nuestros pueblos y avanzar hacia una mayor integración en la cultura,

1. Reafirmamos los compromisos asumidos por los Gobiernos de la región cuando crearon el Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe en 1979. Estos acuerdos han permitido avanzar en la superación del analfabetismo, en la universalización del acceso a la educación básica y en el mejoramiento de la calidad de la educación. Igualmente, reconocemos los aportes de las reuniones del Comité Intergubernamental, en particular la de Guatemala (1989) donde se instó a restituir el largo plazo propio de la educación mediante amplios acuerdos sociales y el desarrollo de políticas de Estado; la de Quito (1991), en la cual se determinó la necesidad de cambiar la organización de los sistemas educativos a través de nuevos estilos de gestión, y la de Santiago (1993) que señaló la necesidad de fortalecer el papel de la escuela y de efectuar allí los cambios en los modelos pedagógicos y de gestión.

2. Constatamos los importantes avances producidos por las reformas educativas, el dinamismo que se le ha impuesto a estos procesos en los países de la región y el renovado apoyo de la cooperación internacional y horizontal en estos procesos. Destacamos, sin embargo, la necesidad de mantener como prioridades la promoción de la alfabetización, que hoy en día exige un más alto nivel de usos funcionales, el aumento de la permanencia de la población en la educación básica y el logro de mayor equidad en el acceso a una educación de calidad.

3. Reconocemos que la democracia, la paz y el desarrollo se han transformado en componentes cruciales de la evolución de las sociedades. No hay desarrollo sustentable sin paz, no hay paz sin desarrollo, no hay paz ni desarrollo sin democracia y nada de esto podremos alcanzar plenamente sin asegurar el derecho de la niñez a una educación de calidad para todos. La dinámica que se establece entre ellos constituye el marco en el cual

* Recomendación de la Séptima Reunión de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe (MINEDLAC VII), Kingston, Jamaica, 13-17 de mayo de 1996.

se desenvuelve la vida de los ciudadanos. Los sistemas educativos deben ser flexibles para responder a estas nuevas condiciones de manera que la democracia, la paz y el desarrollo sean el fundamento de los nuevos procesos educativos. En ellos, los individuos, mediante la práctica democrática, deben: participar y ser actores de su propio desarrollo; reconocer la identidad y legitimidad de los otros y actuar solidariamente; aplicar las competencias adquiridas en el sistema educativo y participar voluntaria y responsablemente en la transformación productiva y social que conduce al desarrollo.

4. Estamos convencidos que la paz no es sólo la ausencia de guerra. La paz resulta de la justicia y es producto de la participación activa de todos los ciudadanos en los frutos del crecimiento económico y en las decisiones políticas. Reconocemos que la escuela es un espacio privilegiado para que los niños, niñas y adolescentes se inicien en el ejercicio de sus derechos mediante interacciones y prácticas destinadas a contribuir a la democracia, la paz y el desarrollo, a partir de la cual las personas podrán ejercer eficazmente su participación en la sociedad. De ahí la importancia de una acción sostenida de los gobiernos de la región, con la cooperación de los organismos internacionales, para fomentar desde la educación una cultura para la democracia y la paz.

5. Reconocemos que para que la escuela cumpla ese rol es necesario aceptar que el proceso de desarrollo social debe basarse en principios éticos, en una concepción centrada en un nuevo humanismo donde se pongan en práctica tres principios: i) el ejercicio de la ciudadanía de todos los habitantes, sin exclusiones; ii) el dominio pleno de los códigos de la modernidad, entendidos como los lenguajes y competencias básicas para participar en la vida pública y productiva y, iii) la creación de una profunda actitud ética y moral de respeto por sí mismo y por el otro, aceptándolo como un ser legítimo.

Nos comprometemos a tomar en consideración las siguientes orientaciones en la formulación y ejecución de nuestras políticas educativas nacionales.

I. La educación como política de Estado

6. Para asegurar la continuidad en las políticas públicas, es necesario generar mecanismos de concertación destinados a garantizar una participación más eficaz de la sociedad civil incluyendo organizaciones tales como la clase política, los empresarios, los sindicatos, las organizaciones familiares y otros actores sociales organizados en la formulación de las estrategias educativas nacionales de mediano y largo plazo.

7. Por otro lado, las necesidades de desarrollo educativo aun no satisfechas reclaman medidas urgentes que deben articularse con aquellas del mediano y largo plazo.

8. Además de generar mecanismos de concertación que garanticen la participación de actores sociales organizados, es importante y urgente sensibilizar y movilizar a la opinión pública con el objetivo de elevar la prioridad política de las transformaciones educativas.

II. Mejorar la capacidad de gestión: mayor protagonismo de la comunidad educativa local y un papel más estratégico de la administración central

9. En el nuevo contexto de sistemas educativos descentralizados los objetivos de calidad y de equidad requieren que el Estado se fortalezca en la función que le es propia, recuperando así el rol de asegurar el logro de objetivos básicos para todos, el fomento de la igualdad de oportunidades de acceso y permanencia en el sistema educativo y la capacidad de proponer y de gestionar dichas propuestas.

10. Crear las condiciones para lograr un nivel adecuado de autonomía de los establecimientos escolares. Uno de los factores importantes para conseguir una educación de calidad es que las escuelas logren una creciente autonomía de su gestión. Para preservar la equidad y la noción de sistema, y evitar el peligro de anomia y atomización, el otorgamiento de esta autonomía debe estar acompañado de una mayor capacidad profesional, de mecanismos de rendimiento de cuentas y de una progresiva delegación financiera.

11. Asegurar la preparación y la actualización permanente de los directores y precisar y respetar sus competencias como líderes de la institución escolar.

12. Desarrollar mecanismos que faciliten la gestión participativa de las familias y el fortalecimiento de la escuela. Es necesario diseñar o fortalecer modalidades que permitan la participación de la comunidad en la gestión y el desarrollo e implementación de proyectos institucionales de las escuelas. También podrán considerarse otras estrategias educativas de tipo no formal y continua que correspondan a una tradición innovadora que puede servir a los actuales procesos de cambio educativo.

13. Crear las condiciones estructurales para el desarrollo de proyectos educativos de establecimiento. Dentro del marco de las reformas curriculares orientadas a la descentralización y flexibilidad curricular, conviene fortalecer la capacidad de la comunidad educativa para su participación en el desarrollo de distintas modalidades de proyectos educativos y educacionales en cada establecimiento.

14. Optimizar y, cuando sea posible, incrementar el tiempo de horario lectivo efectivo para mejorar las oportunidades de aprendizaje. Para conseguir un aprendizaje de mayor calidad es preciso ampliar el ciclo lectivo, extender la jornada diaria, racionalizar las actividades administrativas de los docentes, modificar la organización de las actividades de

enseñanza-aprendizaje de forma que se puedan atender las distintas necesidades de los alumnos y eliminar las actividades que no son pertinentes para el logro de los objetivos educativos escolares o extraescolares.

III. Prioridad a los aprendizajes y la formación integral

15. Aprender a construir capacidades con profundo sentido ético en un mundo de mayor información, cambio y fluidez, se ha transformado en condición de supervivencia y de desarrollo personal y social. Esto supone: capacidades efectivas para el acceso, la organización, producción, interpretación y análisis de la información; manejo de la lengua materna, oral y escrita, la lengua nacional mayoritaria de comunicación y otros códigos de representación; acceso y dominio de las tecnologías de la información; dominio de los conocimientos científicos y matemáticos básicos y capacidades relacionadas con la interacción e inserción social y el equilibrio emocional.

16. Complementar los aprendizajes anteriores con el desarrollo de una cultura científica y tecnológica fundamental desde la educación básica y con el establecimiento de objetivos transversales en el proceso educativo, desarrollando la capacidad de conocerse a sí mismo, de relacionarse solidariamente con los demás y de interactuar respetando el entorno natural y cultural.

IV. La democratización y la cultura de la paz en educación: incorporar los valores fundamentales del ser humano a la agenda de la transformación educativa

17. Democratizar la educación es asegurar su calidad y el acceso efectivo a ella. Para lograrlo, es necesario definir la obligatoriedad y la gratuidad escolar, como un compromiso entre el Estado y la sociedad para garantizar que todos alcancen el nivel de las competencias que se considere imprescindibles y la adquisición de un margen de autonomía de aprendizaje aceptable.

18. Desarrollar una estrategia orientada hacia una cultura de la paz fomentando prácticas pedagógicas y de relaciones interpersonales en la escuela que sirvan de modelo. Orientar la selección y el procesamiento de los contenidos educativos hacia una práctica de la paz enfatizando, entre otros, los valores de la tolerancia, de la convivencia familiar, de la comprensión y aceptación de las diferencias, de la cooperación, del respeto personal y mutuo y de la solución pacífica de los conflictos.

19. Fortalecer las condiciones y estrategias que favorecen el desarrollo de las escuelas para que atiendan niños con necesidades especiales o que presentan dificultades de

aprendizaje debidas a diferentes causas, tales como: discapacidades físicas, enseñanza o escolaridad inadecuada y ambientes sociales marginados. Las escuelas integradoras favorecen la igualdad de oportunidades, proporcionan una educación más personalizada, fomentan la solidaridad y cooperación entre los alumnos y mejoran la calidad de la enseñanza y la eficacia de todo el sistema educativo.

20. Asegurar a las poblaciones indígenas una adecuada atención educativa para lograr la equidad, la democracia y la conformación de identidades nacionales asentadas en la pluralidad étnica y cultural. Los gobiernos deberán enfrentar el doble reto de extender servicios educativos con eficiencia, adaptando su organización a las distintas formas de vida y de trabajo de las poblaciones indígenas y creando una flexibilidad curricular que permita incorporar las lenguas maternas y contenidos que corresponden a la cultura, las necesidades y aspiraciones de los pueblos primigenios. Asimismo, ampliar las posibilidades del aprendizaje del idioma oficial como una segunda lengua que facilite el acceso a una cultura científica moderna. El currículo nacional deberá promover la formación de valores y actitudes no discriminatorias y anti-racistas, como también valorizar las contribuciones pasadas y presentes que la diversidad étnica y cultural hace a la identidad nacional.

V. La educación más cerca de la sociedad: alianza con los medios de comunicación, el trabajo y la familia

21. Interactuar con los medios de comunicación. Para el futuro inmediato, el uso de los medios de comunicación social en la educación tendrá que superar la condición limitada de vehículo de información para convertirlos en verdaderos vínculos entre instituciones y personas que permitan construir conocimiento mediante el intercambio, el diálogo y la discusión. Reconocer en medios tales como la televisión comercial, la prensa, la radio o el cine, su condición de productos de la cultura susceptibles de ser usados críticamente en el aula para traer elementos estructurados de la realidad externa con los que se pueda construir una nueva práctica de gestión curricular.

22. Mejorar la vinculación de la educación con el mundo del trabajo y la producción. Conviene: (i) enfatizar el rol de la educación general como condición necesaria para la cualificación profesional; (ii) articular los órganos que se ocupan de la actividad laboral con los sistemas de formación y capacitación profesional y con la educación no formal; (iii) visualizar el trabajo no como una serie de tareas, sino como una acción de participación amplia en la vida económica y social sobre la base de un mejor nivel educacional y de cualificación profesional de los desempleados y subempleados; (iv) mantener la dimensión ética del trabajo en los planes y programas escolares, extraescolares e informales; (v) aceptar como docente a profesionales idóneos en diversas especialidades; (vi) reconocer el papel de la educación en el desarrollo de la capacidad para emprender. Ello se puede

lograr mediante currículos adecuados y planes de formación docente que enfatizen enfoques participativos y centrados en actividades.

23. Mejorar la vinculación de la educación con la familia. Es de particular valor establecer una estrecha relación entre la familia y las instituciones educacionales, comenzando por la expansión de una educación preescolar de calidad. Las instituciones y los sistemas educativos deben ser sensibles al ambiente cultural proporcionado por la familia y hacer un uso efectivo de él a fin de que los niños y adolescentes puedan adquirir bien sus destrezas básicas. Para ello, también es deseable reforzar la renovación de políticas educativas invirtiendo en la formación y educación continua de los padres, particularmente las madres, como factor determinante en la educación de sus hijos.

24. Asegurar igualdad de oportunidades para hombres, mujeres, niños y niñas. Es importante que las modalidades de planificación, programación, planificación y entrega educativa sean sensibles al tema de género a fin de permitir la equidad en el acceso y el logro. En este contexto, los docentes deben entender que tienen un papel importante en la creación de un clima que permita tanto una auto-imagen positiva como una relación constructiva entre los sexos.

VI. La evaluación y medición de la calidad para asumir responsabilidad por los resultados en educación

25. Aplicar criterios y procedimientos que permitan evaluar no sólo los resultados sino también los procesos que siguen los alumnos para desarrollar los diferentes tipos de competencias. Ahora que en muchos de nuestros países la orientación de los sistemas educativos se encuentra en un proceso de transición desde la expansión cuantitativa hacia la calidad de la educación, es necesario crear indicadores cualitativos para complementar los cuantitativos en la evaluación de la calidad.

26. Llevar a cabo mediciones nacionales para determinar el nivel de competencias alcanzadas, estableciendo sistemas de medición y perfeccionando los métodos e instrumentos utilizados.

27. Desarrollar mediciones comparativas en distintos niveles. Establecer mecanismos de análisis regional de los resultados escolares a fin de llevar a cabo estudios de logros y de factores de rendimiento en los distintos momentos de los procesos educativos, en diferentes tipos de escuelas y contextos.

28. Desarrollar sistemas de indicadores para la evaluación del desempeño de las escuelas que incluyen no sólo aspectos relativos a los logros de los alumnos sino también otros vinculados con el desempeño de la institución.

29. Generar modalidades para mejorar el uso de la información. Adoptar fórmulas de comunicación de los resultados de las mediciones sobre calidad de la educación que permitan a los ministerios, a las escuelas, a los padres y a las comunidades educativas adoptar y poner en práctica medidas de mejoramiento de los resultados y de las condiciones de control social del desempeño de las escuelas.

VII. Valorización profesional de los docentes ligada al desempeño

30. Profesionalizar los educadores y ampliar su visión. La profesionalización del docente implica la capacidad de atender las necesidades de aprendizaje específico de cada alumno y asumir la responsabilidad por los resultados. Este es un desafío que debe ser enfrentado en las difíciles condiciones en que viven y laboran la mayor parte de ellos en la región. Requiere, por lo tanto, de un proceso que tiene dimensiones político-normativas, técnicas, financieras y administrativas. Es también un proceso de dimensiones sociales y culturales que demanda políticas públicas, la participación de los actores de la sociedad civil y el protagonismo de los propios educadores. La valorización del docente se logrará reforzando su saber profesional específico para que su autoridad se base en su capacidad para resolver los problemas educativos de la población.

31. Fomentar el desarrollo de una imagen social positiva de la carrera docente. Esto significa esfuerzos de organización y comunicación social que deben estar respaldados con congruentes medidas de mejoramiento de su situación laboral. Los esfuerzos por incrementar sus remuneraciones deberán estar directamente vinculados con su formación permanente y fundamentalmente con el desempeño. Se promoverán mecanismos apropiados de relaciones entre los gobiernos, los administradores y los propios docentes y sus organizaciones representativas, así como ser voceros de esa imagen positiva y mantener una comunicación de doble vía entre el docente y la sociedad.

32. Diseñar planes de formación a largo plazo dirigidos a los docentes en servicio. La formación de docentes aislados no consigue cambios e innovaciones profundas y sostenidas en la práctica educativa de las escuelas. Para ello es necesario potenciar la modalidad de formación dirigida al conjunto de la escuela en función de las necesidades que se derivan de la ejecución de su proyecto educativo.

33. Desarrollar mejores prácticas de contratación de docentes, así como criterios integrales de certificación que tomen en cuenta las nuevas exigencias profesionales y las cualidades personales necesarias que todo buen docente debe poseer para enfrentar los desafíos de la transformación educativa.

VIII. La educación a lo largo de toda la vida para un aprendizaje continuo

34. Para contribuir a la democratización es preciso integrar la educación permanente y de adultos en el conjunto del sistema educativo a fin de facilitar que los jóvenes y adultos puedan enfrentar con éxito las demandas de una sociedad en cambio permanente y puedan vivir una vida plena y saludable.

35. Formular estrategias nacionales integrales de alfabetización para enfrentar el círculo vicioso de la pobreza. Superar el analfabetismo absoluto y funcional a través de mejores aprendizajes de lectoescritura y cálculo básico de todos los educandos, priorizando los grupos poblacionales con mayores carencias, desarrollando estrategias específicas orientadas a las poblaciones indígenas, sobre todo con mujeres, incluyendo la enseñanza del idioma oficial y de la lengua materna mediante programas innovadores.

36. Diseñar estrategias específicas para mejorar la oferta educativa orientada a jóvenes con requerimientos de educación formal y continua. En particular, mejorar la actual oferta de centros educativos vespertinos y nocturnos incorporando opciones a distancia y semipresenciales, materiales autoinstructivos y acciones de educación continua no formal y de adquisición de destrezas; ampliar la actual cobertura de educación media para estos jóvenes e incentivar una mayor participación ciudadana y mejor inserción laboral. Renovar acuerdos entre entes estatales y organizaciones de la sociedad civil a cargo de programas de educación formal y no formal creando vínculos más estrechos entre ambos.

37. Reconocer las dificultades de aquellos jóvenes que están excluidos y al margen de las oportunidades que se abren a quienes pueden culminar su proceso educativo. Por ello, los signatarios se comprometen a liderar acciones que hagan posible su reinserción económica, social y cultural en las mejores condiciones posibles y garantizando su participación en la construcción de un futuro de paz y tolerancia en nuestra región.

38. Mejorar y fortalecer las estrategias de formación de docentes para la educación de jóvenes y adultos. Coordinar con institutos formadores la incorporación de métodos y contenidos en experiencias de educación popular y comunitaria e innovaciones.

39. Reconocer que los fenómenos migratorios internacionales, estacionales o de duración indefinida, generan retos y dificultades para la educación de los niños y los jóvenes que forman parte de familias migrantes. Expresamos nuestra convicción de que el derecho de esos niños y jóvenes a recibir educación básica debe ser atendido, independientemente de la condición migratoria de sus familias. La educación de los migrantes se beneficiará por el establecimiento de acuerdos bilaterales de equivalencia de estudios y de servicios de apoyo organizados desde sus países de origen.

IX. La educación superior: factor crítico para el desarrollo de la región

40. Entre los problemas que actualmente enfrenta la educación superior se destaca la baja calidad de muchos de los programas y la forma inadecuada como las distintas instituciones responden a las exigencias del desarrollo económico, del mercado laboral y a los requerimientos del avance científico y tecnológico.

41. Propiciar políticas que fortalezcan la capacidad de las instituciones de educación superior para cumplir con los más altos estándares de calidad, con su misión como formadoras de recursos humanos y convertirse en núcleos de investigación científica y tecnológica en estrecha colaboración con los sectores productivos.

42. Profundizar, conjuntamente con otros actores sociales, el esfuerzo por una auténtica reforma de la educación superior, explorando nuevas formas de gestión y financiamiento con mayor eficiencia y equidad.

43. Impulsar cambios que contribuyan a que las universidades y demás instituciones de educación superior se conviertan en factores que colaboren en la mejora de la calidad de los niveles educativos precedentes, con especial atención en los programas y la formación inicial de los docentes.

X. Financiamiento y asignación de recursos

44. En general, a pesar de que los gobiernos han aumentado el presupuesto asignado a la educación, éste sigue siendo insuficiente al ser considerado en relación con el lugar que la educación ocupa en el desarrollo de los países. Por ello, es necesario continuar incrementando los recursos para el cambio educativo y mejorar al mismo tiempo la eficiencia de su utilización, tanto a nivel de la institución escolar como del sistema en su conjunto.

45. Es preciso, asimismo, reiterar el compromiso prioritario de garantizar la educación básica para todos focalizando los subsidios educativos en los más pobres.

Recomendamos a los organismos regionales e internacionales tomar en cuenta las diez secciones anteriores y los invitamos a:

- (i) Estimular y facilitar la cooperación internacional en el campo de la educación con el fin de hacer que los procesos de asistencia externa para mejorarla sean eficaces.

- (ii) Continuar trabajando con las agencias de cooperación internacional con el fin de promover el intercambio de información y de experiencias exitosas.
- (iii) Incorporar a las redes del Proyecto Principal, así como a otras redes activas en el área de la educación en un conjunto de actividades cooperativas que contribuyan al mejoramiento de la educación.
- (iv) Proporcionar asistencia técnica necesaria a los países de la región en el proceso de elaboración de los documentos previos requeridos para la obtención de créditos externos.
- (v) Prever que los ministros de educación tengan acceso a información nacional actualizada que les pueda ser útil en el desempeño de sus funciones y entregar a los países más y mejor información sobre sus roles en la formulación de programas y proyectos para el mejoramiento de la educación.
- (vi) Establecer un sistema para el intercambio de información entre organismos internacionales y entre los países de la región y sus sectores de educación, utilizando los nuevos medios de comunicación ya disponibles con el fin de que la cooperación opere en forma más transparente y efectiva. Priorizar entre los diversos temas para el intercambio de información: (a) las experiencias estratégicas para el mejoramiento de la calidad y equidad de la educación realizadas por los países; (b) programas apropiados para la formación de docentes y directores de establecimientos; (c) mejoramiento de las estadísticas de educación y, (d) el intercambio de información sobre la evaluación de la calidad de la educación.
- (vii) Preparar un informe a la próxima reunión del Comité Intergubernamental del Proyecto Principal sobre los resultados del proceso de mejoramiento de la cooperación internacional.
- (viii) Preparar otro informe sobre la Situación Educativa de América Latina y el Caribe para el período 1980-1997 con el propósito de facilitar la evaluación global del cumplimiento de los objetivos del Proyecto Principal de Educación hacia el año de su culminación, el 2000.

46. La integración regional expresada en los acuerdos subregionales, constituyen oportunidades privilegiadas para incorporar los aspectos culturales y educativos cuyas raíces comunes y experiencias diversas son la garantía para un mejor conocimiento y solidaridad entre nuestros pueblos, lo que nos permitirá complementar los esfuerzos de integración en el plano económico y comercial y enfrentar los desafíos del futuro. Por lo tanto, apoyamos

la iniciativa del Parlamento Latinoamericano y de la UNESCO de llevar adelante y coordinar un plan de educación para el desarrollo y la integración de América Latina y el Caribe.

47. Proponemos que la UNESCO y los países difundan ampliamente esta Recomendación en la región mediante publicaciones, reuniones técnicas y otros eventos; exhortamos al Presidente del Comité Intergubernamental a presentar esta Recomendación en su informe a la XXIX Sesión de la Conferencia General de la UNESCO; consideramos esta Recomendación como la contribución de la región de América Latina y el Caribe a la preparación de la 45ª Sesión de la Conferencia Internacional de Educación, que tendrá lugar en Ginebra en octubre de este año y será dedicada al tema del rol de los docentes en un mundo en transformación.

48. La Conferencia exhorta al Presidente del Comité Intergubernamental a presentar esta Recomendación en las próximas Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno y les solicita que continúen respaldando la educación y manteniendo la prioridad que ella requiere y su compromiso por sustentar la continuidad de las políticas de Estado en materia educativa. La Conferencia desearía que en sus próximas reuniones los Jefes de Estado y de Gobierno hicieran un seguimiento de los compromisos regionales y evaluaran los logros alcanzados en cada período.

La Conferencia invita al Director General de la UNESCO a que, en consulta con el Comité, organice un grupo de expertos encargado de evaluar el Proyecto Principal. El Comité entregaría sus conclusiones y recomendaciones al Director General, quien las incorporaría a la agenda de PROMEDLAC VII.

La Conferencia invita asimismo a los Gobiernos de América Latina y el Caribe, a los países de otras regiones, a las Agencias de la ONU, las Organizaciones Intergubernamentales y No Gubernamentales especializadas, bancos internacionales y regionales como también las otras agencias de financiamiento, a cooperar en las actividades del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe y convoca la voluntad política de las autoridades nacionales para la implementación de esta Recomendación.

EDUCACION PARA EL DESARROLLO Y LA PAZ: VALORAR LA DIVERSIDAD Y AUMENTAR LAS OPORTUNIDADES DE APRENDIZAJE PERSONALIZADO Y GRUPAL

UNESCO-SANTIAGO*

El actual consenso en mejorar sustancialmente la educación –para que contribuya al desarrollo y la paz– fue anticipado por los Ministros de Educación, que en 1979 solicitaron a UNESCO crear el Proyecto Principal de Educación (que en lo sucesivo aparecerá como el PPE en este documento), pero ha llegado el momento de revisar las metas. El PPE ha facilitado el que casi todos los países hayan logrado dos de las tres metas del PPE, –cobertura universal y alfabetización (declarada al censo)– pero han omitido muchos cambios y el mundo de 1996 es muy diferente del que imaginaron hace diecisiete años los autores de este visionario proyecto regional. Ha llegado el momento de ajustar el PPE al nuevo contexto social, educacional, político, económico, tecnológico, familiar y cultural. Las personas deben educarse durante toda su vida con apoyo de maestros, amigos y compañeros, y buenos materiales de aprendizaje para aprovechar las oportunidades de cada día de vida y contribuir a un mayor desarrollo y paz sociales. Definir metas pertinentes facilita romper bloqueos internos, y obtener el adecuado apoyo de los diversos actores para alcanzar acceso universal a: la educación básica, la alfabetización funcional y a aprender realmente a saber, ser, hacer y a convivir con otros como lo recomienda la Comisión Internacional de Educación para el Siglo 21 que preside J. Delors.

La voluntad política de los países, que creó el PPE, facilitó los avances en cobertura y el diseño de estrategias pertinentes para mejorar la calidad. Al contribuir a universalizar los niveles de cobertura en educación básica, durante la primera década del PPE, limitó el número de nuevos analfabetos. También hubo apoyo para: identificar problemas, intercambiar experiencias, y analizar la información en educación y las innovaciones en los procesos en el

aula y en aspectos claves del sistema educativo. El conocimiento logrado en estas actividades permitió que, a principios de los 90, se lograra un consenso regional en cuanto a las políticas específicas que permitían elevar la calidad y equidad de la educación. Estos logros, como suele ocurrir en educación, crearon nuevos problemas y obligaron a redefinir otros antiguos para tomar en cuenta el contexto social actual y los resultados de las nuevas investigaciones sobre educación y sobre su relación con el desarrollo y la paz. Ahora corresponde pasar de la transmisión a la construcción del conocimiento; el centro del proceso pasa del maestro al alumno; de la enseñanza al

* Documento preparado en la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, UNESCO-SANTIAGO.

aprendizaje y del escuchar se pasa a actuar en experiencias de aprendizaje diseñadas con un cuidado profesional.

Muchos aspectos inciden para que la educación contribuya efectivamente al desarrollo y la paz –a través de la formación de un ciudadano moderno que construya la democracia, que valore la equidad y la diversidad cultural e individual, que contribuya a la competitividad internacional del país y que pueda incorporar y difundir el progreso técnico. Los aspectos claves a considerar en el próximo paso se presentan en este documento a la consideración de los Ministros de Educación reunidos en MINEDLAC VII. El programa de trabajo del Proyecto Principal de Educación (PPE) para los próximos años debe surgir tanto del avance logrado en cada una de las metas originales como de los nuevos desafíos que generan los acuerdos de las cumbres presidenciales y de las siete cumbres mundiales de: educación para todos (Jomtien, Tailandia, 1990), medio ambiente y desarrollo (Río de Janeiro, Brasil, 1993), derechos humanos (Viena, Austria 1993) necesidades educativas especiales (Salamanca, España, 1994), población y desarrollo (El Cairo, Egipto, 1994), desarrollo social (Copenhague, Dinamarca, 1995) y rol de la mujer en el desarrollo (Beijing, República Popular de China, 1995).

El rol de la UNESCO, como lo ha hecho permanentemente, consistirá en facilitar la puesta en práctica de las recomendaciones que los Estados Miembros adopten en la reunión, para lo cual trabajará en coordinación con las Comisiones Nacionales respectivas, con UNICEF, el Banco Mundial, el PNUD, el BID, la OEA y la OIE, así como las agencias de cooperación subregional y bilateral. Para poner en práctica las líneas de acción recomendadas por los países se preocupará de: crear un ambiente que favorezca y estimule el apoyo a las Recomendaciones del PPE; movilizar a la comunidad internacional; compartir experiencias y conocimientos para formar e informar a la opinión pública; estimular el intercambio sistemático de ideas y de experiencias

entre los países; identificar, seleccionar y transferir conocimientos pertinentes para los dirigentes y actores; promover y facilitar el “como hacer” en materia de innovaciones y evaluaciones; asesorar en la identificación de problemas y de sus causas; colaborar en la preparación e implementación de proyectos financiados por agencias internacionales y, además, promover la investigación comparada en educación que permita revisar y ajustar eventualmente los objetivos y estrategias del PPE.

I. EL CONSENSO REGIONAL SOBRE LA NECESIDAD DE MEJORAR LA EDUCACION PARA RESPONDER A LOS DESAFIOS DEL DESARROLLO SOCIAL

Los Ministros de Educación de la región hicieron en 1979 un llamado para mejorar la educación de la población en todos los niveles, especialmente la que recibían los grupos más vulnerables de la Región. Su previsión permitió realizar estudios y experiencias en la década del 80 –revalorizada como un valioso período de preparación– que ahora facilitan preparar respuestas pertinentes y oportunas a los requerimientos del proceso de desarrollo político, económico, tecnológico, social y cultural. Los sistemas educativos están ahora en condiciones de ofrecer el tipo de educación que los gobernantes de la región consideran de la más alta prioridad.

Existe un consenso social en considerar que la educación –como síntesis de saber, ser, hacer y convivir– es clave para aprovechar las oportunidades que se abren con el nuevo milenio. Este consenso se logra en un momento en que América Latina y el Caribe (ALC) han decidido, casi sin excepciones, avanzar en la larga marcha hacia la democracia, el desarrollo, la equidad y la paz. Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Jamaica, México, Panamá, República Dominicana y Trinidad y Tabago constituyen ejemplos de largos procesos para lograr consensos en la elaboración de políticas de largo plazo.

Al crear el PPE los Ministros señalaron que la educación no era sólo años de estudio o más grados escolares aprobados, sino que significaba despertar el potencial creativo de los habitantes de la región. Esa educación sería la que permitiría cambiar los patrones de producción en el marco de una creciente equidad social. Es por esto que se ha buscado una educación que genere: autonomía intelectual y libertad personal; capacidad de argumentar sin emplear la fuerza y de comprenderse a sí mismo y a los otros; no se busca ahora docilidad y obediencia, pero respetar y valorizar la diversidad. Esta visión de la educación constituye un enorme desafío para una región en la que ha existido instrucción basada en una enseñanza frontal –“pedagogía bancaria” como la llama Paulo Freire, porque sólo se limita a “transmitir conocimientos” a todo un curso, con una mínima preparación de la clase, basada en “pasar” un programa rígido sin tener en cuenta las necesidades individuales de los alumnos, dirigida al alumno “promedio” (en edad, apoyo familiar y capacidad personal), que no tiene en cuenta las diferencias individuales, que sólo evalúa la mayor o menor facilidad para recordar hechos y conceptos, con una larga tradición de “copiar” las respuestas en las pruebas y exámenes, que impone el silencio a los alumnos para que se escuche la voz del profesor y donde no se atienden discrepancias con lo que dice el maestro o las respuestas diferentes de la que espera oír el profesor. Este tipo de educación también se denomina “centrada en el profesor”.

A comienzos de 1990, surgió una nueva visión de la educación que proponía estimular la ciudadanía y la competitividad mediante: el acceso a los códigos de la modernidad, en términos de los conocimientos y habilidades requeridas para participar con efectividad en la vida pública; la capacidad de perseverar en el derecho a desafiar afirmaciones sin fundamentos; la capacidad de escuchar y presentar organizadamente los propios argumentos pero

nunca con violencia o con fuerza bruta (que puede llevar a confrontaciones innecesarias) y un esfuerzo permanente por buscar consensos. Este tipo de educación implica la capacidad de comunicarse efectivamente, mediante el uso de los diversos lenguajes y códigos de la sociedad, gracias a una valorización de los procesos históricos que condicionan dichos lenguajes y códigos.

Los consensos que se están logrando en cuanto al tipo de educación que tiene prioridad surgen: (i) de los cambios que han ocurrido en la región y en el mundo, que colocan al conocimiento y a la información en el centro de los procesos sociales, por lo que se requieren “habilidades intelectuales de nivel superior” para la mayor parte de la gente y no sólo para una pequeña élite y (ii) de la aparición de nuevos problemas, o la redefinición de antiguos, que corresponden a esta nueva etapa del desarrollo de la región. Estos procesos exigen que los conocimientos, habilidades y valores generados en los procesos de aprendizaje aseguren un desarrollo integral de cada persona de acuerdo a sus necesidades específicas. Este consenso lleva a poner énfasis en lo que ocurre realmente en la escuela y la sala de clases, en especial en los procesos de aprendizaje y métodos de enseñanza, particularmente los de las escuelas urbano marginales y rurales.

En la perspectiva del tiempo, la creación del PPE aparece como visionaria, ya que se adelantó a una constatación social clave cuya validez sólo ahora se reconoce de manera generalizada: que la paz y el desarrollo están estrechamente ligados y que tienen su fundamento en la calidad de la educación y en la equidad de su distribución. La UNESCO apoyó con el máximo entusiasmo la creación y funcionamiento del PPE ya que coincidía con el fundamento ético, político y práctico de la Organización: “puesto que la guerra comienza en la mente de los hombres, es en la mente de los hombres donde se debe construir la paz”.

II. TENDENCIAS DEL CAMBIO POLITICO, ECONOMICO, SOCIAL Y CULTURAL QUE DEMANDAN UNA MEJOR EDUCACION

El mundo de 1996 en general, y nuestra región en particular, muestran tendencias difíciles de imaginar hace 17 años y muchas de ellas refuerzan la necesidad de una mejor educación. Dichas tendencias se suelen entrecruzar en áreas tales como: el control del poder político, el aprovechamiento económico de los recursos, el rápido crecimiento tecnológico, el rol del Estado, la construcción de una sociedad solidaria, la constitución y rol de la familia, la capacidad moral de hacer justicia y la expresión cultural de la identidad de los pueblos.

Tales tendencias permiten esperar una vida mejor, pero también podrían afectar la paz, porque pueden ampliar contradicciones, equívocos y desafíos que generen duda, confusión y conflicto social. Estos conflictos potenciales, que son parte de las actuales tendencias de la sociedad, exigen un nuevo tipo de educación que forme personas capaces de contribuir al desarrollo y fortalecer la paz en la medida que puedan cumplir roles más complejos en el quehacer cotidiano. La sociedad requiere personas capaces de tomar decisiones racionales y participar activa y eficazmente en la solución de los problemas sociales. Esto implica una capacidad de analizar críticamente el diario acontecer; conocimientos y habilidad para definir opciones factibles; valores morales para disponer de criterios adecuados para elegir; habilidad para obtener y procesar la información pertinente; “saber como” para elegir y poner en práctica; aptitud para trabajar en equipo y voluntad firme para evaluar la puesta en práctica y ajustarla a la luz de esos resultados.

El control del poder político es materia de preocupación pública. La región terminó con los regímenes de facto que imperaron en los 80 y, en la actualidad, prevalece y se consolida la democracia. No obstante, hay un creciente cuestionamiento a los grupos de poder

y a los partidos políticos. Los líderes políticos de diversos países han sido acusados de corrupción (lo que demuestra también la mayor capacidad de la sociedad para detectar y combatir la corrupción). Por otra parte, el término de la confrontación ideológica –que se puede ilustrar con la caída del muro de Berlín– ha removido un buen número de obstáculos para lograr la paz. Los países buscan mecanismos que promuevan la equidad social, el respeto a la diversidad social y el logro de consensos en vez de agudizar conflictos innecesarios. Tanto las iniciativas de reconciliación nacional en América Central, Argentina, Chile, Colombia, Haití, México, Paraguay, Perú y Uruguay, como la creciente preocupación por una democracia efectiva, el respeto a los derechos humanos y el interés por buscar la equidad y la paz son razones poderosas para esperar con optimismo el futuro desarrollo político. Estos procesos requieren, sin duda, que los ciudadanos estén preparados y dispuestos a participar de manera informada y activa en la práctica democrática (con una actitud crítica ante la información) y que valoren las diferencias entre las personas y los pueblos.

El aprovechamiento económico de los recursos que ha impulsado el nuevo modelo de desarrollo económico ha ayudado a varios países de la región a experimentar un rápido crecimiento económico, pero no ha mejorado la equidad. Para avanzar hacia mayores niveles de desarrollo y de equidad se necesitan recursos humanos mejor preparados y equitativamente distribuidos, como lo sugiere el documento CEPAL/UNESCO “Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad”. El nuevo modelo de desarrollo se basa en: (i) apertura de las economías nacionales a la competencia internacional; (ii) inversiones nacionales con financiamiento internacional; (iii) mantención de equilibrios macroeconómicos; (iv) liberalización de las economías y de los mercados laborales; (v) transferencias tecnológicas (e incluso innovaciones), así como (vi) gobiernos democráticos; (vii) reducción de la desigualdad y de la extre-

ma pobreza y (viii) creación de la capacidad nacional necesaria para mantener la competitividad del país.

El alcanzar mayores niveles de desarrollo con este tipo de modelo económico depende en último término de unidades más eficientes de producción, con poder de decisión en cada nivel de la organización, lo que exige una fuerza laboral mejor educada, para lo cual hay que asegurar una mejor distribución del acceso a una educación de calidad –aunque se admita que factores exógenos tales como súbitas devaluaciones en grandes países generan incertidumbres y obligan a ajustes con altos costos sociales. Para competir internacionalmente, los empresarios privados necesitan una fuerza laboral capaz de: (i) adaptarse a los continuos cambios tecnológicos más que de memorizar conocimientos y dominar destrezas específicas; (ii) absorber continuamente nueva información, métodos e ideas durante su vida laboral; (iii) trabajar con efectividad en un contexto de creciente autonomía, así como (iv) trabajar en grupos para estudiar y poner en práctica nuevas maneras de organizar funciones y tareas. Estas relaciones entre la educación y “la transformación productiva con equidad” se analizan en detalle en el documento CEPAL/UNESCO. Los países están conscientes de estos requerimientos y han pedido a la UNESCO y a las demás agencias que aumenten su colaboración para generar una educación más pertinente.

El rápido crecimiento tecnológico requiere, a su vez, la habilidad de aprender durante toda la vida. La revolución científica y tecnológica proviene de la microelectrónica, especialmente del procesamiento y transmisión de la información. Comparada con las revoluciones del pasado, ésta se basa en la rápida convergencia del desarrollo científico, con los avances tecnológicos y su uso en la producción, distribución y consumo de bienes y servicios. Esta convergencia se logra por la existencia de “sistemas tecnológicos” que permiten una productividad creciente en el proceso económico. La naturaleza sistémica de esta innovación se ilus-

tra por las alianzas entre empresas y entre éstas con instituciones públicas, organizaciones no gubernamentales y otros agentes económicos.

El rol del Estado está cambiando con rapidez en la región. Mientras el Estado reduce su rol de ejecutor o productor económico, el modelo económico genera presiones para que el Estado sea capaz de garantizar condiciones de real equidad. A pesar del ingreso per cápita, el nuevo modelo económico no ha sido capaz de resolver desequilibrios sociales tales como: existencia de grupos de extrema pobreza; creciente tráfico y uso de drogas; violencia; crimen organizado; desequilibrios ecológicos y altos niveles de contaminación. La creciente conciencia pública sobre estos problemas exige un rol activo del Estado para defender a los grupos que no están organizados y expresar sus necesidades y puntos de vista. Este nuevo rol del Estado genera tensiones en la relación de los gobiernos con sus electores y se hace evidente la necesidad de fortalecer mecanismos de participación que aseguren la gobernabilidad de los países.

Construir una sociedad solidaria requiere mecanismos de discriminación positiva y la incorporación de valores en educación ya que es la región con una mayor desigualdad en la distribución del ingreso. Esta desigual distribución del ingreso y la agudización de la pobreza a niveles alarmantes, ocurre a pesar de la drástica reducción del crecimiento de la población. Unos 200 millones de personas, en su mayoría niños y jóvenes, viven hoy en tugurios y se encuentran por debajo de los niveles de pobreza. Existe una cantidad considerable de niños de la calle, que abandonaron la escuela o que son explotados sexualmente y que necesitan una atención especial. En resumen, el beneficio de la modernización para la cumbre de la pirámide social se compara con la inequidad para la mayoría. En educación esto se evidencia en que si bien la mayoría declaró en censos recientes que pueden leer y escribir –y menos del 10% declaró ser analfabeto, especialmente los miembros de grupos étnicos

minoritarios y mujeres de América Latina— sólo cerca de la mitad de la población de América Latina y el Caribe es realmente capaz de comunicarse por escrito al nivel requerido por la sociedad contemporánea, mientras que la otra mitad es funcionalmente analfabeta. Esto constituye un urgente desafío si se quiere progresar en materia de equidad de la educación.

Las tendencias demográficas actuales facilitan la discriminación positiva. El acceso universal a la educación primaria facilita la transición demográfica y una tasa de crecimiento de la población más lenta genera un “círculo virtuoso”: hay más espacio escolar para que los niños asistan a la escuela y más materiales para que aprendan (además, en la medida que reduce el proceso de urbanización no hay que construir en zonas urbanas a pesar de que exista capacidad en las rurales). A pesar de esto, existe una gran masa de analfabetos funcionales que deben tener oportunidades de formación, a lo largo de sus vidas, para completar su desarrollo como personas y también crece el número de personas de la tercera edad que precisan educación para su desarrollo personal.

Asimismo, nuevos problemas sociales de salud y formación plantean enormes desafíos a los gobiernos de la región que busca los medios para enfrentarlos a través de modalidades de educación formal y no formal. La educación ha tenido cierto impacto en programas de salud en ciertos países, pero no ha podido prevenir pandemias. El SIDA, cólera, tuberculosis y el embarazo de adolescentes amenazan a personas con muy diversa educación y de los distintos estratos sociales. Tampoco se han dado oportunidades de aprendizaje y formación a la juventud, como se dijo más arriba. Se necesitan programas masivos que incluyan la educación formal, cursos de formación o de perfeccionamiento y campañas masivas de información para asegurar una buena salud y formación para todos.

La organización y el rol de la familia han cambiado drásticamente en la medida que se ha reducido notablemente su tamaño y que existe un número considerable de hogares con

un sólo padre (muchos de estos son mujeres). Hay un menor número de adultos en el hogar que pueden cuidar a los niños, mientras que aumenta el tiempo que se dedica al transporte y cambian los roles de mujeres y varones en materia de generación de ingresos y tareas domésticas. La apertura de nuevos canales de comunicación —la televisión tiene acceso al interior de cada hogar— disminuye el tiempo para la interacción personal. Como consecuencia, existe un menor control de las actividades escolares de los niños y más tiempo libre para permanecer en las calles. Estos cambios generan demandas a la educación: que los niños permanezcan más tiempo en la escuela, que en la escuela les supervisen las tareas y que exista consistencia entre normas escolares y familiares.

La capacidad moral de hacer justicia requiere de mayor educación para la paz, la tolerancia, el trabajo cooperativo y la comprensión en ambientes multiculturales. Junto a los numerosos esfuerzos por ofrecer justicia a los desplazados, refugiados, grupos postergados y diversas minorías, a los niños maltratados, a las mujeres en América Latina y a los jóvenes en el Caribe, existen indicios de una creciente intolerancia, violencia doméstica y social y xenofobia. Estos problemas requieren la urgente necesidad de crear nuevas formas de cooperación en los campos de la educación y la cultura, de compartir ideas y lograr una mayor comprensión y respeto por las diferencias individuales, sociales y culturales. Es urgente que los materiales que definen el currículo presenten un tratamiento adecuado en materia de género en todos los niveles del sistema educativo.

Los medios de comunicación pueden ser un baluarte contra la intolerancia y las desigualdades. Para cumplir este rol la educación debe formar alumnos capaces de evaluar críticamente sus mensajes y, así, evitar la manipulación artificial de conflictos que hacen difícil encontrar soluciones adecuadas.

La identidad cultural de cada pueblo tiene que expresarse por el respeto a la diversidad. Los esfuerzos de la UNESCO para desarrollar

un diálogo entre las culturas han permitido valorar la diversidad cultural. Al mismo tiempo, las identidades específicas han despertado gracias a la globalización e instantaneidad de las comunicaciones, la internacionalización de los intercambios, la estandarización de las normas y la rápida urbanización. Las comunidades étnicas, religiosas o lingüísticas luchan, a veces con altos costos, por preservar las características que definen su identidad. Tales luchas y conflictos señalan que, a pesar de los enormes esfuerzos en educación realizados por los países, la instrucción que se entrega en las escuelas no ofrece oportunidades de aprendizaje pertinentes —contenidos motivadores, experiencias de aprendizaje significativas, trabajo en grupos y formación de los valores— que permitan hacer contribuciones valiosas en materia de respeto a, y valorización de, la diversidad o que faciliten apreciar y valorar el contexto en que se encuentran las escuelas para, que, de esta manera, aumente la tolerancia y el respeto a las opiniones ajenas.

Las ocho dimensiones analizadas en esta sección están estrechamente interrelacionadas, aunque cada una de ellas exige cambios sistémicos en materia de calidad y equidad de la educación. Entre estos cambios el más importante implica cambiar el énfasis desde la transmisión de conocimientos a un aprendizaje constructivo, activo y grupal. Este cambio implica modificar el rol del maestro a fin de pasar del modelo frontal de enseñanza a estimular una participación activa de los alumnos en experiencias de aprendizaje cuidadosamente diseñadas. Por supuesto, se requieren también ajustes institucionales y financieros.

De acuerdo a estas conclusiones, resulta necesario examinar los avances y las soluciones ensayadas en la región a fin de seleccionar lo más promisorio, para extenderlo en cada país y que la educación responda a las demandas del cambio de la sociedad de América Latina y el Caribe. Del análisis de los sistemas educativos, cuyo resumen se presenta en las siguientes secciones, surgen seis desafíos que se discuten en la parte final de este documento.

III. METAS, ESTRATEGIAS, AVANCES Y PROBLEMAS EN EDUCACION BASICA

Aunque el PPE estimuló ampliar la cobertura, hasta universalizar la educación básica, realizar innovaciones exitosas y usar los resultados de investigaciones para mejorar la calidad, persiste un cierto pesimismo con respecto a la educación, quizá porque se observan pocos cambios al nivel de la sala de clases. Logradas las metas de cobertura y el control del analfabetismo a fines de los 80, el PPE coincidió en que, esta vez, no se trataba de acelerar las actividades, sino de innovar. No bastaba hacer más de lo mismo, sino que un cambio substancial: mejorar el aprendizaje, atendiendo las necesidades básicas mediante procesos personalizados y grupales.

El PPE hizo esfuerzos para definir de manera precisa los problemas del aprendizaje y luego identificar las experiencias más efectivas para atacarlos. La medición de rendimientos, que formó parte de dichos esfuerzos, mostró que muchos alumnos no comprendían lo que leían, aun cuando estuvieran en los últimos grados de la educación básica. Esta constatación, en países que realizaron numerosas innovaciones para mejorar su educación, podría explicar el pesimismo de ciertos educadores, pero hoy es posible mejorar los procesos de aprendizaje en el aula. La recolección y procesamiento sistemático de información junto con los análisis y las respectivas evaluaciones han permitido un avance gradual desde la toma de conciencia, a la definición de problemas y a los planes de trabajo en las tres últimas Reuniones del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe (PROMEDLAC).

En PROMEDLAC III (Guatemala, 26-30 junio 1989) los Ministros examinaron los serios problemas de aprendizaje reflejados en altas tasas de repetición, especialmente en los primeros grados de las escuelas urbano-marginales y rurales de casi todos los países. Las tasas

de repetición estimadas por UNESCO fueron mucho más altas que las proporcionadas por los directores de escuelas, debido a que muchos de los alumnos que ellos consideran como desertores eran en realidad repitentes puesto que el próximo año se volvían a matricular en el mismo grado. El alto nivel de fracaso llevó a centrar la atención en lo que ocurría en la escuela y en el aula, sin descuidar la identificación de factores ajenos al sector educación (por ejemplo la nutrición, la salud o la educación de los padres) que también influyen en el proceso de aprendizaje de los alumnos.

Aunque los Ministros tomaron nota del impresionante avance hacia la universalización del ingreso a la educación primaria, que significó la alfabetización de casi todos los jóvenes –medida como autodeclaración en los formularios de los Censos de Población– también constataron que casi la mitad de los adultos (especialmente los que se encuentran por debajo de la mitad de la distribución socioeconómica) no podían comprender lo que leían, ni comunicarse por escrito o utilizar lo memorizado en la vida real. Estos problemas llevaron a que el PPE decidiera replantear las políticas educativas para los adultos y jóvenes y ampliar la investigación relativa a las causas de tan pobres resultados.

En PROMEDLAC IV (Quito, Ecuador, 22-25 abril 1991) se avanzó en entender algunos de los determinantes de la baja calidad de la educación y se discutió la importancia de la calidad de la educación en el desarrollo económico y social. Los participantes analizaron un informe preliminar de CEPAL-UNESCO relativo a la importancia de la calidad en el desarrollo económico-social. Los resultados de investigaciones y los informes sugerían que la mala calidad de la educación, que se expresaba por altos índices de repetición, era el resultado de las dificultades que los niños encontraban para leer comprensivamente. Los Ministros evaluaron la información y concluyeron que mejorar la calidad implicaba una transformación profunda de la práctica pedagógica, por lo que recomendaron buscar un “nuevo

estilo de desarrollo educativo”. Esta decisión fue respaldada por la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos realizada en Jomtien.

Los participantes insistieron en que las soluciones deberían: (i) fijar estrategias de largo plazo basadas en consensos nacionales; (ii) concertar esfuerzos de todos los sectores de actividad –porque la educación afecta a (y depende de) todos los sectores de la sociedad; (iii) incorporar al gran número de actores del proceso de educación (que supera largamente a la educación formal regular) y (iv) continuar impulsando el desarrollo de sistemas de información en educación para diseñar el desarrollo educativo y luego realizar su seguimiento.

En PROMEDLAC V (Santiago, Chile, 8-11 junio 1993) se estudió y propuso un nuevo estilo de desarrollo de la educación basado en: (i) modernizar y focalizar las actividades de los Ministerios de Educación y (ii) profesionalizar la acción de los directores de escuela y del personal docente con vistas a elevar la calidad de los procesos pedagógicos. La focalización implicaba discriminar positivamente a los grupos menos favorecidos en lo económico, social y cultural; estimular las innovaciones; dar incentivos para la participación activa de los actores; medir el rendimiento del aprendizaje y establecer estándares y, finalmente, contar con un sistema de información que ayudara a detectar los problemas y las causas.

Para profesionalizar los procesos pedagógicos, PROMEDLAC V recomendó realizar cuatro cambios en el aula: (i) llevar a cabo procesos de aprendizaje personalizados y grupales, especialmente para los sectores de población más heterogéneos que caracterizan a la mitad de la población que queda por debajo del nivel medio de ingresos; (ii) dar prioridad a los modernos métodos de enseñanza de la lecto-escritura; (iii) utilizar materiales cuidadosamente evaluados que garanticen la participación activa en experiencias de aprendizaje que incluyan trabajo en grupos de alumnos y (iv) establecer políticas de largo plazo en la formación inicial (antes del empleo) y en la capaci-

tación periódica en servicio, compatibles con las estrategias que generan un efectivo desarrollo de la educación.

UNESCO y otras instituciones internacionales han compartido esfuerzos para poner en práctica en el aula esas recomendaciones. Se comenzó por identificar las experiencias exitosas realizadas en la región. Entre esas experiencias, UNESCO y UNICEF identificaron: materiales de auto-aprendizaje (mapas para la construcción del conocimiento), educación inicial (pre-primaria), educación bilingüe, bibliotecas de aula, salas "letradas", acercamiento crítico a los medios masivos, integración de niños con necesidades especiales en escuelas "inclusivas", aumento del tiempo anual para aprender, programas interactivos por computador que unen las escuelas mediante redes, medición del aprendizaje (y difusión de los resultados), descentralización y nuevos enfoques organizacionales (que incluyen un currículo mínimo común que se completa a nivel local), intercambio regional de informaciones sobre resultados de investigaciones, participación creciente de los padres y de la sociedad civil en la gestión de la escuela (incluyendo la administración de fondos públicos para pagar los salarios de los maestros de las regiones rurales que garantiza el cumplimiento de los horarios), así como mecanismos para el logro de consensos en materia de estrategias para el mejoramiento de la educación.

Los mejores materiales de enseñanza utilizados en esas experiencias exitosas fueron refinados y probados con alumnos en varios países (Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Guatemala, Honduras, Perú y la República Dominicana). Los resultados de estas experiencias y valuaciones se examinaron en los cursos anuales de planificación y gestión de la educación, que organiza la UNESCO con apoyo del Gobierno de España, y en los teleseminarios para académicos que forman maestros realizados por la UNESCO en conjunto con la Asociación de Televisión Educativa Iberoamericana (ATEI) a través del satélite Hispasat. Se espera llevar a cabo una media docena de

experiencias comparativas con UNICEF y SECAB gracias al apoyo del BID.

Las futuras políticas buscan apoyar innovaciones que ya han demostrado capacidad para lograr los resultados esperados, de acuerdo con el nivel de educación alcanzado por los países y con el impacto en materia de costos. La evaluación de resultados, costos y factibilidad debería ser muy precisa. Por ejemplo, se requeriría tener mayor evidencia en cuanto a los resultados de aumentar el tiempo anual disponible para aprender. Sería muy útil evaluar algunas experiencias realizadas la década del 90 por Argentina, Chile, Costa Rica, México y Venezuela para ampliar la cantidad de horas de clase por año (en ALC el promedio en las áreas urbanas está cerca de 800 horas anuales, con 5 horas por día durante 160 días, pero es mucho menor en las áreas rurales) a fin de estimar el efecto negativo de ofrecer un número inferior de horas al comparar con los países desarrollados en los que el año escolar excede 1200 horas anuales. La evaluación de experiencias con el uso del computador (especialmente el uso de sistemas interactivos por redes regionales y nacionales) que se han llevado a cabo en Argentina, Brasil, Costa Rica, Chile, México, Uruguay y Venezuela también es prioritaria.

Se han llevado a cabo muchas otras innovaciones aunque sin haber evaluado su impacto final o las investigaciones pertinentes emprendidas no han logrado detectarlo. Por ejemplo, varios países han promulgado reformas curriculares que muchos profesores no han podido poner en práctica (la mayoría de los que trabajan en áreas urbano-marginales y rurales), aprobado reformas de la constitución que aseguran presupuestos mínimos o educación gratuita; emitido programas educativos por la radio y la televisión para campañas de alfabetización de adultos; organizado agrupaciones de escuelas en torno a un núcleo; subvencionado o financiado proyectos elaborados por los maestros de las escuelas y han formado profesores en servicio. Varios países de la región han descentralizado las decisiones y reducido

drásticamente el currículo hasta un mínimo obligatorio; modificado las estructuras administrativas; estimulado las decisiones de los padres gracias a una amplia información sobre los resultados de las pruebas de rendimiento académico. Todos estos esfuerzos reflejan el interés de los países por mejorar la educación. Pero, persiste la duda sobre cuáles son las secuencias claves de innovaciones pertinentes y factibles para mejorar la educación en América Latina y el Caribe.

Se observan aspectos comunes en los procesos de innovación que se han identificado: (i) se han llevado a cabo en regímenes democráticos; (ii) una firme decisión de mejorar la calidad de la educación, medirla y establecer las responsabilidades; (iii) uso creciente de la informática en las prácticas pedagógicas; (iv) transferencia de la toma de decisiones al nivel local y a los propios centros educativos –por ejemplo lograr un control efectivo del tiempo de clases en el proyecto “EDUCO” en El Salvador, Instructores Comunitarios en México, Plan Social Educativo en Argentina, Escolas Padroes en Brasil, PRYCREA en Cuba, el “P-900” en Chile; y el Proyecto Educativo Institucional, PEI, en Colombia; (v) el rol clave del financiamiento externo tanto en el diseño como en la estabilidad de su implementación; (vi) decisiones tomadas a pesar de las convulsiones sociales o en medio de conflictos entre sindicatos y Estado; (vii) reducción del rol ejecutivo de los Ministerios de Educación centrales y fortalecimiento de su capacidad de análisis, identificación anticipada de problemas, evaluación de experiencias significativas tanto nacionales como extranjeras y de generación de normas para dar incentivos y castigos adecuados.

La principal estrategia para cambiar las prácticas en el aula (identificadas como el centro del problema) que surge de las experiencias exitosas innovadoras implica, entre otras cosas: (i) cambiar el rol del maestro para reducir en un 50% el tiempo que ahora se destina a las clases frontales; (ii) proporcionar guías de auto-aprendizaje (libretos, guiones, módulos o ma-

pas de construcción del conocimiento) para que los alumnos realicen experiencias de aprendizaje pertinentes que reemplacen el currículo obsoleto; (iii) dotar de bibliotecas de aula que los alumnos puedan utilizar libremente; (iv) organizar trabajos cooperativos en grupos pequeños; (v) utilizar un acercamiento crítico a los medios masivos de información; (vi) ampliar el tiempo anual disponible para aprender; (vii) ofrecer educación bilingüe intercultural para aquellos cuya lengua materna sea diferente del idioma oficial; (viii) extender las oportunidades de educación inicial (preescolar y estimulación temprana); (ix) organizar talleres de capacitación en servicio para mejorar la formación de los docentes, especialmente en técnicas de lectura y escritura; (x) involucrar a las familias en el proceso de aprendizaje; (xi) introducir computadores y su interconexión en redes y (xii), mejorar los salarios de los docentes para que cumplan un horario normal de trabajo. Un breve análisis de la situación actual se presenta más abajo para apreciar los problemas que implica implementar esta estrategia a fin de definir los desafíos específicos. Mayores detalles están disponibles en “Situación Educativa de América Latina y el Caribe, 1980-1994” (UNESCO-Santiago, Chile, 1996).

Desde los años 80 ha habido un importante progreso en ALC para universalizar el acceso a la educación y aumentar el número de días de clase por año. Sin embargo, sólo se utilizan métodos de enseñanza frontal en la mayoría de las salas de clase –como se describe en el párrafo 7– y más de la mitad de las escuelas públicas no brinda una educación adecuada a las demandas generadas por los procesos de desarrollo y los cambios culturales y sociales (en realidad, muchos alumnos nunca logran comprender lo que leen).

Alumnos de prácticamente toda la gama de culturas y diversidad social asiste a la escuela ahora que se está cerca de ofrecer acceso a la educación básica a la totalidad de niños. Todos los alumnos caribeños y uno de cada tres niños latinoamericanos han asistido a establecimientos de educación preescolar, aunque po-

cos niños de las áreas rurales han gozado de esa posibilidad. Hubo un dramático crecimiento en el acceso a la educación primaria, que pasó de 60% a comienzos de los años 60 a más del 90% a mediados de los 90. En 1992, el 87% del grupo de 6-11 años de edad estaba matriculado y el grupo de 9 años superaba el 95%.

Hay una brecha entre el número de años que los alumnos están matriculados y los grados aprobados, lo que está muy relacionado con la calidad de la educación. La deserción escolar sólo se produce a partir de los 14 años en la mayoría de los países, pero muchos alumnos no son promovidos hasta los cursos superiores por las altas tasas de repetición. Como promedio, los alumnos asisten más de siete años a la escuela, aun cuando sólo aprueban 5 grados debido a la alta repetición. La brecha de dos años, entre años de asistencia y grados promovidos, constituye un indicador importante de la deficiente enseñanza (debido a la carencia de materiales pertinentes) y de la desigualdad en la distribución de los recursos.

Aunque la desigualdad en los ingresos familiares no impide la inscripción en primaria, un nivel relativamente bajo de ingresos es una limitación efectiva para alcanzar niveles apropiados de logros (dado que las escuelas ubicadas en las áreas rurales y urbano-marginales tienen alumnos muy diferentes en edad, capacidad y tiempo disponible para estudiar, pero los maestros no pueden dar una atención personalizada porque se centran en el alumno “promedio” al “enseñar a toda la clase” puesto que usan el método frontal). El nivel socio-económico continuará siendo una valla difícil para egresar de la enseñanza primaria y adquirir los niveles de conocimiento que se requieren para ingresar a la enseñanza secundaria, a menos que se pongan en práctica innovaciones significativas. Las escuelas efectivas son aquellas que atienden con éxito las necesidades de un alumnado heterogéneo.

Implementar las innovaciones descritas en los párrafos anteriores requiere usar recursos adicionales (o hacer un uso más eficaz de los existentes). Todas las innovaciones se han lo-

grado con más recursos y usando las nuevas tendencias de la cooperación internacional al acercarnos al Siglo XXI. El financiamiento externo para proyectos en educación alcanza en la actualidad a US\$1.100 millones por año durante el período 1990-1994. Aunque esta suma es modesta, si se la compara con los presupuestos totales para educación, alcanza a financiar más de la mitad de las inversiones destinadas a mejorar la educación en la región y representa una proporción muy alta de los fondos para innovar y mejorar la calidad y la equidad en educación.

Asimismo, conviene señalar que se ha incrementado la Cooperación Lateral entre Países en Desarrollo (CLPD) y se han generado nuevos mecanismos de intercambio y análisis de datos que han ampliado el impacto de proyectos innovadores más allá de su radio original. Por ejemplo, la “Escuela Nueva de Colombia” demoró 6 años hasta transformarse en una exitosa experiencia nacional), pero las adaptaciones llevadas a cabo al contexto de algunos países sólo ha demorado uno o dos años (y se han beneficiado de los mejoramientos adicionales de este modelo). Difundir las experiencias exitosas reduce el riesgo de innovar y evita errores en la puesta en práctica. La CLPD ha ido incrementando el oportuno intercambio de información y ha facilitado las visitas de funcionarios nacionales a otros países para familiarizarse con experiencias exitosas que funcionan al nivel transregional, regional y subregional. Un tema importante en materia de cooperación financiera externa en educación tiene que ver con el grado de cooperación y coordinación –entre las agencias de cooperación y en los propios países– y la manera en que una mejor coordinación puede aumentar la efectividad de programas que se esfuerzan por mejorar la educación en la región.

A pesar de los considerables esfuerzos desplegados y de los resultados obtenidos en materia de educación en ALC, de disponer de estrategias viables y de la substancial cooperación financiera, prevalece una sensación pesi-

mista entre los que observan lo que se podría hacer en educación, especialmente en la educación pública. La medición de los rendimientos del aprendizaje muestra que los alumnos de las escuelas públicas aprenden casi la mitad de los niveles esperados de acuerdo al currículo oficial (los que, en cambio, son alcanzados sin problemas por alumnos de buenos colegios privados que logran fácilmente el 100%) y que, en promedio, sólo la mitad de ellos logra entender lo que lee. Incluso, los rendimientos de los estudiantes de los mejores colegios privados sólo se acercan al promedio de los países desarrollados.

Comparaciones entre países realizadas por la International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA) muestran que: (i) los puntajes de rendimiento académico alcanzados en Trinidad y Tabago y en Venezuela –que son representativos de los sistemas educativos de América Latina y el Caribe– están más cerca de los niveles de África que de los del Este de Asia y (ii) existen serios problemas de equidad. Incluso en el caso de Chile, que en 1982 descentralizó las decisiones a los municipios, promulgó la autonomía de las escuelas subvencionadas privadas, que ha asegurado la atención por maestros titulados, proporcionado textos de estudio, medido los logros de rendimiento, difundido los puntajes de las escuelas, reducido el número de alumnos por curso y adoptado un currículo flexible, no hubo cambios en los niveles de logros evaluados entre los años 1982 y 1992 cuando se examina los rendimientos en cada uno de los grupos que son homogéneos en su nivel socioeconómico, entorno geográfico y tipo de establecimiento escolar.

En resumen, los esfuerzos llevados a cabo en los 90 han generado un cambio institucional (aunque quedan aspectos de gestión y financiamiento que se comentan más adelante) y parecería que ha llegado el momento para una renovación pedagógica en métodos, contenidos y formación de los maestros. Los datos comparativos disponibles –entre países y para un largo período– sugieren la necesidad de re-

visar los principales desafíos que, todavía, no han sido resueltos en la región a pesar de los esfuerzos mancomunados del PPE. Esta revisión se presenta en el último capítulo, después del análisis de las metas, estrategias, posibilidades y problemas en materia de educación secundaria y educación superior.

IV. LA EDUCACION SECUNDARIA EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE: EXPANSION MASIVA Y ALTERNATIVAS CRUCIALES

La creciente insatisfacción con la educación secundaria se debe analizar en el contexto del sistema educativo y de la sociedad en general. La educación secundaria no se puede considerar como un fin en sí misma (como se acostumbraba a hacerlo) porque los estudiantes deben seguir aprendiendo sea en la enseñanza superior o en el trabajo y la educación permanente. En algunos países hay una demanda creciente por graduados de escuelas secundarias así como existe un creciente grupo de egresados de la enseñanza primaria deseosos de ingresar a la secundaria. Uno de cada tres jóvenes ingresa hoy a alguna modalidad de enseñanza superior y en el año 2010 se estima que la mitad de los jóvenes de América Latina y el Caribe tendrá acceso a la enseñanza superior, por lo que se requerirá entonces más y mejores graduados de la educación secundaria. Por otra parte, la mejor calidad de la educación primaria reducirá las tasas de repetición y (dado que la deserción depende de la edad) aumentará la tasa de graduados, lo que a su vez presionará para expandir la educación secundaria. Por el momento, todavía se puede encontrar analfabetos en la enseñanza secundaria (lo que se suele explicar por los procesos de expansión de la secundaria), pero esos casos representan problemas generados en la educación primaria más que un efecto de la expansión masiva del número de puestos existentes en las escuelas secundarias, en el marco de la dura lucha por los limitados recursos públicos que se destinan a la educación.

La educación secundaria se ve también afectada por las tendencias sociales, comentadas inicialmente, especialmente por los cambios tecnológicos. Es evidente que los jóvenes que ingresan a la secundaria piensan que lo saben todo influenciados por el avance de la urbanización y la actividad de la ciudad, por ver programas de televisión y tener acceso a entretenimientos que les dan la impresión de conocer muchas cosas y de estar creciendo. Los jóvenes están habituados a ver avisos relámpago en la TV o los juegos electrónicos, por lo que se aburren con lo que aprenden en la escuela y no saben o no pueden imaginar la utilidad que les tendría para ellos más tarde. De cualquier manera, sería tarea de la educación secundaria el ayudar a los jóvenes a ser capaces de utilizar sus conocimientos y de evaluar críticamente (y desafiar) los mensajes que les entregan los medios masivos de comunicación y a compartir en pequeños grupos sus dudas y temores (que pueden generar violencia al no disiparlos). Los jóvenes deben, sin duda, tener acceso a contenidos actuales, pertinentes y de calidad.

En la mayoría de los países la resultante final de todos estos factores, que se encuentran interrelacionados, es la expansión masiva de las escuelas secundarias urbanas y por lo tanto, del total del gasto en salarios de los profesores y el número de estudiantes. Diez países del Caribe ya ofrecen educación secundaria para todos los jóvenes y varios países de América Latina cuentan con tasas brutas de matrícula que superan el 70%. Sin embargo, el rango de las tasas netas de matrícula en la educación secundaria en ALC (algunos países tienen tasas brutas de matrículas por debajo del 40%) es mayor que en la educación primaria, y los países buscan definir una política de expansión del nivel secundario. Esas políticas deben tener presente tanto los aumentos previstos en las tasas de graduación de la educación primaria, como las fuentes de financiamiento.

Hay una pregunta interesante cuando se considera el notable incremento de matrículas, in-

versiones y gastos corrientes: ¿por qué hay tan pocos satisfechos y tantos descontentos con el estado actual de la educación secundaria? Se la podría contestar fácilmente en términos de los bajos niveles de rendimiento especialmente en los colegios secundarios y técnico-profesionales públicos (liceos); pero hay otros factores para completar la explicación: la educación secundaria usa tecnologías desactualizadas y predomina la enseñanza frontal (como sucede en la educación básica) y los textos obsoletos, pero hay otros problemas de selectividad, especialidades diferenciadas, relación con el mundo del trabajo, enseñanza de lenguas extranjeras, inversiones, financiamiento, formación inicial (antes del empleo) de los profesores y presión para expandir la cobertura. Estos factores generan ciertamente una brecha entre lo que la enseñanza secundaria ofrece y las demandas sociales, por lo que ciertos países están experimentando con nuevas tecnologías.

La calidad de la educación secundaria se cuestiona tanto por los profesores universitarios a cargo de cursos en el primer año universitario (que se quejan porque muchos egresados de secundaria no son capaces de comunicarse por escrito) o por los empleadores de los egresados de las escuelas técnico-profesionales. Las pruebas de rendimiento muestran que en promedio los alumnos alcanzan al 50% de los contenidos del currículo. Este resultado no se debe a un exceso de contenidos, ya que la pregunta ¿se puede alcanzar los objetivos del currículo en los cinco o seis años de la educación secundaria?, tiene una respuesta clara: normalmente se logran rendimientos cercanos al 100% en las escuelas privadas secundarias de buena calidad. Los problemas se vinculan, más bien, a la pertinencia de los contenidos y al método de aprendizaje. Es útil recordar que los alumnos tienen diversas inteligencias, pero la enseñanza se entrega para el alumno "promedio". La amplia gama de habilidades, aptitudes y logros contrasta con la estructura estandarizada del currículo de la educación secundaria (ofrecido en textos sin interés y que hay que aprender de memoria) y con el predo-

minio del método de enseñanza frontal. Lo que conviene preguntar es, entonces, ¿cómo se podría conciliar estas dos realidades?; ¿qué tipo de experiencias interesantes de aprendizaje conviene ofrecer a los alumnos? o ¿cómo atender las necesidades de cada alumno y dar oportunidades de real discusión en pequeños grupos? Cualquiera que sea la definición de calidad, los aspectos fundamentales giran en torno a su evaluación, certificación y pertinencia. Pero, ¿cuáles son los estándares razonables de los insumos, contexto, proceso o resultados en un sistema masivo de educación, dados los factores que intervienen en dicho sistema? ¿Cómo verificar y certificar los conocimientos y la experiencia (habilidades) adquiridos por medio del autoaprendizaje o el propio trabajo?

La pedagogía en las escuelas secundarias no toma en cuenta los comportamientos y problemas éticos contemporáneos y usa métodos y tecnologías obsoletos de enseñanza. La tecnología usada en las aulas de la secundaria es anticuada cuando se la compara con la existente en muchos hogares, oficinas y lugares de entretenimiento y está fuera de contexto con los estilos de aprendizaje de los jóvenes que se sienten más cómodos con la revolución informática, sus juegos de roles y sus incursiones en los espacios cibernéticos. Sin duda que hay muy buenos profesores que con sus lecciones generan un excelente aprendizaje, pero la mayoría usa el método de enseñar a la “totalidad de la clase”, lo que no permite atender las necesidades básicas de los estudiantes y distorsiona los objetivos educacionales claves. Como ejemplo se puede citar que cerca del 80% de los profesores secundarios chilenos “dictan” sus clases a los alumnos y esto es representativo de lo que ocurre en toda la región.

El método de enseñanza tiene profundos efectos que se reflejan en el uso de los conocimientos, la creatividad, los valores y las actitudes. Por ejemplo, el uso del método de enseñanza frontal implica: aceptar la estructura educativa autoritaria; centrar el interés en la transmisión de conocimientos; aprender de memo-

ria; aceptar que hay una sola respuesta correcta; evitar las respuestas divergentes; eliminar las discusiones entre grupos de alumnos; no participar en procesos para lograr consensos entre alumnos; no usar ejemplos de la realidad en la clase y no tomar en cuenta un mundo en constante cambio al no ofrecer experiencias de aprendizaje que tomen en cuenta el contexto local. Así, muchos intentos para inculcar valores y corregir actitudes de los jóvenes —enseñando lo que es correcto— se llevan a cabo en un contexto que desconoce el derecho de los jóvenes a participar en oportunidades de aprendizaje significativas. Se exhorta a los jóvenes a actuar correctamente, a respetar ciertas convenciones sociales y a valorar las opiniones ajenas, pero se les cierran las puertas a la buena enseñanza secundaria, no tienen perspectivas de trabajo y sólo tienen la calle como centro de sus relaciones sociales. En otras palabras, se les pide a los jóvenes respetar valores sociales que no tienen validez en la clase.

Los países tratan de mejorar la formación de los maestros porque la calidad de la educación depende de la excelencia docente. Se trata de lograr un equilibrio entre la formación en las disciplinas y en su enseñanza y de ofrecer una práctica con buenos mentores (o combinar ambos enfoques, si los futuros docentes diseñan materiales de autoaprendizaje y los prueban supervisados por buenos docentes). Las soluciones buscan cerrar la enorme brecha que existe entre las expectativas de los jóvenes y las actuales posibilidades (experiencias de aprendizaje) que les ofrece la educación secundaria. Hoy es muy difícil que un profesor (sin materiales adecuados) ofrezca experiencias de aprendizaje realmente interesantes a jóvenes que ya han recibido una enorme masa de informaciones. El diseño de buenas experiencias de aprendizaje es la tarea de equipos muy calificados que luego comparten sus prototipos con los profesores de aula. Más que competir con los medios masivos de comunicación, esos diseños deberían usarlos de manera crítica. En 1996, Argentina no admitiría estudiantes al primer año de muchas institu-

ciones formadoras de docentes, para perfeccionar a académicos y mejorar la formación de futuros profesores.

Hay selectividad en la enseñanza secundaria. A pesar de la expansión del acceso, los niños negros pobres, los asiáticos y los Amerindios de zonas rurales, así como los que viven en islas alejadas o en comunidades urbanas deprimidas tienen mucha dificultad para ingresar y mantenerse en la secundaria y lograr una movilidad social ascendente. Es en estos grupos donde las diferencias de género aún prevalecen en la región (se discrimina a los adolescentes jóvenes del Caribe y a las mujeres en América Latina). Las promesas de equidad y de igualdad no se han concretado para la mayoría de los sujetos que constituyen los segmentos de población antes mencionados que se sienten postergados y recelosos de dichas promesas.

Los países buscan un equilibrio apropiado entre la educación (como el desarrollo de un niño capaz de crear junto a otros un adecuado entorno social para vivir) y la formación (como la adquisición de habilidades y aptitudes prácticas). En la enseñanza secundaria tal equilibrio es difícil de lograr, porque los contenidos del currículo (y algunas habilidades) dependen de considerar la secundaria como la culminación de la enseñanza primaria (en ALC varios países han sobrepasado los 8 años de educación obligatoria) o como la formación de estudiantes para una enseñanza superior diversificada. Aceptando que es deseable y factible mantener a todos los niños en la escuela hasta los 17 o los 18 años, el problema surge al definir el componente trabajo (vocacional o tecnológico) en la enseñanza secundaria y en la comprensión y aceptación pública de ella. Cada país define cuándo y qué tipo de educación técnica proporcionar o cómo combinar las ventajas de la educación general con un tipo de capacitación acelerada, formación como la que proporciona instituciones como el SENAI en Brasil o el SENA en Colombia y la flexibilidad para ser transferido entre la educación general y la técnica.

Muchos países enfrentan estas demandas alternativas ofreciendo una enseñanza secundaria diversificada que combina formar en diversas habilidades con el anticipar las demandas del mercado ocupacional, aunque se mantiene una frontera entre la educación general y la enseñanza técnico-profesional. La mayoría de los países ha expandido la enseñanza técnico-profesional y ofrecen oportunidades de capacitación acelerada (para los que abandonan la escuela) en sectores de la economía donde podrían encontrar trabajo o para generar autoempleo. Estas modalidades educativas han surgido como respuesta a la demanda de la sociedad industrial: ampliar el período de formación de trabajadores y técnicos para que puedan leer planos, hacer cálculos y manejar máquinas complejas. Sin embargo, quedan decisiones adicionales por la amplia gama de tipos de enseñanza vocacional que incluyen desde formación de pre-ingenieros hasta ayudantes de plomeros.

Aunque las investigaciones realizadas concluyen que la enseñanza técnico-profesional no es siempre rentable porque muchos estudiantes continúan en la universidad en lugar de entrar al mercado laboral, hay presiones por ampliar ese tipo de enseñanza porque la mitad de los graduados de la enseñanza secundaria y los que desertan ingresan al mercado laboral. Una gran cantidad de estudios publicados en los últimos 25 años se opone a la educación técnico-profesional por su costo-beneficio, aunque difiera de un país a otro, según el nivel de desempleo y la velocidad de crecimiento económico. Pero, esos estudios no consideran dos aspectos: han contribuido a mantener una ética del trabajo en la juventud, y hay evidencias de que este tipo de educación ha sido importante para actividades desarrolladas en el sector informal de la economía en ALC. Si bien el mundo del trabajo requiere estudiantes que tengan una buena educación general, que se les pueda formar y que tengan actitudes y hábitos favorables, hay exigencias de padres con escasa educación que desean (y confían) que sus hijos obtengan un trabajo cuando comple-

ten su formación vocacional. UNESCO está reforzando el Proyecto UNEVOC, con el apoyo de Alemania, para tener una adecuada comprensión de estos problemas y lograr que la enseñanza técnico-profesional responda a la demanda de la actividad económica.

Muchos gobiernos consideran que el aprender lenguas extranjeras y ciencias son importantes para el desarrollo económico, pero que conviene ofrecerlas como opciones en secundaria (a pesar de las presiones corporativas). La globalización de los mercados, la necesidad de realizar negocios utilizando lenguas extranjeras y con patrones culturales distintos, el comprender instrucciones o programas de computación en un idioma extranjero y la importancia creciente del turismo avalan esta posición. Sin embargo, conviene examinar las opciones y las tecnologías adecuadas –por ejemplo, laboratorios de lenguas o inmersión total en períodos cortos– con el objeto de ofrecer un enfoque realista para aprender lenguas extranjeras.

A pesar de las grandes inversiones en laboratorios para enseñar ciencias y en bibliotecas realizadas en los 70 y los 80, la educación secundaria no mejoró, aunque la inversión en computadores y programas interactivos podría ser más rentable si se cuenta con ayudantes jóvenes o si se da tiempo para que los profesores se adapten a ellas. Hay esfuerzos en casi todos los países para que la informática modernice la educación secundaria. Estos programas incluyen tanto los aspectos administrativos como los educativos. Los sistemas de gestión informatizada de los Ministerios de Educación y sus conexiones con las escuelas ya se están experimentando en algunos países. Ello incluye computación en el nivel aula y el crear conexiones de escuelas a través de redes y entre éstas con el resto del mundo por medio de Internet. Los padres, las comunidades, el sector privado y las propias escuelas se asocian con los gobiernos para cumplir estas metas.

Los costos unitarios están aumentando en la secundaria y una mejor calidad requerirá una

mayor cooperación de los padres. Hay presiones para reestructurar el financiamiento de la educación al recuperar parte de los costos y reducir parte de los impuestos de los que aporten a la educación, pero la equidad es el criterio básico para proponer cambios. Los países revisan cuidadosamente sus políticas para subvencionar textos, pagar derechos de exámenes o asignar gastos corrientes por escuela. El autorizar a las escuelas a cobrar colegiaturas y matrículas no debe impedir que los niños pobres tengan derecho a buena educación y, (si es necesario) los gobiernos deben subsidiarlos. En los países en que se ha puesto en práctica nuevamente los pagos por estudiante, se ha establecido que no se puede negar el derecho a la educación a los alumnos de la escuela secundaria sólo por el hecho que no puedan realizar los pagos correspondientes.

La educación secundaria para adultos y jóvenes desertores está en aumento y la discriminación positiva permite solucionar las brechas que se producen en la calidad del aprendizaje al interior de los países. Ella atiende a los que tuvieron acceso a la secundaria regular, pero que desertaron o a los que la completaron, pero no alcanzaron la formación exigida en el empleo, no pudieron ingresar a la educación superior o no lograron satisfacer sus propias aspiraciones. Esta educación se ofrece en las áreas urbanas en cursos vespertinos que financian los interesados, así como por ciertas ONGs. Este tipo de oferta tiende a ampliar las diferencias entre las áreas urbanas y las regiones rurales. Los adultos que viven en las regiones rurales sólo pueden continuar sus estudios en centros ubicados en las áreas urbanas, aunque el ofrecer educación secundaria formal para los que perdieron la oportunidad de hacerlo cuando estaban en la edad escolar es un aspecto importante de cualquier política de desarrollo de recursos humanos en el marco de la educación permanente. La educación presencial a través de programas de jornada completa o media jornada sólo es una de las formas de entregar este tipo de educación y se requieren otras alternativas (por ejemplo, edu-

cación a distancia). El análisis de costo-beneficio de la “telesecundaria” de México parece indicar que proporciona una calidad de la educación similar a la de las escuelas secundarias públicas y que puede llegar a regiones aisladas del país (hay 3.200 programas para las diversas asignaturas del currículo y se dispone de textos complementarios). El mismo tipo de evaluación se podría efectuar con programas alternativos que se llevan a cabo en Costa Rica (Kiosko de la Información), “TELAR” en Argentina y “Enlaces” en Chile. Para que los usuarios tomen decisiones apropiadas, conviene publicar las evaluaciones de niveles de logro para cada alternativa.

En resumen, existe un interés creciente por mejorar la educación secundaria mediante la experimentación y la evaluación de enfoques promisorios, especialmente en la educación secundaria técnico-profesional, para responder a la diversidad de las culturas y a las demandas del mercado laboral. Diversas propuestas de recomendaciones presentadas en la última Conferencia General de la UNESCO se referirían a este nivel y a los problemas de los jóvenes. Es por esto que parece adecuado extender el PPE hasta los primeros doce grados del sistema formal de educación.

V. EDUCACION SUPERIOR E INVESTIGACION: AUMENTAR EL POTENCIAL CIENTIFICO Y TECNOLOGICO DE ALC

La formación de élites constituye un aspecto crucial en las políticas educativas de ALC, pero esta función ya no corresponde exclusivamente a la enseñanza superior o a la formación de nivel universitario. En las dos últimas décadas, la región aumentó con rapidez la matrícula en la enseñanza superior, lo que, unido a una reducción del gasto público y a una creciente variedad de instituciones de enseñanza de este nivel, ha generado una gran diferencia en la calidad de los graduados. Existen ahora unos 8 millones de estudiantes universitarios y 1 millón de académicos y, a pesar de este cre-

cimiento, las universidades ya no son las únicas instituciones que realizan investigación.

En un sistema masivo, las metas de los participantes y las instituciones no coinciden; el sistema de educación superior se burocratiza y hay que tomar en cuenta las presiones de las federaciones estudiantiles y las asociaciones de académicos. El rápido crecimiento de la matrícula no se puede sostener sólo por el fisco y ha caído la calidad de la educación. Esta se ha visto también afectada por una baja en los estándares académicos de los graduados de secundaria, puesto que la rápida expansión de matrículas de secundaria permitió el acceso de estudiantes provenientes de grupos menos favorecidos de la población. Al mismo tiempo, resulta difícil mantener estándares aceptables cuando los recursos por estudiante disminuyen.

Los problemas de la educación superior se pueden ilustrar por la baja calidad de los académicos y por la desigual distribución de los beneficios. Menos del 20% de los académicos se han formado en programas de doctorado y el 50% de los académicos tiene un trabajo adicional (incluyendo a muchos que tienen trabajos de “tiempo completo”). Por otra parte, el acceso a la enseñanza superior es desigual y depende del nivel socioeconómico; la reducción de los recursos públicos por estudiante no ha ayudado a lograr equidad en el acceso: el quintil más adinerado de la población recibe casi la mitad de los subsidios públicos mientras que el quintil más pobre sólo recibe un 5%.

El crecimiento masivo de las matrículas ha llevado a los gobiernos a controlar el producto (y dejar de supervisar el proceso) y ha ampliado la variedad de instituciones de educación superior. Sólo es posible apreciar la calidad del promedio de los egresados mientras que antes era posible supervisar unas pocas instituciones de prestigio. Por su parte, la creciente demanda social por enseñanza superior y las necesidades cambiantes del mercado laboral estimula el desarrollo de instituciones no universitarias y la dificultad para dar financiamiento público impulsa el crecimiento de las privadas. Ahora funcionan en la región cen-

tros de enseñanza técnica que ofrecen carreras de dos a cuatro años de duración y numerosos institutos profesionales ofrecen estudio de tres a cuatro años de duración. Estas nuevas instituciones han introducido una mayor flexibilidad en la formación de nivel superior, pero no han influido en la investigación que continúan realizando unas pocas universidades públicas. El amplio espectro en materia de calidad y la incertidumbre en el prestigio que asignen los empleadores a las nuevas carreras, hace difícil que los egresados de la secundaria tomen decisiones racionales al seleccionar las instituciones y las carreras en las que deberán invertir su dinero y su tiempo.

Existe asimismo una gran variedad de instituciones privadas que van desde las organizaciones con fines de lucro hasta las “comunitarias” sin fines de lucro. Aun en el caso de países en las que las universidades privadas no deben tener fines de lucro, la asignación de altos salarios para los propietarios y sus parientes permite doblegar esas limitaciones. Por otra parte, las instituciones privadas están identificando oportunidades de mercado laboral y utilizan estrategias de enseñanza poco costosas que incluyen el empleo suplementario de personal de “jornada completa” de las universidades públicas. Aunque las instituciones privadas han constituido una especie de contrapeso a las politizadas universidades públicas de América Latina, no intentan reemplazar las funciones actuales de éstas. Por otra parte, ha aumentado la información al público, tanto a los padres como a los propios estudiantes para que, llegado el momento, adopten decisiones racionales (en términos de tiempo y de dinero) en materia de selección de las instituciones y de las carreras.

Tal como en el caso de los niveles primario y secundario, es urgente evaluar experiencias innovadoras en educación superior y dar una amplia difusión de las que han dado mejores resultados. Especial interés tiene el evaluar nuevas tecnologías que faciliten la cooperación regional e internacional. Por ejemplo, el Centro Regional de Educación Superior de la

UNESCO para América Latina y el Caribe (CRESALC) cooperó en el lanzamiento –en el marco del Programa UNITWIN de la UNESCO– del Proyecto “Innovación de la educación superior a distancia para América Latina y el Caribe, IESAD” que incluye una red de instituciones de Venezuela, Brasil, Colombia, Cuba, Costa Rica, Ecuador y México. En el Caribe, la Universidad de “West Indies” utiliza modalidades de teleconferencia que convocan a un número importante de participantes. La Universidad de Brasilia inauguró una Cátedra de la UNESCO en “Educación a distancia” que trabaja con una treintena de universidades y que se ha transformado en un mecanismo ágil en materia de innovaciones en educación superior.

Con todo, faltan las oportunidades para dar formación de alto nivel a las élites. Los dirigentes que trabajan a nivel nacional o regional necesitan un tipo de formación de excelencia que les permita asumir sus responsabilidades profesionales como corresponde, sin separar de sus responsabilidades su calidad de ciudadanos del mundo y de sus propios países. Por lo tanto, en cualquier nivel de la educación superior, inclusive al formar especialistas del más alto nivel académico, se tiene que valorar lo humanístico en la más amplia acepción del término, es decir, enseñar a la gente para que se comprenda a sí misma y a los otros y para comprender lo que ocurre a nivel mundial.

La investigación está concentrada en unas pocas universidades de cada país, principalmente públicas, así como en un creciente número de institutos de investigación públicos y privados y en las empresas. Esas pocas universidades, muy seleccionadas, se destacan en cada país por la calidad de la investigación que realizan, pero su labor está limitada por la escasez de personal académico con formación a nivel de doctorado y la carencia de incentivos, especialmente financieros, para realizar investigaciones. La formación de investigadores jóvenes depende de becas, ya que los salarios no permiten planificar una carrera de largo plazo que les permita una razonable tasa de retorno

individual (y condiciones de vida apropiadas) debido al alto costo de formarse como investigador. El sistema de consorcios entre programas de doctorado, proyectos de investigación y becas para programas de este nivel es en la práctica muy poco significativo. Con todo el RELAB (Rec 71) y las redes insertas en el Programa UNITWIN, en UNAMAZ y en la Asociación de Montevideo, se están transformando en proyectos exitosos a lo que habría que agregar el hecho que varias universidades de la Región forman parte de redes existentes en otras regiones.

América Latina y el Caribe se encuentran aún en una posición muy débil como productoras y utilizadoras de conocimientos. El porcentaje del PIB que se dedica a la investigación y al desarrollo constituye sólo un quinto de la proporción que para este mismo efecto dedican los países de la OCDE y equivale apenas a un tercio de los recursos que las nuevas economías industrializadas del Este de Asia asignan a la investigación. Los Proyectos de investigación financiados con fondos concursables que se asignan por evaluadores externos van en aumento y se observa que recientemente algunos países han comenzado a reembolsar los costos de administración de proyectos en que han incurrido las universidades así como a aumentar los niveles de financiamiento que se dedican a la investigación.

En resumen, la enseñanza superior requiere mejorar su calidad y pertinencia, lo que significa mejorar la relación con el mundo del trabajo, una contribución más clara al desarrollo del sistema educativo nacional, apoyar al desarrollo sustentable y promover una mayor comprensión entre las naciones y los pueblos. En un mundo profundamente convulsionado por los conflictos, las universidades deberían renovar sus esfuerzos para definir mejor sus contenidos, métodos y materiales de enseñanza en educación internacional. Serían más eficientes si pudieran educar ciudadanos capaces de comprender los problemas más urgentes e importantes que afectan al mundo y de actuar para resolverlos de manera democrática y res-

petando los derechos humanos. Las Redes que impulsa la UNESCO en campos tales como el desarrollo sustentable, ecotecnología y derechos humanos constituyen una muestra del potencial de la cooperación internacional en estas áreas.

VI. RESOLVER LOS DESAFIOS PENDIENTES Y DEFINIR NUEVAS TAREAS

Los cambios de la sociedad que se han analizado en este documento, demandan mayores niveles de educación y aprendizajes más pertinentes para la ciudadanía, para el mercado laboral (aprender a aprender y a innovar), para los funcionarios públicos, los líderes sociales, los estudiantes y los padres. Pero, la evidencia examinada en los capítulos anteriores indica que a pesar del crecimiento en la matrícula y de los esfuerzos realizados hasta ahora, falta mucho para conseguir adecuados niveles de calidad y equidad en materia de educación en la mayor parte de los países de ALC, especialmente en el caso de los alumnos de áreas urbano-marginales y rurales. Además de injusta, esta situación constituye una limitación para el desarrollo de la región (de acuerdo a la investigación sobre el "milagro" del Este de Asia) y reduce la credibilidad de los gobiernos a pesar de los progresos alcanzados en los otros objetivos del PPE.

Entregar educación de la calidad que requieren las sociedades implica resolver dos tareas desafiantes porque exigen un cambio cultural: (i) revisar el concepto de educación con el consiguiente cambio del rol de los alumnos y docentes; y (ii) maximizar la eficiencia de las grandes inversiones que financian las agencias internacionales. Estas tareas son también prioritarias para cumplir los otros objetivos del PPE e implican enfrentar tanto los seis desafíos pendientes para mejorar la calidad de la educación como cumplir las nuevas tareas que surjan como parte del "próximo paso" en el desarrollo de la educación. Estos desafíos se centran preferentemente en la educación básica,

dada la prioridad que le otorgan las sociedades, pero el análisis de la enseñanza secundaria y superior lleva a la conclusión que se precisa un mejoramiento general en todos los niveles.

No es fácil mejorar los aprendizajes porque ello implica un cambio cultural en el concepto de “educación y conocimiento” (estableciendo una diferencia entre educación e instrucción). La educación debería incluir habilidad para comprender lo que se ha aprendido, desarrollar habilidades y destrezas de nivel superior y la capacidad de usar esas habilidades, conocimientos e información en la vida real y la capacidad para convivir con otras personas. 74). La Democracia se consolida gracias a una participación efectiva y crítica y la capacidad para trabajar juntos. El sector productivo pide trabajadores con destrezas y habilidades generales que permitan actuar inteligentemente y conocimientos pertinentes más que memorización de información. Los padres desean que sus hijos sean capaces de “hacer” y no sólo “conocer” o “recordar”. En general, existe un gran interés para que los niños se “comporten conforme a ciertos valores aceptados por la sociedad”.

Es difícil atender simultáneamente a estas demandas porque hasta ahora la educación ha estado basada en la transmisión del “conocimiento”, es decir, en el dominio de los datos más recientes más que en la capacidad de actuar y de usarlos, que son esenciales para el desarrollo social y la competitividad internacional. Afortunadamente, las demandas externas al sector educación insisten en la necesidad de formar personas inteligentes, poseedoras de valores básicos, capaces de evaluar críticamente y de definir problemas, buscar información y optar por las alternativas más apropiadas. Estas exigencias son también compartidas por los educadores, los líderes sociales, los empleadores y los propios padres.

Pero el cambio social también exige la extensión de la escolaridad más allá de los 6 años de la enseñanza primaria. Las investigaciones sobre las causas del éxito económico

del llamado “milagro” de los países del Este de Asia indican que una de ellas es el alcanzar una educación de diez a doce grados de buena calidad. Estudios de la CEPAL también sugieren diez años de escolaridad de buena calidad para superar los niveles de pobreza.

Afortunadamente, en la mayor parte de los países de América Latina y del Caribe no es problema lograr esos niveles de escolaridad. Si aumenta la calidad de la educación básica y la mayoría de los alumnos supera los rendimientos razonables para ser promovidos de grado (sea cual sea su situación socioeconómica o el lugar en que se estudia), se reducirán las repeticiones (aunque esto implica un cambio considerable en la escuela actual). Esto permitirá que gran parte de los alumnos de 12 a 14 años, que ahora están en los primeros seis grados (por haber ingresado tardíamente o haber repetido, a veces en múltiples oportunidades), sean oportunamente promovidos a los grados superiores y que, eventualmente, continúen en la enseñanza secundaria

Al mismo tiempo, ciertos avances educacionales han generado nuevas demandas. Por ejemplo, el analfabetismo (definido como autclasificación al responder el formulario del Censo de Población) está en retroceso y ya no constituye un problema fundamental porque sólo poco más del 10% declaran ser analfabetos entre la población de más de quince años. Este avance sugiere la conveniencia de definir nuevas metas para el PPE. Muchos de los que se declaran analfabetos están concentrados en áreas rurales e indígenas y tienen más de 40 años de edad, aunque suelen tener acceso a diversas alternativas para aprender a leer. Sin embargo, una investigación regional realizada por UNESCO en siete países de la Región constata que aun existen muchos analfabetos funcionales, es decir, aquellos que no se pueden comunicar eficientemente por escrito ni aprovechar las nuevas tecnologías a su alcance (por ejemplo, entender los textos simples que permiten usar un teléfono público) al no comprender las instrucciones por escrito. Varios países de la región han pedido a UNESCO

que se ocupe prioritariamente de estos analfabetos funcionales que incluyen adultos jóvenes y jóvenes fuera del sistema escolar. Es por esto que en el Plan a Plazo Medio de la UNESCO para 1996-2001, se han incluido programas adicionales con miras a superar el analfabetismo funcional.

Para enfrentar los desafíos pendientes y las nuevas tareas que habría que definir, conviene revisar las causas de los problemas. Por ejemplo, reducir el analfabetismo funcional es una nueva tarea específica que implica ofrecer educación básica universal de buena calidad y nuevas opciones de educación permanente para jóvenes y adultos. En general, la mejor solución para cualquier problema educacional consiste en evitar que se origine más que en atacar los eventuales efectos. En todo caso, hay que analizar cuidadosamente los problemas y las causas que los han originado.

Conocer las causas que originan los problemas permite identificar los criterios para optimizar los proyectos de inversión en educación (dado que existen posibilidades de financiamiento internacional). Si se usa mejor el financiamiento de bancos multilaterales (por ejemplo, evaluando cuidadosamente los beneficios y costos), se logrará un cambio fundamental de la calidad y equidad de la educación en la región. El "Laboratorio de Evaluación de la Calidad de la Educación" que auspicia la UNESCO constituye un elemento clave para facilitar la adecuada evaluación de las experiencias y, por cierto, contribuirá decisivamente a mejorar la calidad de la educación en América Latina y el Caribe.

En resumen, mejorar la educación requiere docentes mejor preparados y una experimentación rigurosamente evaluada. Pero al mismo tiempo, el cambio se debe introducir sin esperar que los docentes dediquen tiempo adicional voluntario ni que sea posible reclutar reemplazantes mejor preparados. Estas son condiciones difíciles, pero que se han cumplido en proyectos exitosos que se mencionan en este documento. Todas las innovaciones exitosas incluyen algún grado de consenso ge-

nerado en amplias y profundas consultas con la sociedad. Estas consultas han involucrado personas o grupos relacionados con las actividades económicas en los Ministerios y organismos públicos reconocidos del sector público; con los representantes de la gran y pequeña empresa privada; con las asociaciones que representan ambos tipos de empresas; con los fabricantes, los comerciantes, los representantes del turismo, los productores, los servicios financieros; las organizaciones representativas de profesionales en los campos del derecho, de la medicina, de la ingeniería, del periodismo, de las finanzas y otras. Dichas consultas involucran asimismo personas o grupos representativos de la sociedad civil y diversos grupos religiosos, clubes sociales, asociaciones de ciudadanos, partidos políticos que incluyen tanto los partidos de gobierno como los de oposición, los sindicatos, las organizaciones no gubernamentales que participan en actividades sociales, económicas y filantrópicas. También se ha incluido en estas consultas a personas y grupos relacionados con las labores escolares como los directores de establecimientos, los docentes de todos los niveles, las asociaciones y gremios docentes, los centros de padres, las federaciones estudiantiles y los consejos de rectores cuando ellos existen. Finalmente, las consultas involucran a la clase política tanto de gobierno como de oposición. Los seis desafíos que se presentan a continuación pueden ser útiles para realizar cuidadosos procesos de consultas que los adapten a las condiciones específicas de cada país.

Desafío 1: Generar apoyo para un aprendizaje personalizado y grupal que solucione las verdaderas causas de la baja calidad de la educación

Generar procesos de aprendizaje de calidad requiere un consenso nacional para establecer políticas de largo plazo, que es difícil de lograr porque implica destruir mitos y realizar acciones muy diferentes de lo que muchos piensan. Aunque es poco lo que se sabe sobre como

Llevar a cabo innovaciones efectivas en educación, la investigación ha identificado los principales factores responsables de la baja calidad y de las desigualdades en materia de educación.

Los resultados de investigaciones muestran que existen factores que se pueden modificar para elevar el aprendizaje en la sala de clases (aunque algunos de estos difieren de la sabiduría convencional) y que hay factores afuera del sistema educativo que también afectan el aprendizaje, pero que no se pueden modificar con políticas educacionales: pobreza, desnutrición (incluyendo, por ejemplo, falta de hierro), problemas afectivos (personales o familiares), bajos niveles de educación de los padres y falta de apoyo en el hogar para cumplir los deberes escolares. La investigación sugiere que es posible mejorar la calidad si se usan estrategias educativas pertinentes (incluyendo discriminación positiva) para cambiar los factores alterables y combinarlos (mediante una adecuada secuencia) en la correcta mezcla de factores.

Los resultados de investigaciones sobre las condiciones “necesarias” y “suficientes” para un proceso de aprendizaje efectivos pueden ayudar a eliminar mitos y creencias convencionales. Una condición “necesaria” para aprender es disponer de insumos básicos tales como el tiempo del director para liderar la escuela, el tiempo que el maestro dedica a enseñar, sueldo adecuado del maestro, mantención del edificio, servicios básicos, textos, cuadernos, tiza, papel o lápices. Pero el disponer de insumos básicos no es una condición suficiente para aprender. Por otra parte, la ausencia de dichos insumos es una restricción efectiva para alcanzar los niveles esperados de aprendizaje. Por ejemplo, la educación multigrado sin guías de aprendizaje que complementen un proceso de aprendizaje, personalizado y grupal, logrará resultados muy deficientes. En resumen, los insumos son indispensables, pero no constituyen una condición suficiente para aprender.

Es posible considerar como insumos los programas escolares de alimentación y de salud

para alumnos cuyas familias quedan bajo los niveles de pobreza. No se comentan en esta oportunidad porque se deben analizar en conjunto con las estrategias nacionales de salud. Sin embargo, la existencia de dichos programas no garantiza que en la sala de clases se genere el nivel de aprendizaje esperado. Por otra parte, hay elementos claves para un aprendizaje efectivo (que son diferentes de los insumos cuantitativos del párrafo 89): las actividades de los profesores en la sala de clases, el tiempo que disponen los alumnos para aprender (incluyendo las tareas pertinentes que preparan en la casa y su evaluación formativa); y la calidad del diseño de los materiales de aprendizaje.

Un aprendizaje de buena calidad requiere que los alumnos inviertan “tiempo en experiencias pertinentes”. Un aprendizaje de buena calidad se produce cuando los alumnos: (i) se sienten motivados para participar en una importante experiencia de aprendizaje; (ii) cuando interactúan y discuten entre sí las experiencias propuestas; (iii) cuando disponen del tiempo suficiente para aprender la materia o participar en la experiencia; (iv) cuando estas experiencias se relacionan con el contexto en que viven o con sus expectativas; (v) cuando se entrega evaluación formativa a los alumnos para que superen los problemas que encuentran mientras trabajan en el aprendizaje planificado; (vi) cuando los alumnos se dan cuenta que están aprendiendo (conocimientos pertinentes) junto con sus maestros. En efecto, cuando los alumnos aprenden por sí mismos (solos o en grupos) y siguen sugerencias para participar en una experiencia de aprendizaje cuidadosamente diseñada, el maestro tiene el tiempo suficiente para ayudar a sus alumnos a expresar afectos e intereses, dado que muchos problemas de aprendizaje tienen raíces emocionales.

Muy pocas de estas experiencias pertinentes ocurren en las escuelas de ALC. Los procesos del aula consisten en escuchar de manera pasiva y aprender de memoria, tienen poca relación con la vida de los alumnos, y pocas veces se evalúan de manera formativa. En los prime-

ros grados de la enseñanza primaria muy pocas veces se integran actividades lúdicas, físicas y artísticas en los procesos de enseñanza-aprendizaje. Son escasas las oportunidades para dar la atención personalizada a las necesidades básicas que debería caracterizar las prácticas de educación inicial y preescolar.

Todas esas actividades que se necesitan para aprender son simples pero requieren profesores y directores con buena formación y comprometidos con su labor o buenos diseños de aprendizaje que puedan ser aplicados por profesores y directores con menos formación (que pueden mejorar su formación en ese proceso). El que repita el primer grado el 35% de los alumnos se explica en gran parte por las malas técnicas de enseñanza especialmente en lecto-escritura. Esto queda en evidencia cuando los alumnos que terminan su educación preescolar pasan de las bien diseñadas actividades de aprendizaje preescolar activo (solos o en grupos) en “salas letradas” (con mensajes escritos que tienen significados para los niños) a la rutinaria enseñanza en un primer grado de básica, en el que permanecen silenciosos en sus asientos escuchando el mensaje oral que les entrega el maestro “frontal” del primer grado. Lamentablemente, la mayoría de los profesores de ALC (como sucede también en otras regiones) está formada exclusivamente en el modelo de enseñanza frontal. Los que usan este modelo imparten instrucciones orales (en un sólo sentido) y transmiten información (rápidamente organizada desde sus “apuntes”) adecuada al “alumno promedio” (aunque la clase suele ser muy heterogénea) para que el grupo memorice y reproduzca el contenido en los exámenes y reciba una buena calificación. La formación de los maestros es un problema complejo que preocupa a todos los países y que se analizará en detalle en los desafíos 4 y 5.

Aunque el método frontal no funciona cuando lo aplica un profesor con poca preparación y el grupo de alumnos y estudiantes es heterogéneo (como es el caso de los alumnos primarios y secundarios de áreas pobres, urbano-marginales o rurales de América Latina y el

Caribe) tiene cierto éxito (o causa menos daño) en escuelas privadas o universidades. Es muy difícil que el método frontal dé buenos resultados cuando existen grandes diferencias de edad, en capacidad, en apoyo de la familia o si los estudiantes hablan en una lengua distinta de la oficial. Por otra parte, cabría señalar que el modelo de enseñanza frontal genera buenos resultados cuando los alumnos son similares en edad, motivaciones, cultura, cuentan con apoyo familiar, el grupo familiar tiene buena educación y las lecciones las dictan excelentes profesores que pueden incentivar a sus alumnos para que utilicen los conocimientos previos y sigan su razonamiento y preguntas estimulantes, pero aún en esos casos el resultado promedio es relativamente pobre cuando se compara con los niveles promedios (totales) de los países desarrollados (aunque los alumnos de buenas escuelas privadas que se trasladan a países desarrollados se adaptan con rapidez cuando cuentan con el apoyo de sus padres). También funciona en sistemas masivos cuando los alumnos son muy homogéneos en edad y en su bagaje cultural como es el caso de algunos países del Sudeste de Asia o de Europa central.

Las estrategias se deben focalizar inicialmente en los alumnos de áreas urbano-marginales y rurales, porque existe un mayor riesgo de fracaso cuando la clase es más heterogénea. Por definición, el modelo frontal castiga a todos los alumnos que tienen menos capacidad que el nivel del “alumno promedio” (escogido subjetivamente por el profesor para presentar su clase), por lo que están condenados a repetir. El modelo frontal ha demostrado ser especialmente traumático para los alumnos de primer grado (aunque hayan asistido antes al nivel preescolar y ya estén socializados), porque están obligados a sentarse inmóviles y en silencio en las filas de bancos (mesas o carpetas) de las clases formales de primaria. Habría que agregar a todo esto que un excelente profesor siempre se las ingenia para utilizar las estrategias de aprendizaje más apropiadas. En Japón, a los alumnos más brillantes se les en-

seña a utilizar su inteligencia para ayudar a aquellos compañeros que son más lentos en aprender y a facilitar las relaciones interpersonales.

En resumen, el público debería estar informado de los niveles de calidad de las escuelas (especialmente cuando son bajas) y las causas probables, así como las condiciones (incluyendo los estilos de enseñanza y el rol de los profesores en la enseñanza primaria y secundaria) que afectan la calidad de la educación. Se deben dar información adecuada, incluyendo resultados de investigaciones, para lograr consensos nacionales en aquellos aspectos que se deben mejorar para elevar la calidad hasta los niveles deseados. Este desafío exige que el público apoye el uso de otros modelos de enseñanza (en adición al modelo frontal, que está tan arraigado en las tradiciones y prácticas de las escuelas de ALC), que se mejore la formación inicial de los maestros y que se cuente con diseños de aprendizaje que puedan ser aplicados por los maestros disponibles con la limitada capacitación adicional que se les puede dar en servicio.

Desafío 2: Avanzar en la equidad de la educación como un requisito para el desarrollo y la paz

ALC es la región más inequitativa del mundo en términos de distribución del conocimiento, aunque en la actualidad existe la decisión de compartirlo con equidad, respetando la diversidad y valorando la tolerancia para alcanzar un crecimiento económico y social adecuado y para atenuar los conflictos sociales. Todos los niños de ALC tienen acceso a la educación, pero sólo la mitad –aquellos en la mitad superior de la distribución socioeconómica– llegarán a leer lo suficientemente bien como para comprender los mensajes escritos. La discriminación positiva –el dar más a los más desfavorecidos– y el uso de modelos de enseñanza apropiados constituyen requisitos básicos para reducir las desigualdades.

La brecha de calidad que existe entre los

grupos más favorecidos y los menos privilegiados es un serio obstáculo a los esfuerzos realizados para superar la pobreza y reducir la desigualdad social. Hay escuelas que atienden a los niños de los grupos más ricos y otras para los menos favorecidos, especialmente los niños indígenas y los niños que tienen necesidades especiales. También persisten diferencias de género en términos de expectativas de los maestros con un efecto inverso en el Caribe. Un currículo más sensible a los problemas de género se debe usar en todos los niveles.

La equidad está íntimamente ligada a una educación de buena calidad (una calidad que no sea menor que ciertos estándares bien precisos) y, al mismo tiempo requiere valorar la diversidad. El conseguir una cobertura universal ha sido el primer paso para lograr la equidad y en la actualidad los alumnos permanecen unos seis o siete años en las escuelas. El próximo paso hacia la equidad incluye entonces el ofrecer educación que genere al menos niveles aceptables de calidad para todos y no sólo para la mitad que se ubica en el segmento superior de la distribución socioeconómica y de capacidad.

Los sistemas educativos buscan responder apropiadamente a las diferencias sociales, económicas, geográficas, lingüísticas, culturales e individuales ya que hasta ahora se han generado altos niveles de analfabetismo funcional, altas tasas de repetición y una deserción temporal considerable. Cierta discriminación positiva beneficiará a los grupos menos favorecidos y mejorará la equidad en materia de educación.

La educación inicial tiene que ampliarse a las zonas urbano-marginales y rurales. Las campañas por televisión para que los padres den estimulación temprana a sus hijos, programas como “Plaza Sésamo” (Sesame Street) y la expansión del nivel preescolar constituyen estrategias significativas para compensar las limitaciones y desventajas iniciales y para prevenir futuras dificultades de aprendizaje. Sin embargo, los esfuerzos se tienden a concentrar en las zonas urbanas y no han llegado a los

grupos más desfavorecidos de la población. La expansión del nivel preescolar se ha hecho usando los mejores modelos entre la gran variedad de modelos comunitarios y hogares familiares que se han experimentado en ALC.

La educación primaria debería usar modelos de enseñanza que se ajusten a las características de grupos heterogéneos y discriminar positivamente a favor de los niños que viven en la extrema pobreza y pertenecen a grupos étnicos. Se trata de valorar la diversidad en vez de considerarla un problema. Lo mismo es válido para las escuelas incompletas —que sólo tienen grados iniciales de la primaria, por lo que los alumnos no pueden completar la primaria en esas escuelas—, los niños con asistencia irregular, los que se matriculan tardíamente y los repitentes. Para lograr éxito se necesitan materiales de autoaprendizaje apropiados para estos casos (aunque no es una condición suficiente como se comentó anteriormente). Los materiales de autoaprendizaje son también fundamentales para que las mujeres tengan una atención adecuada en el aula y para que muchos alumnos (especialmente aquellos del segmento bajo de la distribución socioeconómica) tengan acceso a los códigos de la modernidad.

Los países realizan numerosos esfuerzos para atender a los alumnos con necesidades especiales y los grupos étnicos. La mayor parte de los niños con necesidades especiales asisten a la escuela regular y no reciben una atención adecuada ya que sólo uno de cada siete niños con necesidades se educa en escuelas segregadas especializadas. Sólo un pequeño porcentaje de estos niños no asiste al sistema escolar, especialmente aquellos que viven en las áreas rurales. El atender a los niños en escuelas inclusivas o integrales (mainstreaming) permite ofrecer oportunidades equitativas y una participación plena en actividades regulares y extraprogramáticas, pero esto exige que la escuela ofrezca una educación personalizada y grupal. La integración estimula la solidaridad entre los alumnos y mejora la relación costo/beneficio del sistema educativo en su conjunto.

Un mayor nivel de equidad, implica ayudar

a que los niños aprendan, concentrar la enseñanza en aspectos sustantivos, avanzar hacia un currículo abierto y a reforzar la flexibilidad de los sistemas educativos. Estos objetivos coinciden con la Recomendación adoptada por la Conferencia Mundial sobre necesidades especiales (Salamanca, 1994) que las escuelas acojan a todos los niños independientemente de sus condiciones personales, culturales o sociales: niños discapacitados y superdotados, niños de la calle de minorías étnicas, lingüísticas o culturales y los de zonas desfavorecidas o marginales. Dichos objetivos constituyen un reto importante para los sistemas escolares y si bien pueden exceder (por ahora) los niveles de desarrollo económico de ALC, muestran una línea importante del desarrollo futuro de los sistemas educativos de la Región.

La educación bilingüe e intercultural todavía no está suficientemente desarrollada a pesar de los esfuerzos realizados, especialmente en la década de los 80. Varios proyectos en Bolivia, Guatemala, México, Paraguay y Perú muestran el éxito de este enfoque. Sin embargo, muchos de los proyectos dirigidos a la población indígena se realizaron por lingüistas y antropólogos y les falta el apoyo de educadores y de especialistas en diseño y evaluación de textos.

La distribución equitativa de conocimientos socialmente significativos es una condición fundamental para crear una cultura de la paz y la tolerancia. La escuela tiene que educar en la diversidad y, así, mejorar la calidad de la educación. Los futuros ciudadanos se enriquecen al valorar la diversidad, la integración y el respeto a sus conciudadanos. Estos objetivos dan la oportunidad real de encontrarse y vivir en armonía y solidaridad con los otros, así como comprender, pensar y conversar sobre lo que se puede hacer juntos.

Cada país busca el apropiado equilibrio entre la comunidad y los individuos y pone en práctica mecanismos para producir y distribuir el conocimiento pertinente. Hay consenso en la necesidad de lograr ese balance. Los Minis-

tros de Finanzas reunidos en 1990, a invitación de la CEPAL, propusieron “una transformación productiva con equidad” y, en diciembre de 1992, destacaron el papel clave de la educación en dicha transformación. También se observa que los Ministerios, otros organismos estatales y las ONGs. llevan a cabo múltiples esfuerzos para que la educación complemente los modelos nacionales de desarrollo. Por su parte, las políticas sociales, también generadas por consenso, buscan impulsar un nuevo rol del Estado en la educación (financiar insumos y realizar el seguimiento de los avances en calidad y equidad).

En resumen, el desafío de la equidad está estrechamente ligado a los objetivos del PPE a través del mejoramiento de la calidad de la educación de los más necesitados, la discriminación positiva para las escuelas pobres y el énfasis en el potencial de los grupos marginados (más que en sus limitaciones). La estrategia para lograr equidad suele incluir: estímulos a la educación preescolar y la estimulación temprana; oportunidades de aprendizajes personalizados mediante materiales que permitan que los maestros ayuden a que sus alumnos superen (tanto como sea posible) los estándares de aprendizaje mínimo que se definen (para responder a las exigencias del desarrollo que ya se han comentado). En todo caso, para resolver este desafío hay que contar con un sólido apoyo político que facilite la puesta en práctica de esas estrategias de equidad.

Desafío 3: Modernizar la gestión y rediseñar las modalidades descentralizadas

La gestión de la educación no ha roto los círculos viciosos que impiden generar procesos efectivos de aprendizaje y alcanzar consensos sociales, al nivel nacional o local, pero las experiencias de descentralización ofrecen nuevas perspectivas de éxito. La puesta en práctica de modelos de aprendizaje exitosos ha sido relativamente lenta; los maestros continúan siendo formados en el modelo frontal; las decisiones se toman sin contar con el apoyo de

los resultados de la investigación pertinente y, por ejemplo, los recursos se destinan para trabajar con clases más pequeñas en lugar de aumentar las horas anuales de clases o de mejorar los salarios. Enfoques más globales, por ejemplo, confiar en el mercado de la educación, no han logrado elevar los niveles de rendimiento académico del estudiantado. En cambio, varios países han logrado aumentar el tiempo efectivo de clases al descentralizar recursos al nivel local.

Una opinión pública bien informada, conciente de los avances y limitaciones, es clave para generar consenso social sobre los cambios de largo plazo que sean necesarios. Las estrategias pertinentes pueden contradecir las creencias populares por lo que el respaldo público es fundamental. Ese respaldo es especialmente necesario para modificar la formación inicial de los futuros maestros (y hacerla consistente con enfoques activos centrados realmente en el alumno) y para obtener mayores recursos públicos.

Los países se esfuerzan por establecer modalidades adecuadas de gestión de la educación –más allá de lograr que las personas respondan por lo que hacen– apoyando acciones tendientes a: (i) mejorar el liderazgo pedagógico de los directores; (ii) evaluar los avances registrados en cada tipo de contexto educativo; (iii) estimular nuevos proyectos de investigación en educación y utilizar los resultados y conclusiones y (iv) comparar sistemáticamente las estrategias y modelos de más éxito en la región. Innovaciones como la elección pública de los directores de escuela en Minas Gerais, Brasil y la medición de logros y su posterior difusión pública tienen que ser evaluados cuidadosamente.

El que los sistemas educativos de ALC operen en un mercado muy imperfecto ha producido sub-inversión en educación, asignaciones muy bajas para los gastos operacionales y el uso de tecnologías obsoletas (por ejemplo, la educación pasiva frontal). Hay que tener en cuenta las imperfecciones del mercado generadas por: (i) denominaciones muy generales

de los tipos de educación que se ofrecen, (ii) efectos retardados (desfases) que impactan en el mediano plazo, (iii) monopolios geográficos que producen las localidades aisladas y territorios con poca densidad de población, (iv) disponibilidad de recursos públicos para mejorar la calidad y equidad que depende del efecto de los patrones demográficos en la matrícula escolar, (v) falta de información sobre el efecto de los “grupos de pares” en la escuela y del nivel socioeconómico de los padres, (vi) subsidios a la oferta, (vii) restricciones por normas burocráticas y (viii) fuerza de los intereses corporativos para influir en la legislación. El mercado educativo está influido por el legado colonial que no da incentivos para la superación personal y que generó una estructura legal que reglamenta la manera en que la población debería comportarse, en ser del comportamiento efectivo.

Los diversos procesos de descentralización que han llevado a cabo los países no han sido evaluados. Argentina y Brasil han descentralizado actividades a sus provincias y estados, pero también han entregado fondos directamente a las escuelas. En El Salvador, Nicaragua y México se entregaron fondos a entes locales para que paguen sueldos a los maestros, lo que ha aumentado el tiempo efectivo que los maestros dedican a la escuela. Sin embargo, la descentralización puede requerir mayor transparencia de los mercados educativos y menor regulación legal, incluyendo la eliminación de controles formales (lo que puede no ser aprobado por el público). Eventualmente, la descentralización llega a coincidir con educación privada, pero conviene recordar que no basta desregular el acceso al mercado para asegurar su eficiente operación.

El disminuir la presión por una expansión lineal de la educación básica libera recursos para mejorar los insumos (incluidos los salarios de los maestros). Sin embargo, una vez que los bajos salarios inician el círculo vicioso de la selección negativa para ingresar a la carrera docente resulta difícil romperlo (toda vez que los salarios se elevan para todo el perso-

nal docente incluyendo un elevado número de docentes con una formación deficiente) y mejorar la formación de los docentes. Aumentar el salario de los profesores sólo podría mejorar la calidad de la educación en el largo plazo ya que seguirá enseñando el mismo personal (sin cambios en su formación y habilidad). Hasta ahora, ningún sistema de incentivos salariales ha tenido éxito, salvo la contratación por comunidades locales.

Los que administran la educación no necesitan recursos para expandir el sistema, sino que para innovar y mejorar su operación. La demanda para continuar la expansión lineal del sistema de educación se ha reducido (salvo en preescolar que debe acelerar su expansión y las diversas modalidades de atención para los niños que necesitan educación especial). Es el efecto de las menores tasas de crecimiento demográfico (como una consecuencia importante de la educación primaria universal, en especial de las niñas). Pero, en ciertos países la demanda para atender más jóvenes se ha desplazado hacia el nivel medio y superior. Salvo esos casos, la dificultad para asignar los recursos implica optar entre: más tiempo para aprender, materiales de aprendizaje adecuados, educación inicial (previa al ingreso a primer grado de primaria), atención para los niños que requieren educación especial, educación intercultural bilingüe cuando sea necesaria, educación permanente a la población adulta y por último (pero no menos importante) salarios para que los profesores trabajen una jornada completa. Afortunadamente estos elementos, necesarios para responder a los desafíos pendientes, se pueden financiar en la medida que las demandas actuales de desarrollo le asignan urgencia a la búsqueda de soluciones.

El rol de los Ministerios de Educación se debería adaptar a los cambios generados por la descentralización, el uso del mercado y la necesidad de mejorar la equidad y ampliar la responsabilidad por los resultados alcanzados (accountability). Este nuevo rol debería involucrar, en algunos casos crear, nuevas instituciones, públicas o autónomas, para: acreditar

instituciones, evaluar a los estudiantes, asignar subvenciones a la investigación por concursos de proyectos (con evaluadores externos), de manera competitiva, manejar sistemas de información y bancos de datos y facilitar el intercambio de los resultados de investigaciones. Además, hay que lograr una distribución de funciones equilibrada entre los niveles central, regional y local. Todas estas actividades requieren personal calificado en campos tales como la gestión, la informática, la medición de logros de aprendizaje y la investigación.

Algunas estrategias implican mejorar el contexto social para llevar a cabo una reforma educativa efectiva. Puede ser necesario cambiar los mecanismos y criterios para seleccionar el personal (profesores y directores), dar información sobre las posibilidades que ofrece el mercado laboral para que el mercado de la educación sea más transparente); o ajustar los incentivos y el contexto legal (por ejemplo, que los directores y profesores no tengan que pagar por los libros perdidos y dañados, porque esta norma hace que los libros no se usen y permanezcan guardados en cajas o estantes en las oficinas de los directores).

En resumen, el uso de los resultados de la investigación para tomar decisiones e informar al público puede contribuir a mejorar la gestión de la educación. También hay que ajustar la operación del Ministerio al nuevo contexto. El proporcionar información adecuada a los padres y alumnos para escoger objetivamente, entre las opciones educacionales existentes, introduce elementos de verificación de la calidad de cada una de las unidades del sistema. Al mismo tiempo, amplias consultas nacionales sobre aspectos claves contribuyen a definir estrategias de largo plazo. Es evidente que la estrategia adoptada será diferente según el país.

Desafío 4: Capacitar al maestro en servicio para que su rol profesional sea estimular el aprendizaje personalizado y grupal

La formación de los docentes es determinante

del éxito o el fracaso de los sistemas educativos. Desafortunadamente, existe una brecha en los niveles de formación ya que cerca de la mitad de los alumnos fracasa en primer grado, pero hay innovaciones muy bien evaluadas que muestran que los profesores pueden mejorar su formación cuando usan buenos diseños de aprendizaje. Modificar el rol tradicional del maestro es complicado porque exige cambios en la gestión de la escuela, incrementos en los salarios y en la jornada de trabajo y ajustes del contexto social global (tal como se vió en el tercer desafío). Sin embargo, experiencias exitosas llevadas a cabo en varios países muestran que el maestro puede: (i) dar atención personalizada a los alumnos o supervisar proyectos de grupos si reduce el tiempo que gasta en dar instrucciones e informaciones rutinarias en alta voz (si existen guías de aprendizaje impresas con dichas instrucciones e informaciones) y (ii) mejorar su formación profesional, intercambiando ideas con colegas en talleres periódicos y aprendiendo a usar computadores e intercambiando módulos de aprendizaje a través de redes locales, regionales o mundiales.

La brecha en la formación docente se puede ilustrar también por el uso indiscriminado del modelo frontal, ya que en un país el 80% de sus profesores secundarios “dictan” sus clases a los alumnos. Esta situación no es la excepción, sino la norma en la Región. Desgraciadamente la formación de los maestros no mejora substancialmente en cursos cortos en servicio. Aunque se puede ofrecer una excelente enseñanza mediante clases expositivas, ese enfoque es menos adecuado en los primeros grados, especialmente cuando el maestro tiene una formación débil, ya que termina usando el modelo frontal.

Los efectos negativos del método frontal aumentan por la selección negativa en el ingreso a la profesión docente. Los docentes cuya primera prioridad no era la docencia y que decidieron no ingresar a (o no quedaron en) la carrera elegida con prioridad (y que terminaron como docentes pero no desarrollaron una

vocación pedagógica durante su formación) pueden contaminar las clases que dictan con su frustración por no trabajar en su área preferida, despreocuparse de las necesidades básicas de los estudiantes o distorsionar objetivos educacionales claves. La investigación muestra que los bajos niveles de logro de los alumnos generan bajos niveles de satisfacción profesional que aumentan por los bajos salarios del profesorado. Las actitudes generadas por la selección negativa y los bajos niveles de satisfacción no mejoran fácilmente con los tradicionales cursos cortos de capacitación.

Aunque las preferencias de los padres sugieren que los maestros de las escuelas públicas tienen menor formación o efectividad que los de las privadas, ello no se refleja en un análisis cuidadoso de los rendimientos de los alumnos. La opinión pública considera que la educación privada ofrece una mejor enseñanza porque evita las recurrentes huelgas salariales o conflictos políticos (muestras realizadas en una docena de países permitieron constatar que una gran parte de los funcionarios públicos, aun los que trabajan en los Ministerios de Educación, matriculan a sus hijos en colegios privados pagados). En Chile, los padres prefirieron el sistema privado cuando se ofreció un subsidio para la educación privada equivalente al costo unitario público. Sin embargo, cuando se controlan los rendimientos de los alumnos por nivel socioeconómico de los padres, nivel de los compañeros (pares) y otros antecedentes, las diferencias de rendimiento desaparecen o se explican porque debe atender a los alumnos que expulsan las privadas.

Cuando faltan los maestros bien formados y comprometidos, la única alternativa es un buen diseño de aprendizaje que puede ser aplicado por el maestro en servicio promedio. Los materiales de autoaprendizaje liberan tiempo del maestro para un trabajo profesional, por ejemplo, con alumnos que tienen problemas para aprender (individualmente o en grupos). Como estos materiales los usan los propios alumnos, tienen que ser cuidadosamente experimentados y evaluados. Debe haber un informe de

evaluación para cada material a fin de que el maestro sepa con qué tipo de alumnos puede usarlos y cuáles son los resultados que se obtendrán (con una confiabilidad estadística adecuada) tal como ocurre con programas de televisión similares a "Sesame Street". Materiales bien diseñados permiten que el maestro use la mayor parte de su tiempo para ayudar a sus alumnos a resolver problemas de aprendizaje específicos. Las experiencias realizadas en ocho países indican que cuando se cuenta con materiales adecuados el trabajo del maestro (y de los alumnos) es más efectivo. En efecto, bastan sólo unas pocas sesiones de entrenamiento para que los maestros experimenten dichos materiales y la práctica les permita explicar las ventajas de su uso para ellos y para sus alumnos. Ese tipo de materiales permite capacitar permanentemente a los maestros. Con todo, la experiencia global indica que la formación antes del empleo también debería cambiar (como se analizará en el desafío 5).

La brecha entre el nivel requerido de formación de los maestros y su formación real (que también se puede estimar por la diferencia entre los rendimientos medidos y los logros esperados) se expresa socialmente en salarios bajos que son fuente de conflictos y huelgas; estas reducen el tiempo para aprender y limitan la posibilidad de elevar los salarios (como se analizará en el desafío 5). Existen permanentes demandas salariales ya que la mayoría de los que están contratados como profesores asumen tener el nivel de idoneidad requerido para enseñar. Los bajos rendimientos de los alumnos contradicen esa autoestimación, pero no existe un método efectivo para evaluar la habilidad profesional de cada docente en relación a los estándares requeridos para cumplir la función docente.

Las demandas salariales (y los conflictos que generan) también se ven afectadas por la alta participación femenina y los horarios escolares, porque más del 65% de los docentes de ALC son mujeres que tienen (prefieren) horarios a tiempo parcial (la sociedad y el mercado de trabajo suelen discriminar en contra del tra-

bajo femenino). Sin embargo, el nivel salarial esperado es aquel que la sociedad asigna a un profesor “varón, con horario completo y formación idónea”. Afortunadamente, tanto un consenso creciente para reducir la discriminación contra la mujer como las reducciones pre- visibles en el promedio de horas de trabajo en la vida (que podría pasar de las actuales 70.000 a 40.000 horas anuales en los próximos 15 años) eliminará dos de las fuentes de conflictos en materia de salarios.

La posibilidad de conflictos salariales en el sistema público es mayor que en el privado puesto que en muchos países los mejores profesores tienden a ser contratados por buenos colegios privados en donde los salarios pueden llegar a ser dos o cinco veces más altos (esto no ocurre en el Caribe, aunque el sector privado religioso tiene preferencia en algunos estados) o se mueven a otros sectores y abandonan la profesión docente. En resumen, hay presiones permanentes por mejoras salariales en el sector público.

La presión por mejores salarios en las escuelas públicas, incluye huelgas o amenazas de huelga (al menos alguna vez en cada año escolar). Los sindicatos de los profesores de escuelas públicas tienen un fuerte respaldo para presionar porque son una parte importante de los empleados públicos, están organizados en poderosas federaciones de sindicatos y cuentan con el apoyo de congresales y líderes de partidos políticos. En algunos casos, los profesores son figuras locales importantes cuyo rol político puede ser decisivo en tiempos de elecciones.

Aunque las huelgas periódicas no han logrado aumentar los salarios en las últimas dos décadas el menor tiempo de clases erosiona los niveles de logros. Algunos sindicatos están mostrando interés por mejorar los métodos de enseñanza y el aprendizaje a fin de elevar el prestigio social y los salarios. Tal cambio de actitud se puede relacionar con: la vocación docente; una mayor conciencia gremial sobre la importancia de un buen aprendizaje; las pruebas de rendimiento que muestran mejores re-

sultados (aparentes) en las escuelas privadas que en las públicas; la preferencia de los padres por escuelas privadas y los ejemplos de Japón y Corea que obtienen excelentes logros estudiantiles y que remuneran bien a sus profesores.

En resumen, una evaluación cuidadosa y realista de la formación de los maestros ayuda a decidir entre elevar la formación para que los maestros decidan cuando y cómo usar una variedad de modelos de enseñanza (la mejoría de la formación inicial solo tiene efectos a largo plazo y no es una alternativa a los problemas actuales) o realizar un esfuerzo concertado (en el que los maestros tienen un papel fundamental) para perfeccionarse en servicio usando materiales de autoaprendizaje para alumnos y el incentivo interno que generan más altos niveles de rendimiento de los alumnos. La opinión pública debería tomar conciencia del mejor resultado del trabajo profesional de los maestros (y del aprendizaje de los alumnos) a fin de apoyar un esfuerzo nacional para incrementar los salarios de los maestros más allá del mayor tiempo de trabajo.

Desafío 5: Mejorar la admisión y formación inicial y los criterios para contratar maestros

Los países llevan a cabo nuevas estrategias para la admisión a la carrera, la formación y la selección para puestos de maestros a fin de romper el círculo vicioso que generan el bajo nivel de preparación de los que postulan a la profesión docente, el método frontal utilizado por los profesores de los pedagógicos y la deficiente selección para los puestos vacantes en las escuelas. Estas nuevas estrategias pueden vencer los complejos y resistentes factores que han retrasado el avance hacia una mejor formación de los maestros y calidad del aprendizaje.

Las instituciones que forman maestros no pueden elevar las exigencias académicas para ingresar, porque hay pocos candidatos, pero pueden mejorar otros criterios para seleccio-

narlos. Unos pocos de los mejores graduados de la educación secundaria se sienten atraídos por la carrera de pedagogía por el valor intrínseco de la actividad, tienen vocación, prefieren una jornada diaria más corta, las frecuentes y largas vacaciones, las bajas exigencias de ingreso a la carrera, el que no se discrimine a las mujeres (al menos en el ingreso) y la estabilidad laboral. Pero esos graduados constituyen la excepción. La mayor parte no desea postular a pedagogía por los bajos salarios, el modesto prestigio social, las malas condiciones del lugar de trabajo y del equipamiento y la baja satisfacción profesional que está asociada a los bajos niveles de aprendizaje de los alumnos.

A pesar de los bajos puntajes en las pruebas de admisión a pedagogía, es posible usar las características personales relacionadas con el éxito profesional como criterios adicionales para seleccionar los futuros maestros. Pocos de los profesores en ejercicio eligieron enseñar movidos por su vocación e interés personal; la mayoría terminó enseñando porque no ingresaron a carreras post secundarias más prestigiosas (no fueron aceptados o no lo intentaron) o porque desean un trabajo que tome menos tiempo que la jornada habitual de las personas que trabajan. Esta forma negativa de seleccionar docentes es perjudicial ya que “enseñar es una actividad compleja que requiere un alto nivel de conocimientos y habilidades. La investigación sobre el efecto de las características del maestro en el rendimiento de sus alumnos sugiere que para seleccionar buenos candidatos para estudiar pedagogía o ingresar a la profesión docente convendría tener presente criterios tales como: motivación, optimismo y perseverancia en conjunto con los conocimientos, habilidades y otros factores de carácter personal. Estos criterios se pueden usar para seleccionar buenos futuros docentes dentro del actual rango de puntajes de “rendimiento académico” de los candidatos.

El problema de la selección negativa en la carrera docente aumenta por el predominio de un modelo único durante la formación inicial. Por ejemplo, las escuelas normales e institutos

pedagógicos piden que los alumnos aprendan los conceptos básicos de gramática estructural, lingüística, psicología del desarrollo o modelos didácticos, pero no llevan a cabo proyectos de aprendizaje que permitan el aprendizaje de los académicos en conjunto con los futuros maestros, no los preparan para desarrollar una enseñanza activa personalizada y grupal, ni practican estrategias eficientes para la actividad profesional en la sala de clases. Todo esto indica que es necesario introducir cambios muy drásticos en la formación inicial de los futuros docentes, para pasar de la transmisión a la reconstrucción del conocimiento. Argentina inicia un gran esfuerzo en esta área y ha cerrado el ingreso de nuevos alumnos, a un grupo de instituciones formadores de maestros, a fin de que los académicos que queden sin alumnos puedan mejorar su formación y preparar un currículo adecuado que enfatice la evaluación formativa de las prácticas pedagógicas, incluya trabajos de diseño de materiales e investigación tanto en escuelas regulares (de alto y bajo rendimiento) como en escuelas de demostración.

La formación de los futuros maestros debe ser consistente con los objetivos y estrategias analizadas en los cuatro desafíos anteriores. Al completar la formación deberían ser capaces de: (i) creer verdaderamente que TODOS los alumnos (niños y niñas) pueden aprender (ii) generar un aprendizaje personalizado y no limitarse a “pasar” materia; (iii) diseñar actividades de aprendizaje en que se vincula el comprender y el valorar; (iv) seleccionar experiencias de aprendizaje sobre los fundamentos de cada tópico o contenido y (v) estimular la curiosidad intelectual y la emancipación personal y, por ende, que la enseñanza deje de ser necesaria, porque el fin de una buena enseñanza es que cada alumno sea capaz de aprender por sí mismo.

Al término de su formación inicial, los maestros tendrían que ser capaces de: (i) enseñar usando métodos o tecnologías ya probadas y evaluadas (o métodos propios siempre que aseguren que el alumno logra un rendimiento aca-

démico más alto que el que alcanzaría con las técnicas que ya se han evaluado con éxito), (ii) desarrollar la capacidad de investigar más que obligarlo a que dé la respuesta “correcta”; (iii) utilizar los elementos del contexto conocido por los alumnos (aun cuando su familia quede bajo el promedio socioeconómico nacional), (iv) estimular y complementar las experiencias de aprendizaje de los alumnos más que esforzarse por transmitir los contenidos del aprendizaje (aceptar que el alumno es el que aprende), (v) diseñar un currículo pertinente seccionando secuencias de experiencias de aprendizaje (que ya han sido apropiadamente experimentadas y han dado buenos resultados) antes que “pasar” una lista predefinida de contenidos.

Existen interesantes criterios para seleccionar docentes y mecanismos o escalas de salarios que están siendo experimentados por diversos países (incluyendo la selección de los académicos que forman maestros). Cuando los niveles académicos son similares, las características personales (motivación, optimismo o perseverancia) son importantes para decidir. Por otra parte, cuando no existen maestros interesados en un puesto aislado o difícil (aunque hay maestros titulados y sin empleo en las zonas urbanas) el salario de ese puesto se debería aumentar hasta un nivel en que existan maestros formados interesados en trabajar en ese lugar.

En resumen, se están generando cambios importantes en la selección y formación de los académicos de las instituciones que forman los futuros docentes (incluyendo mejores mecanismos de selección de los que forman maestros y salarios adecuados) y en la admisión de futuros maestros. Esto permitirá que los futuros maestros sean capaces de cumplir sus labores conforme a lo que se ha planteado en los párrafos 134 y 135. Parece necesario prever uno o dos años de reentrenamiento, incluyendo el trabajo en escuelas de demostración, para que los académicos pongan en práctica los nuevos métodos de formación que entraña el presente desafío.

Desafío 6: Lograr los recursos públicos y privados que sean necesarios y utilizarlos efectivamente

Cuando se han precisado los cinco desafíos básicos para mejorar la calidad de la educación, hay que considerar los recursos disponibles y su uso. Ahora que los países de ALC compiten en los mercados mundiales sus niños deben disponer de un tiempo anual para el aprendizaje similar al de los niños de países desarrollados. Tienen que tener maestros bien preparados y materiales adecuados. Todos estos elementos requieren más recursos y una mejor utilización. Se requiere financiar más tiempo para aprender, ofrecer enseñanza pre-primaria universal; producir mejores materiales de aprendizaje (mejor diseñados y suficientemente probado su éxito) y mejorar los salarios de maestros que tendrían que trabajar más tiempo (el trabajo profesional del maestro en una escuela distinta, en que todos los alumnos aprendan, sería también reconocido por la sociedad que, por ende, elevaría los salarios).

Las sociedades democráticas reconocen el papel crucial de los educadores de todos los niveles y buscan darles las compensaciones sociales y económicas adecuadas, pero no pueden discriminar de acuerdo a sus capacidades reales. Sin embargo, hay que romper el círculo vicioso y el elevar el salario puede facilitar que se recluten mejores candidatos y así seleccionar mejores docentes, puesto que habría una mayor proporción que trabajará en la carrera preferida. Algunos países han elevado los salarios y convenido en más horas de trabajo diario por año, para que los niños tengan más tiempo para aprender y los maestros más tiempo para preparar sus clases o dar atención remedial o compensatoria.

Los gobiernos de América Latina y el Caribe han hecho numerosas declaraciones y se han comprometido a llevar a cabo reformas educativas e incrementar la inversión en la formación de recursos humanos. Lo han señalado solemnemente los presidentes reunidos en la Cumbre Iberoamericana de Bariloche, Argen-

tina, octubre de 1995 así como ha ocurrido en las cuatro Cumbres que la han precedido y en la Cumbre Hemisférica de Miami, en octubre de 1994.

Este es el momento de implementar reformas efectivas y esto implica un consenso social sobre el monto de los recursos que suministren el sector público y el privado para financiar la educación. En promedio, los países de América Latina y el Caribe destinan casi el 7% del PIB a la educación y a la formación de recursos humanos —en que 4.5% provienen del sector público. Sin embargo, un estudio realizado por la CEPAL y la UNESCO sugiere que el esfuerzo actual se debería incrementar en un 50% a objeto de establecer un sistema educacional capaz de responder a las demandas sociales.

También es posible que los padres tengan mayor responsabilidad en las decisiones sobre tipos y modalidades de escuelas para sus hijos —ya que ahora casi todos los padres han completado la escuela primaria— y que asuman una mayor proporción de los costos de educación. Los jóvenes, que ahora son actores de cualquier decisión que se tome en materia de educación, también pueden asumir el riesgo correspondiente (a veces en conjunto con sus padres) lo que permitiría, por ejemplo, reducir los requisitos formales de admisión a cualquier tipo de estudio, y aumentar las posibilidades de elección, pero el costo del fracaso sólo lo asumen los actores. Sobre estos aspectos conviene usar la experiencia disponible en todo el mundo.

Superar la brecha de la calidad de la educación (incluyendo el extender la formación inicial y en servicio de los docentes y mejorar los salarios de los docentes por más tiempo de trabajo implica importantes recursos adicionales. A pesar de que la mayor parte de los países de la Región han superado los severos problemas económicos de los años 1980, sus recursos siguen siendo limitados y se trata de asignarlos eficientemente a fin de obtener un impacto en la calidad. En términos de recursos nacionales, la reducción de la brecha de cali-

dad significa que, además de fondos para elevar los salarios, hay que disponer de fondos para gastos tales como: formación de maestros (inicial y en servicio para incorporar nuevos enfoques pedagógicos); textos escolares y materiales de autoaprendizaje; expandir la cobertura en educación preescolar; realizar campañas por medios masivos de comunicación que ayuden a los padres a propiciar una estimulación temprana; aumentar las horas anuales vigentes desde 800 hasta alcanzar las 1200 horas; mejorar la medición de los rendimientos y la difusión de los puntajes de alumnos y escuelas, así como experimentar y evaluar nuevos enfoques pedagógicos. El consenso social para lograr esos recursos es fundamental para asegurar la puesta en práctica de estrategias de largo plazo, a pesar de los cambios de gobierno.

La cooperación internacional tiene un papel importante en la puesta en práctica de estas estrategias, dada la gran cantidad de recursos que requieren los cambios. La cooperación externa destinada a la educación en América Latina y el Caribe alcanzó más de \$ 1.100 millones de dólares anuales durante el período 1990-1994. Esta cantidad es relativamente reducida en comparación con un gasto público de 40.000 millones de dólares anuales, pero representa aproximadamente cerca de la mitad de lo que se dedica a mejorar la calidad de la educación y representa una de las pocas fuentes de financiamiento flexible (no comprometida en salarios o costos fijos) que se puede usar en innovación.

En resumen, para canalizar mayores recursos hacia la educación, los países de la Región buscan lograr consensos para realizar esfuerzos nacionales para aumentar los fondos públicos y privados para la educación. El esfuerzo público promedio debe llegar al 6,5% del PIB. Para absorber la cooperación internacional los países deben coordinar los distintos proyectos financiados por agencias internacionales; en tanto que las agencias internacionales continúan buscando maneras de mejorar la coordinación y la comunicación, entre sí y con

los países, a fin de que las inversiones sean tan eficientes y efectivas como sea posible.

El próximo paso : educación para el desarrollo y la paz

El ofrecer una educación permanente para todos, incluidos los docentes, parece ser la síntesis de la agenda del futuro en ALC, si los países de la Región desean que sus pueblos tengan acceso al conocimiento y sabiduría necesarios para la transformación productiva con equidad social. Este objetivo va más allá de los objetivos que dieron origen al PPE, pero responde a la prioridad que los países dan hoy día a la educación y a la producción de conocimiento. La operación del PPE permitió diseñar una política global en educación básica y su puesta en acción, pero los cambios observados en la sociedad requieren los ajustes correspondientes con los objetivos.

En 1979 los Ministros de Educación de la Región analizaron el estado de la educación en su conjunto y centraron los objetivos del PPE en la educación básica y la alfabetización. El punto de partida para replantear los objetivos del PPE en función de la educación permanente es también el análisis global de los sistemas educativos. La educación permanente y la formación involucran diversas alternativas en cada una de las etapas de la vida y atención a las necesidades básicas en cada una de ellas. Los países ensayan diversos sistemas para atender esas necesidades que crecen con la mayor frecuencia con que se cambia de empleo (al menos seis veces en la vida), las nuevas características de los puestos de trabajo y las mayores expectativas de vida y de trabajo. La evolución de los procesos de integración y el continuo cambio tecnológico también contribuyen a elevar la prioridad de la educación permanente. La educación no puede seguir siendo un tren que deja en la estación a los que no se suben a tiempo.

En el futuro, la educación será comparable a un complejo sistema de transporte listo para llevar nuevos pasajeros a su destino, por ines-

perado que sea. Por ejemplo, la educación superior –universidades y otras modalidades de educación superior– incrementa sus posibilidades como fuente permanente de aprendizaje, al ofrecer cursos de “reciclaje”, de certificación de conocimientos sin requisitos ni formalidades específicas que cumplir (pero los estudiantes asumen el riesgo del fracaso por no tener la formación previa adecuada que antes se les exigía). El próximo paso en educación permanente consistirá en ofrecer “educación sin fronteras” (aprovechando todas las actividades como oportunidades para aprender) y en ofrecer continuas oportunidades de reinsertarse en la educación. Este paso está en estrecha relación con uno de los objetivos de la UNESCO que consiste, precisamente, en estimular la formación y la certificación individual de conocimientos y habilidades.

Una reformulación del PPE en la perspectiva de la educación permanente involucra la adopción de decisiones simultáneas en lo que respecta a: (i) los niveles de actividad que tendrán los mecanismos alternativos para aprender en cada etapa de la vida y (ii) los recursos financieros adicionales que se asignen a cada uno de los diferentes tipos y alternativas de educación.

La UNESCO y otras Agencias han llevado a cabo un análisis diagnóstico, en esta perspectiva, y han identificado nueve áreas (además de los temas considerados en los seis desafíos) que merecen una atención prioritaria: la educación secundaria (incluyendo la enseñanza técnico-profesional); oportunidades para la juventud en situaciones de riesgo; la formación inicial de los maestros (que se ha comentado en el desafío 4 por su impacto directo en la calidad de la educación básica); la educación especial; la alfabetización funcional, la educación superior (programas de pregrado); los programas de investigación y formación de nivel doctoral y la investigación y el desarrollo de la educación. Los países deben decidir en cuanto a su urgencia relativa y en la necesidad de cooperación regional.

La educación secundaria y vocacional (re-

gular y para adultos) ya no se puede organizar sólo en términos de una larga lista de contenidos y de habilidades intelectuales (como se discutió en el capítulo IV). Ese objetivo fue válido en los años 60 cuando sólo 10 a 20% de cada grupo de población se matriculaba en el nivel secundario. En la actualidad más de la mitad de la población joven tiene acceso a la educación secundaria (y continúa aumentando) y el problema consiste en cómo ayudar a esos jóvenes a seleccionar alternativas de aprendizaje relacionadas con su futuro laboral, o con opciones de aprendizajes superiores y donde pueden encontrar conocimientos significativos que necesitan para comprender (o actuar en) situaciones cotidianas (incluyendo los cambios que se operan en su propia personalidad) o para realizar actividades relacionadas con los permanentes cambios en que ellos mismos se encuentran insertos. Las experiencias de aprendizaje en la educación secundaria se deberían relacionar con la vida diaria y el mundo del trabajo a fin de complementar una gradual introducción a una educación activa y participativa y facilitarles una transición más fácil al mercado laboral.

El dilema fundamental, en este nivel, tiene que ver con el optar entre excelencia y equidad. ¿Deberían los estudiantes recibir experiencias curriculares idénticas, sea cual sea su rendimiento pasado, sus aptitudes normales o sus intereses vocacionales? Sea como sea, la educación secundaria tiene que: (i) promover el respeto a la ley, (ii) estimular el logro de un consenso social en un contexto democrático, (iii) estimular la libertad de expresión y el respeto a las opiniones ajenas en una sociedad pluricultural, (iv) apoyar el funcionamiento independiente de la justicia en el libre juego de las prácticas democráticas, (v) aumentar la capacidad de indagar sistemáticamente los principios y resultados de las tecnologías y dominar los principios básicos y las ideas que sustentan el desarrollo tecnológico. Las instituciones de educación secundaria deberán dar alta prioridad al desarrollo de habilidades en materia de comunicación, matemáticas y ciencia.

Si bien los alumnos de secundaria y vocacional son en realidad “consumidores pasivos de conocimientos”, resulta necesario crear un “ambiente de producción de conocimientos”. Este cambio implica usar métodos alternativos al modelo frontal tales como: actividades por proyectos; grupos de discusión; seminarios (con informes sobre distintos temas previamente asignados a los alumnos); análisis sistemáticos basados en visitas de estudio y preguntas a personalidades invitadas cuyas actividades resultan importantes para los estudiantes. Conviene explorar, además, la participación de la comunidad empresarial local y oportunidades de educación “dual”. Se debe estimular las oportunidades para trabajar (o aún jugar) con computadores. El realizar estudios sobre la enseñanza y aprendizaje de idiomas extranjeros (que consideren las ventajas y desventajas entre unas pocas horas semanales o una plena “inmersión” en un período corto en ese tipo de aprendizajes) permitiría contrarrestar las presiones corporativas para continuar con los actuales horarios. Junto con desarrollar la habilidad para manejar los lenguajes computacionales, existen juegos de roles o de simulación (por ejemplo el “SimCity” que estimulan la habilidad para crear alternativas; tomar decisiones bajo incertidumbre; programar el uso de recursos; tener en cuenta complejas relaciones con el desarrollo y el medio ambiente y motivar a los participantes a que perseveren durante el largo tiempo que se invierte en jugar.

Aumentan las oportunidades que complementan la educación secundaria tradicional, por ejemplo las destinadas a que los jóvenes en situación de riesgo puedan aprender y capacitarse. Aumenta la presión para ofrecer estrategias efectivas para reducir el crimen y la violencia entre los jóvenes (especialmente los desempleados) y para reforzar los elementos de una cultura de paz al dar un acceso más equitativo al conocimiento y trabajo. La lucha contra el SIDA se puede beneficiar de las actividades extracurriculares y de los programas para jóvenes que ofrecen las escuelas secundarias así como las bibliotecas comunitarias

que funcionen estrechamente ligadas a (o en los propios) establecimientos escolares. Es un área en la que existe mucha innovación y donde UNESCO se ha constituido en un centro de información en estos temas y facilita la colaboración de los especialistas del mundo. Es un área donde muchos aspectos de la educación (valores, trabajo en grupo, formación vocacional y oportunidades para jóvenes y adultos) tienen que colaborar estrechamente.

La formación inicial de los docentes necesita una revisión en profundidad porque los profesores ya no son la principal fuente de información para los niños como se señalaba en el desafío 5. Su papel consiste en guiarlos en el acceso y uso de la creciente diversidad de fuentes de información, en ayudar a resolver problemas específicos y en aprender junto a sus alumnos usando guías o “mapas de construcción del conocimiento”. Esto implica un cambio en la formación inicial del profesor, en términos de una habilidad creciente para diseñar y ofrecer experiencias activas de aprendizaje. Se busca ofrecer estrategias para aprender a leer y escribir y se experimenta con “mentores” que eleven la formación a este nivel. En resumen, se diseñan y seleccionan mecanismos que permitan aumentar el compromiso y los incentivos para mejorar las políticas a largo plazo de formación inicial de los maestros, los que se combinan con nuevos enfoques de aprendizaje que permitan mejorar los procesos en la sala de clases y superar la formación deficitaria que se observa en una parte importante del personal.

La educación preescolar es la primera etapa de la educación permanente y se debe ampliar para facilitar el enfoque activo en la educación básica, estimular una matrícula oportuna y preparar el ingreso de los niños al nivel primario—especialmente para los niños que viven en las áreas urbano-marginales y en las regiones rurales, para quienes la compleja transición al primer grado, en que prevalece el modelo frontal, les exige permanecer en silencio y sin posibilidades de moverse—suponiendo que la educación básica mejorará en el resto de la déca-

da. Los profesores de jardines infantiles pueden interactuar con los de básica si queda espacio libre para ofrecer educación inicial en la escuela básica. Puede quedar espacio libre si se matricula a los niños en la edad que corresponde (aprovechando el menor crecimiento demográfico) puesto que se reduce el número de repitentes, especialmente en el primer grado (y se estabiliza el tamaño en los grados superiores). Es incluso posible integrar preescolares en las salas de primer grado cuando existe una enseñanza activa y participativa apoyada en materiales adecuados. Programas de televisión como “Plaza Sésamo” (Sesame Street), programas para que los padres den estimulación a los niños (como los de Chile, Colombia y Cuba) o para la estimulación temprana, se pueden usar como complementos (o en ciertas etapas como sustitutos) de la educación preescolar. En sus comienzos, la educación inicial se puede ofrecer con la participación de la madre, padre o de algún pariente. Este tipo de ayuda permite mantener los costos de los proyectos de educación preescolar, en niveles similares a los de la educación primaria (hasta que se alcance la preescolarización universal) ya que los cursos del nivel preescolar tienen que ser poco numerosos y, por ello, su costo unitario puede ser el doble del de la educación primaria.

Se puede ofrecer buena educación especial en todos los países que han puesto en práctica aprendizajes personalizados o grupales, aunque reuniendo los casos más complejos en escuelas especiales. La educación especial es un ejemplo de la necesidad de atender la diversidad de las necesidades básicas y es clave para avanzar hacia la equidad en educación examinada en el desafío 2. La UNESCO ha trabajado el proyecto “necesidades especiales en el aula” en la mayor parte de los países de ALC y se dispone de experiencias significativas que se pueden compartir con otros países interesados.

La alfabetización funcional, tarea prioritaria con personas jóvenes y adultas con pocos años de escolaridad, es un aspecto importante de la

educación permanente que también incluye el diseño y prueba de materiales para un aprendizaje personalizado y grupal. Esta educación busca estar permanentemente relacionada con la vida cotidiana y estimular el uso efectivo de la comunicación por escrito en temáticas directamente vinculadas a sus necesidades básicas de vida y de aprendizaje. Estos problemas afectan tanto a adultos como a jóvenes que abandonan la escuela a partir de aproximadamente los 14 años y los programas tratan de tomar en cuenta este hecho.

Los países hacen esfuerzos especiales para formar los futuros académicos y profesores universitarios. Pero menos del 20% de los profesores universitarios ha tenido una formación de nivel doctoral por lo que los estudiantes de las universidades tienden a ser formados de manera memorística a partir de síntesis de textos desactualizados. Este bajo nivel de formación se relaciona con los bajos salarios de los académicos y las limitadas posibilidades de estudios de graduados que existen a nivel nacional (o la dificultad para financiarlos en el exterior). Los salarios de las universidades han ido disminuyendo en términos reales y no se prevén incrementos (a corto plazo) porque tienden a ser exigidos para todos los académicos. La expansión de los estudios de pregrado tiende a realizarla el sector privado ya que los fondos (públicos) para la universidad suelen beneficiar a una élite.

Los programas de nivel graduado se expanden, poco a poco, para estimular la investigación y entrenar las próximas generaciones de académicos. Suelen organizarse juntando recursos de programas doctorales, fondos de becas de perfeccionamiento y fondos para proyectos de investigación en curso. También se usan mecanismos especiales para aumentar los salarios de investigadores de nivel internacional que puedan participar como docentes en los programas de postgrado (si no se elevan sus salarios se corre el riesgo de que dicho personal emigre al extranjero porque tiene valoración internacional). La élite de investigadores de nivel internacional es alrededor de un

10% de los docentes universitarios. El costo de un programa que incluya fondos para la investigación para un grupo reducido de académicos de alto nivel (y que incluya subsidios adicionales a los salarios) y becas de doctorado (para académicos universitarios que no tienen ese nivel) se estima en un 20% del financiamiento público de los programas de las universidades (nivel de pregrado).

Es indispensable crear en cada país Grupos locales de reflexión (“think tanks”), relativamente autónomos y estables, que estudien respuestas adecuadas de largo plazo a todos estos desafíos y a las nuevas tareas que surgen en cada etapa (y evitar que sólo se des de respuestas frente a emergencias. Estos grupos –cuyos miembros pueden durar períodos de tres a cinco años– pueden llevar a cabo el análisis de la situación actual y la evolución del país, contar con recursos para contratar investigaciones y evaluaciones externas, comparar lo que caracteriza la educación nacional con lo que ocurre en otras realidades, realizar experiencias (investigaciones de diseño), evaluarlas y, por supuesto, proponer políticas alternativas para ser discutidas en las instancias ejecutivas y en comisiones parlamentarias o en grupos destinados a generar consensos nacionales. Para organizar estos grupos se pueden estudiar algunos mecanismos de organización autónoma (como los que operan en Uruguay) o las prácticas vigentes para contratar a los empleados por largos períodos (por ejemplo, para el poder judicial).

Hay que subsidiar la producción y el uso de los resultados de las investigaciones en materia de educación en ALC para mejorar la eficiencia de los sistemas educativos. La realización de investigaciones es una parte del desarrollo de programas de formación graduada de nivel doctoral, pero el uso de los resultados de las investigaciones implica un desarrollo creciente de las redes regionales de REDUC y de CERIS-CARICOM así como de otras redes nacionales de investigación. En estos programas, la investigación sobre el diseño y evaluación de los materiales de aprendizaje (mapas

para la construcción del conocimiento) tendría una alta prioridad. Hay que aprovechar y utilizar los resultados de investigaciones para diagnosticar los problemas educacionales (a nivel nacional y local) a fin de identificar las causas que los originan y los proyectos exitosos que pueden iluminar el diseño de políticas. De no ser así, la sabiduría convencional continuará siendo la influencia más importante para la toma de decisiones en el campo de la educación lo que puede conducir a políticas inapropiadas (como las mencionadas más arriba). Como los beneficios de la investigación en educación no pueden ser propiedad privada de las instituciones o investigadores, se deben dar subsidios públicos para esta actividad. Conviene dedicar al menos un 1% del presupuesto de educación a través de proyectos concursables revisados por evaluadores externos, programas graduados y becas para académicos sin formación doctoral. Redes latinoamericanas como REDUC podrían contribuir en las labores de los grupos de reflexión (“think tanks”) así como lo puede hacer la red Internet y todas sus probables expansiones. La UNESCO espera apoyar estos esfuerzos reforzando sus publicaciones especializadas y el Sistema Regional de Información (SIRI) del PPE. En cuanto a los países existen varios proyectos en curso para reforzar su capacidad de generar e intercambiar información y se está organizando un equipo regional que permita compartir los costos de generar los programas de computación y modelos de análisis.

Estos grupos y las redes de información colaboran en los esfuerzos de largo plazo, como los que está impulsando UNESCO con su proyecto Historia General de América Latina y del Caribe, con las redes de cooperación interuniversitaria, el programa UNITWIN de cátedras UNESCO, el programa Bolívar de fortalecimiento de la interacción entre las universidades y la industria, u otros proyectos cooperativos similares que han permitido desarrollar, en el marco de las redes regionales de UNESCO, temas tales como la planificación y gestión (REPLAD), la medición de calidad

(LLEVA), la educación de jóvenes y adultos (REDALF), la educación bilingüe, la educación en multigrados y la educación especial (PICPEMCE) o las estadísticas educativas (SIRI).

En resumen, desde el punto de vista de la educación permanente no se ha dedicado suficiente atención (o no ha existido adecuada investigación) para identificar los problemas claves de la educación, en especial los que se presentan en la escuela y la sala de clases en educación primaria y secundaria. La falta de información, o de acceso a ella, puede haber generado decisiones poco maduras que se basan en la sabiduría convencional, resistencia a enfrentar los verdaderos problemas y también a gastar demasiado tiempo en la búsqueda de soluciones de problemas poco pertinentes. La lista de problemas y posibles causas, analizados en este documento, puede servir para examinar la situación en cada país y lograr los consensos necesarios para establecer políticas de largo plazo.

Los países generan apoyo para las estrategias de largo plazo

El entregar información pertinente al público facilita alcanzar el consenso social requerido para implementar políticas de largo plazo (incluyendo la asignación de los recursos y los aumentos salariales). La opinión pública puede apreciar mejor las diversas alternativas que existen para mejorar la educación cuando se analiza, objetivamente, aun los temas de mayor controversia. Sin embargo, algunos países carecen de los mecanismos necesarios para llevar a cabo este proceso. Tales mecanismos pueden implicar, en el corto plazo, una pérdida de poder por parte de coaliciones y partidos políticos, pero generar una ganancia neta para la democracia, en especial en la capacidad de analizar seriamente las causas de los problemas educacionales y las estrategias para el cambio. Un análisis profundo del sistema global permite descartar explicaciones simples tales como “los gastos por alumno son demasiado

bajos”, “el proceso de enseñanza-aprendizaje puede mejorar gracias a la creatividad de los profesores”, o “el mejoramiento puede depender exclusivamente de las demandas de la familia”.

El diseño de estrategias efectivas para reformar la educación (de acuerdo a los elementos en que existe consenso) ha comenzado por la identificación de quienes se ven afectados por la baja calidad y equidad de la educación (pública) de los países de ALC y por caracterizar las causas de esos problemas, a fin de escoger la secuencia de acciones de discriminación positiva que involucra una reforma efectiva. También se han identificado los grupos e intereses que saldrán perjudicados a fin de tomarlos en cuenta y minimizar esos efectos. Una reforma efectiva implica la introducción gradual de un conjunto de cambios complejos más que intentar cambios drásticos y repentinos.

Aun cuando parece que en la educación de ALC ya se han intentado todos los cambios posibles, la mayor parte de los cambios han estado relacionados con aspectos institucionales. Una reforma pedagógica efectiva que

pueda mejorar la calidad está solamente por empezar. De ahí el interés de UNESCO por comparar las experiencias de innovación de los países y el programar esfuerzos conjuntos para realizar experiencias y evaluaciones.

UNESCO, como organización intergubernamental, que ha recibido un mandato mundial, se esforzará por colaborar con los países de América Latina y el Caribe en el diseño y puesta en práctica de las recomendaciones y estrategias que se puedan adaptar a la realidad de cada país y las que respalden los jefes de estado y de gobierno de la región. La Organización dará asimismo, una atención prioritaria a la coordinación de recursos nacionales e internacionales y el compartir y comparar experiencias en curso que se llevan a cabo en la región y que tienen que ver con problemas comunes. Finalmente, UNESCO estimulará las comparaciones entre los resultados evaluados y los esperados a fin de centrar su actividad en las iniciativas más importantes que se lleven a cabo para mejorar la calidad y la equidad de la educación en América Latina y el Caribe.

WWW Y NUEVAS DIRECCIONES DEL CORREO ELECTRONICO

1. Se encuentra disponible nuestro servicio WWW (World Wide Web) para acceso a información distribuida por la UNESCO a través de la dirección

<http://www.unesco.org/>

la cual es posible acceder mediante software Netscape, MOSAIC u otros similares.

2. La UNESCO/SANTIAGO. Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile y sus Redes (REPLAD, REDALF, PICPEMCE, SIRI), puede ser accesada mediante el correo electrónico a través de dos casilleros electrónicos INTERNET. El primero se encuentra conectado con la sede en la oficina de la UNESCO en París. Su dirección es:

uhstg@unesco.org

El segundo casillero electrónico es a través de la Universidad Católica de Chile. Su dirección es

unesco@lascar.puc.cl

A través de estos casilleros se pueden enviar tanto comunicaciones como documentos.

EVALUACION DEL RENDIMIENTO DEL ALUMNO. INVESTIGACION EN LA SALA DE CLASES: ACCIONES PEDAGOGICAS COMPLEMENTARIAS

Ubiratan D'Ambrosio*

Aun cuando muchas de las referencias presentes en este trabajo aludan a la matemática, la discusión y las propuestas son generales y válidas para todas las materias del currículo.

La evaluación aparece como un juicio sobre el alumno y es, paradójicamente, aplicada por quiénes serán responsables de su inevitable fracaso, el profesor.¹ Si estamos lamentándonos del hecho de que los alumnos sean maltratados por un sistema ineficiente y brutal, no son menos víctimas de esa misma situación los propios profesores. Sobrellevar una profesión tan desgastante emocionalmente, en condiciones sociales y salariales humillantes, siendo muchas veces señalados como responsables del fracaso –inevitable– de un sistema equivocado, que insiste en invertir en remiendos que lo mantienen en la misma situación, hacen de los profesores unos verdaderos héroes, pasivos y conformistas, de la sociedad moderna.

Tanto la evaluación de los alumnos a través de pruebas y test, como los resultados de la investigación han sido objeto de innumerables reflexiones. Ha habido intensa discusión sobre la evaluación a propósito del creciente índice de reprobación, de repitencia y de deserción. Es una preocupación internacional. Y también se ha criticado mucho a los investigadores, especialistas en educación, señalando que sus investigaciones, incluyendo los resultados que pasan a constituirse en la disertación o en la tesis de Magíster o Doctorado, poco o nada tienen que ver con la educación que se da en las salas de clases.

Son observaciones, en general, injustificadas. Si bien es verdad que la mayoría de las disertaciones y tesis quedan guardadas en un rincón no muy visible de las bibliotecas, debemos reconocer que sus resultados y prácticamente todo lo que se investiga y se publica tiene mucho que ver con la educación como un todo y con la acción pedagógica, aun cuando lamentablemente no son conocidas por los profesores o bien son inaccesibles para ellos. Los profesores difícilmente disponen de otros medios que no sean su sentido común y su libro de didáctica. Por ello, las innovaciones importantes terminan no teniendo el impacto deseado en la educación. Este es el panorama no sólo en Brasil, sino en todo el mundo.

Por ejemplo, muchos de nuestros sistemas adoptaron el modelo de aprobación por ciclos, en los que el alumno es sometido a un examen sólo después de dos o tres años de escolaridad. Aunque se disponga de indicadores de lo acertado que puede ser el modelo en base a ciclos

¹ Es habitual en los Estados Unidos el caso de profesores demandados judicialmente por los padres, sobre la base del bajo rendimiento de sus hijos. De hecho, las asociaciones de profesores le ofrecen a sus asociados seguros para enfrentar procesos de indemnización promovidos por los padres. Tengo antecedentes de procesos similares aquí en Brasil.

y se justifique, incluso, la adopción de ciclos más extensos (de 8 años y de 3 años), la incompreensión de los profesores, padres e inclusive de los alumnos está generando un movimiento hacia el retorno de los exámenes tradicionales y se habla hasta de exámenes nacionales.

Esta materia no debiera ser tan controvertida, puesto que no hay elementos que favorezcan un sistema u otro. Ninguna investigación es convincente para afirmar que las evaluaciones, *de la forma en que están actualmente siendo aplicadas*, son indicadores de rendimiento escolar. Por el contrario, hay importantes investigaciones que han mostrado que los resultados de un curso tienen poco que ver con el desempeño en cursos posteriores, contrariando, de este modo, las expectativas al respecto. En especial en matemática, se constata la incapacidad de transferir conocimiento hacia una situación nueva.

Dos ejercicios para los profesores de aula

- i) Haga una prueba, corrija y divulgue los resultados como lo hace normalmente. Guarde las pruebas corregidas. Aplique tres meses después la misma prueba *sin avisar a los alumnos* y corríjalas nuevamente. Compare los resultados. Podrá percibir la discrepancia, es decir, los resultados no indican que los temas hayan sido asimilados por los alumnos, aun por quiénes los aprobaron la primera vez.
- ii) Si usted está enseñando ecuaciones utilizando a, b, c... con coeficientes x, y, z... como incógnitas, haga una prueba usando x, y, z... como coeficientes y pida que los resuelvan con a, b, c... Por supuesto, no prevenga a los alumnos sobre ello.

Lo anterior apunta a que la evaluación mediante test y exámenes da escasa cuenta de los aprendizajes. En verdad, los alumnos aprueban test para los cuales han sido *entrenados* y es esencial distinguir educación de entrenamiento. Ya tuve la oportunidad de opinar sobre el excelente trabajo desarrollado por pro-

fesores de cursos que preparan el ingreso a la universidad que son verdaderos artistas como "entrenadores". Pero insisto que el entrenamiento no es educación en el sentido de capacitar generaciones futuras para el pleno ejercicio de su ciudadanía, dando y recibiendo lo que la sociedad, como un todo, les solicita y les adeuda.

La evaluación tiene directa relación con la filosofía de la educación a la que adherimos. Es interesante destacar que el fenómeno del aprendizaje es reconocido en todas las especies animales y tiene que ver con la capacidad de sobrevivencia. En el hombre esto no es diferente. Se aprende a respirar, a comer, a andar y así sucesivamente. La evaluación de ese aprendizaje es intrínseca al proceso. ¡Si no se aprende a comer, se siente hambre; si no se aprende a andar, se permanece en el mismo lugar!

En educación, en la tradición occidental postmedieval que le ha sido impuesta a todo el mundo en estos últimos cuatrocientos años, se pretende cuidar prioritariamente el intelecto como algo que nada o poco tiene que ver con el cuerpo. Gracias a una concesión a la tradición que viene de los romanos, se habla de "*mente sana en cuerpo sano*". Sobretudo en Brasil, esto es puramente simbólico en el sistema educacional y un joven que se destaque en deporte, difícilmente progresará en su carrera si no tiene éxito en materias importantes que están encabezadas por la matemática.

Me acuerdo de mis tiempos en que trabajaba en el Consejo Estatal de Educación de Sao Paulo. Muchas veces no aprobé las solicitudes presentadas por los padres que pedían la promoción de sus hijos que habían aprobado matemática, pero habían reprobado otras materias. Su raciocinio era: si aprobó matemática, es suficiente. El resto es superfluo. Mi posición contra la reprobación nunca fue motivo como para permitir un libertinaje en el sistema vigente. Y la valorización de una disciplina por sobre otra es efectivamente una forma de libertinaje intelectual, así como la valorización de cualquier aprendizaje sobre otro.

¿Qué es más importante aprender: el punto

3 o el punto 5? ¿Qué sabemos acerca de lo que es importante, en términos de aprendizaje, para un individuo a lo largo de su vida?

¿Qué sabemos acerca de cómo responder mejor a sus ansias de conocer, de explicar y de actuar? Respecto de individuos matriculados en el mismo curso ¿qué sabemos de ellos? ¿que tienen el mismo promedio de edad en años? ¿qué significa eso? ¿Cómo sería el comportamiento natural de ese individuo –alumno– en tanto a partir de ese comportamiento se justifica controlarlo, reprimirlo o forzarlo a alterarlo para que pueda integrarse a una sociedad, de acuerdo a criterios de normalidad,² de comportamiento, de salud y de conocimiento determinados por la sociedad? ¿Cuándo le estaremos dando a ese ser (sustantivo) la oportunidad de ser (verbo)?

La dicotomía entre hacer y saber tiene relación con el cartesianismo que se impuso desde el siglo XVII. Y desde entonces se estableció en la filosofía occidental, dicotomizar el comportamiento del ser humano entre cuerpo y mente, entre materia y espíritu, entre saber y hacer, entre trabajo intelectual y manual. Se desarrollan, a partir de entonces, teorías de aprendizaje que diferencian un saber/hacer repetitivo de un saber/hacer dinámico, privilegiando al repetitivo. Hay expectativas de resultados que responden al modelo y esas expectativas, por su parte, privilegian el saber como conocimiento y el hacer como producción; la producción es confrontada con el modelo por un *control de calidad* y el conocimiento por la *evaluación*. En verdad, ambos están en la misma categoría de confrontación con un modelo y son estáticos. En otros térmi-

nos, la evaluación del modo como se practica habitualmente, parece más un test del modelo de calidad de un producto hecho masificadamente. Tiene poco que ver con las personas en su pleno sentido.

El hacer creativo, propio de las obras artísticas, pasa por incomprendiones; el saber especulativo, propio de la producción intelectual, es prácticamente imposible de constatar. De este modo, se desarrollan sistemas que evitan las dificultades inherentes a la creatividad y a lo especulativo. La innovación es muy difícil de ser estimada. Por tanto, se desarrolla una estimación de lo más fácil, de lo que está masificado, modelo del saber y del hacer repetitivo por medio de una evaluación como control de calidad.

El paralelo va más lejos cuando comienzan a desarrollarse sistemas de masificación en la educación y en la producción. La idea del “gerenciamiento científico” introducido en el sistema de producción industrial por F.W. Taylor al inicio del siglo, tiene un paralelo muy importante en la educación matemática. Al introducirse el sistema de masificación en la educación, el alumno es tratado como un automóvil que debe salir luego de su proceso de montaje y este es el *objetivo* del proceso, en el cual va siendo conducido y en cada “estación”, en cada curso, le son colocadas ciertas partes, es decir, motor, carrocería, ruedas, que corresponden a *contenidos* programáticos y para lo cual fue entrenado quien es responsable del montaje, a fin de utilizar un tiempo determinado, vale decir, con una *metodología* pre-establecida. Lo análogo al taylorismo en educación es el currículo, con sus componentes, *objetivos*, *contenidos* y *métodos*. Pero así como en la línea de montaje se debe hacer, en cada estación, un control, a fin de saber si el motor efectivamente fue colocado y está funcionando, al final de cada curso se hace un examen; a su vez, al final del montaje, el automóvil debe salir andando y necesita otro examen para saber si funciona, de acuerdo con las especificaciones del mercado comprador. Esto no es para mí educación. Es entrenamiento de

² El discurso sobre la normalidad, sobre lo correcto es uno de los temas más fascinantes del mundo moderno y que debiera ser prioritario en las reflexiones sobre educación, sobre comportamiento, sobre salud y criminalidad. Recomiendo la bellísima disertación para el Magíster en Educación de Anna Maria G.H. Schmitt titulada “O Fetiche da Formação Escolar e Acadêmica”, Universidad Federal Santa Catarina, Florianópolis, 1994, que espero que luego se transforme en un libro.

individuos para ejecutar tareas específicas. Son objetivos intelectualmente pobres, tal vez como para preparar mano de obra para un trabajo rutinario, pero no para una educación adecuada a una sociedad moderna y democrática.³

El componente crítico debe ser dominante en esa modalidad de educación. Al respecto y además para el paralelo con el taylorismo, se sugiere consultar el importante trabajo recientemente publicado de Ole Skovsmose.⁴

¿Cómo es posible avanzar en estas reflexiones? Una primera cuestión tiene que ver con el currículo. ¿Cuál sería la definición de currículo? Así como el taylorismo establece un estilo de producción y sirve como estrategia para ejecutar esa producción, podemos definir *currículo* como una estrategia para la acción educativa. Al analizar el currículo, identificamos sus tres componentes: objetivos, contenidos y métodos. Naturalmente esos tres componentes están integrados en un mismo proceso y tenemos una interesante representación cartesiana para el currículo.

Claramente, los objetivos, los contenidos y los métodos deben ser solidarios entre sí.⁵ Una de las razones más fuertes para el denominado fracaso de la matemática moderna fue el hecho de que fueron alterados los contenidos sin una adecuada reformulación de los objetivos y métodos. Y sin duda, las dificultades de la implementación del uso de calculadoras y computadores en las escuelas aun son grandes debido a la insistencia de mantener los contenidos tradicionales y los objetivos tradicionales:

habilidad en operaciones y resolución de problemas tipo.

Las calculadoras y los computadores deben ser acompañados por una reformulación de los contenidos, dejando de lado cuestiones que sólo se justifican por estar en el programa desde hace tiempo –tales como operaciones, solución de problemas artificiales y especialmente poco interesantes– y avanzar hacia cuestiones modernas que no podrían ser abordadas sin esa tecnología. Y los objetivos de la educación de hoy no pueden, naturalmente, capacitar a alguien para repetir cosas desconectadas de la realidad actual, es decir, para hacer test y exámenes que son absolutamente artificiales. Como dice Robert Reich, actual Secretario del Trabajo de Estados Unidos en su bella propuesta de educación para el futuro “ los test estandarizados continúan siendo un método muy preciso para medir pocas cosas que están más allá de la habilidad de los niños para responder a test estandarizados”.⁶

Esta cita nos lleva a reflexionar sobre los test estandarizados que son una forma, todavía más inútil y engañosa de hacer evaluación que los exámenes y test comunes y que lamentablemente comienzan a ser propuestos en muchos países, incluyendo a Brasil, como una medida para mejorar la enseñanza. Quiero esclarecer mi opinión sobre los exámenes y los test los cuales no dicen casi nada sobre los aprendizajes y crean enormes deformaciones de la práctica educativa. De hecho, además de que no dicen nada, los test y exámenes tienen un efecto negativo. Sobre este punto, consultar el excelente programa de investigación de Teresa Amabile relatado en su importante libro que publicó hace ya 10 años, pero muy poco conocido por los educadores.⁷

Sin embargo, más de alguien puede decir: si la evaluación es necesaria en todo lo que se

³ Ver el capítulo Ubiratan D'Ambrosio: “Cultural Framing of Mathematics Teaching and Learning” en *Didactics of Mathematics as a Scientific Discipline*, eds. R. Biehler, R.W. Scholz, R. Strässer y B. Winkelmann, Kluwer Academic Publishing, Dordrecht, 1993; págs. 443-445.

⁴ Ver el libro de Ole Skovsmose “Towards a Philosophy of Critical Mathematics Education”, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, 1994.

⁵ Consultar mi libro “ Da Realidade à Ação: Reflexões sobre Educação e Matemática”, Summus Editorial, Sao Paulo, 1988, para una discusión más profunda sobre currículo.

⁶ Robert B. Reich, “The Work of Nations”, Vintage Books, New York, 1992; p.227.

⁷ Teresa Amabile, “The Social Psychology of Creativity”, Springer-Verlag, Boston, 1993.

hace ¿por qué no lo es en educación? Y tiene razón, la evaluación es necesaria y puede ser hecha de una forma más adecuada como la que propongo a continuación.

El proceso educacional es global y, en verdad, siempre produce resultados positivos, pero muchas veces no los que se pretendían. En cada momento a lo largo de la vida hay aprendizajes que ocurren, normalmente, sin la interferencia de la escuela o del profesor. En una sala de clases ¿qué se está aprendiendo en esa concepción holística del aprendizaje? Mucho, sobre muchas cosas, que probablemente tienen poco que ver con lo que el profesor pretende que el alumno aprenda. La evaluación sirve para que el profesor verifique lo que fue comprendido de su mensaje, si alcanzó su objetivo de transmitir ideas - transmisión de ideas y no entrenamiento.

En el caso de los estudios teóricos, esto se puede alcanzar mediante un análisis de cómo fue recibida la clase por el alumno, cuál contenido le quedó luego que el profesor intentó transmitirle algo. Esto puede ser visto a través de un *informe-evaluación* de clases, entregado al profesor de acuerdo a algunas reglas:

1. identificación del alumno, del profesor, de la asignatura, del tema de la clase, fecha y número de la clase;
2. una síntesis del contenido de la clase en un *espacio limitado*, que no exceda una página;
3. bibliografía y referencias pertinentes *que no repitan las sugeridas por el profesor*;
4. comentarios y sugerencias sobre la clase, el tema, la disciplina, en no más de 10 líneas.
¿Por qué hago esta propuesta? Vamos punto por punto.

1. En cada clase, el alumno debe ubicar el tema tratado, insertarlo en la asignatura que constituye un trabajo continuo. Esto le ayuda, en cada clase, a mantener una unidad de temas. Es necesario incluir el nombre del alumno y del profesor, puesto que curiosamente, muchas veces se llega a final de año sin saber el nombre completo del profesor y, en ocasiones, el profesor no sabe el nombre de sus alumnos. Saber esto *interesa* a ambas partes.

La repetición ayuda a retener en la memoria las cosas que interesan saber.

2. La sugerencia de limitar el espacio escrito sobre el contenido de la clase es para incentivar la redacción de una síntesis del tema. Naturalmente, una sala de clases bien escuchada o sobre la cual se toman buenas notas, posibilita un informe extenso. Sin embargo, para escribir su contenido en un espacio limitado, es necesario un grado de comprensión del tema. Por lo además, la vida diaria requiere en todas las áreas de la actividad, la capacidad de sintetizar ideas en un espacio pre-determinado.
3. La oportunidad del alumno para opinar sobre temas que juzga relacionados con el tema de la clase es muy importante. Se siente valorizado. En diversas ocasiones, le permite al profesor conocer alguna obra o autor que desconocía.
4. ¿Cómo se está sintiendo el alumno respecto de la satisfacción de sus expectativas sobre el curso? ¿Qué podría hacer el profesor para mejorar su clase y su presentación? En muchas ocasiones, saber que su trabajo está siendo valorado es estimulante para el profesor.

Pero tal vez lo más importante es que el profesor, a través de esos instrumentos (*informe-evaluación*) está en posesión de uno de los materiales más ricos para la investigación en educación. La lectura y análisis de esos informes, siguiendo una forma de sistematizarlos que es fácil de aprender, lo ubica en la categoría de investigador en educación matemática y estará en condiciones de planificar y ejecutar su acción pedagógica como una respuesta a las expectativas de sus alumnos y de conocer los límites y las condiciones en que podrá ejecutar su acción. Esto constituye una de las propuestas más interesantes que conozco y fue elaborada por Rafaella Borasi con miras a una participación efectiva del profesor en la definición de su acción pedagógica.⁸ De hecho,

⁸ Rafaella Borasi, "Learning Mathematics Through Inquiry", Heinemann, Portsmouth, 1992. También son

todo apunta a un nuevo perfil del profesor de matemática en el futuro como un investigador. Se sugiere consultar las importantes consideraciones de Beatriz Silva D'Ambrosio sobre este aspecto de la educación del futuro.⁹

Esta propuesta parte por aceptar el hecho de que el docente está en un proceso permanente de mejoramiento de su práctica y nada mejor para eso que el mismo analice su desempeño a través del informe de quiénes están participando de la práctica. No se trata de ponerle una nota al profesor, aprobarlo o reprobarlo, sino que darle los elementos para analizar su práctica. De esa manera, el profesor se interesa por saber cuánto de lo que pretendía que los alumnos aprendiesen, fue efectivamente comprendido por ellos. Si su mensaje no fue captado, su obligación es volver al tema, explicándolo de otro modo. Si su mensaje fue captado en general, pero algunos alumnos demuestran en el informe no haber captado su esencia, le corresponde al profesor verificar lo que está pasando con esos alumnos. Ayudarlos, si fuera necesario, a superar dificultades; motivarlos si fuera del caso. Es una forma de evaluación como un todo, donde no cabe reprobar al alumno; concientizarlo respecto de que no sabe algunas cosas es lo mejor que se puede hacer. Sabiendo que no sabe ciertas cosas, la responsabilidad de no saber, sea por desinterés o por falta de capacidad para aprenderlas (algo muy difícil de definir), debe ser asumida por el propio alumno, sea joven o adulto.

muy importantes las investigaciones de Borasi sobre las posibilidades de aprendizaje de la matemática asociadas a lectura y escritura y su análisis del error. Ver en particular, Rafaella Borasi y B.J.Rose, "Journal Writing and Mathematics Instruction" *Educational Studies in Mathematics*, vol.20, N° 4, noviembre 1989, págs. 347- 365 y Rafaella Borasi, "Capitalizing on Errors as Springboards for Inquiry": A teaching experiment, *Journal for Research in Mathematics Education*.

⁹ Beatriz Silva D'Ambrosio, "Formação de professores de Matemática para o século XXI: o grande desafio", *Pro-Posições*, vol.4, N°1 [10], março 1993, pp. 35-41.

No nos cabe reprobar, como educadores, a ningún individuo. La reprobación así como la selección de los individuos para ciertas responsabilidades o tareas es misión de otro profesional, de otras instituciones, normalmente representativas de grupos de la sociedad interesados en seleccionar o filtrar ciudadanos; pero eso no es educación.

Es el momento de dar mi definición de educación: *educación* es la estrategia de la sociedad para facilitar a cada cual alcanzar su potencial creativo y desarrollar su capacidad para colaborar con otros en acciones comunes, tras la búsqueda del bien común. Nuestra misión como educadores es desarrollar esa estrategia al máximo; quiénes son educadores matemáticos, usarán la matemática como un instrumento para cumplir esa misión de mayor alcance. Creemos que la matemática sirve para eso, puede ser útil para ello y por eso defendemos la permanencia de la matemática en el currículo.

Nuestra primera devoción es la educación, es el alumno y no la matemática. Quiénes tienen como primera devoción su propia asignatura están equivocados, no son educadores, sino especialistas en su asignatura. Sin duda que son útiles para la sociedad, pero no son educadores; no lo son.

En el caso de los estudios prácticos, el informe: evaluación es la ejecución de una tarea, como un indicador de creatividad. Si se intentó enseñarle a alguien o a un grupo a hacer algo, que él o el grupo lo hagan. Naturalmente, muchos profesores, prisioneros de la evaluación formal, verán ahí una concesión a las pruebas y a los exámenes. Absolutamente no. Hacer algo es concretizar un proyecto. Por ejemplo, en el estudio de los modelos matemáticos, se trata de modelar algo de interés del propio alumno y no de la repetición de técnicas, de la demostración de habilidades o de la capacidad de resolver un problema tipo . No hay en esos casos un acto de creatividad, no se demuestra que se reúnen variados conocimientos para enfrentar una situación global. El método de proyectos, hecho en grupo, permite

tener una idea de cómo los individuos se relacionan, de cómo son capaces de unir esfuerzos para alcanzar una meta común y reconocer liderazgos y subordinaciones. Esto sólo debe servir para orientar al profesor en su trabajo con cada alumno, conocer su personalidad y a partir de ahí, ejercer su tarea de educador. La matemática usada en los proyectos es el vehículo utilizado por nosotros para producir el proceso.

Concluyendo, la evaluación debe ser una orientación para el profesor en la conducción de su práctica docente y jamás un instrumento para reprobar o retener alumnos en la construcción de sus esquemas de conocimiento teórico y práctico. Reprobar, seleccionar, clasificar, filtrar individuos no es la misión del educador.

**CONFERENCIA REGIONAL PREPARATORIA DE LA QUINTA CONFERENCIA
INTERNACIONAL DE EDUCACION DE ADULTOS
(Brasilia, 6-8 de noviembre de 1996)**

**REDALF. Red regional de capacitación de personal y de apoyos específicos en
los programas de alfabetización y educación de jóvenes y adultos.**

La reunión de América Latina y el Caribe que definirá los aportes regionales a la agenda de la V Conferencia Mundial de Educación de Adultos "Aprendizaje de Adultos: Clave para el Siglo Veintiuno" (Hamburgo, julio de 1997), es convocada y está siendo organizada por las diferentes organizaciones de Naciones Unidas y entidades internacionales gubernamentales y no gubernamentales comprometidas con la educación de jóvenes y adultos.

La UNESCO, a través de su Oficina Regional de Educación en Santiago de Chile y el Consejo de Educación de Adultos de América Latina (CEAAL) han hecho arreglos previos para convocar a dichas organizaciones. Se ha invitado a participar activamente a CEPAL, CINTERFOR/OIT, UNICEF, GTZ.

El Gobierno del Brasil aceptó ser sede de la Conferencia Regional, la cual se realizará en Brasilia, del 6 al 8 de noviembre de 1996.

La estrategia prevista para la organización de esta Conferencia Regional considera una amplia participación de instituciones públicas y no gubernamentales, de especialistas nacionales y de medios de comunicación en cada país. Para ello, se ha considerado la organización de actividades que culminen con reuniones que aborden los temas que se sugieren tratar en el documento base de reflexión para estas reuniones nacionales. Las contribuciones de cada país a la Conferencia Regional pueden analizar además otros aspectos que estimen prioritarios para avanzar en la construcción del futuro de la educación con personas jóvenes y adultas.

Las reuniones nacionales se realizan desde mediados de marzo y hasta septiembre de 1996 y cada colectivo deberá elaborar un documento que sintetice los planteamientos recogidos en el plano nacional en cada una de estas jornadas de trabajo. Esta información será comunicada a la UNESCO antes de septiembre próximo.

LOS ALUMNOS REALMENTE QUIEREN APRENDER

Marilyn Atherley*

La mayoría de los profesores reconocen el hecho de que también son orientadores en la sala de clases. Es imposible ayudarle a alguien a aprender sin realmente conocer a esa persona. Necesitamos saber como piensan, sienten y responden a una situación.

El entrenamiento pedagógico es incompleto sin algunos cursos de psicología. Enseñar y orientar deben ir unidos de una manera especial.

Uno de los temas claves para los jóvenes es respeto.

Respeto a sus ideas, a sus capacidades y a su habilidad de aprender. Mientras más respeto reciban, más aprenden y más quieren aprender.

Uno de los mayores obstáculos a su aprendizaje es la confusión. Se sienten confundidos acerca de lo que sucede a su alrededor, ante las reacciones de los adultos hacia ellos y sobre la información (o la falta de ella) que les es entregada.

Un buen profesor sabe que su papel incluye guiar al estudiante a través del proceso del aprendizaje, no ser una autoridad y ayudarlo a mantener su atención sin distracciones. Luego, el profesor confía que tendrá lugar el aprendizaje. El profesor necesita proponer metas ambiciosas al estudiante y plantear desafíos apropiados. La información contenida aquí es para ayudar a los profesores a cumplir esos papeles.

Hay quién dice que la paternidad es tal vez el trabajo más duro y peor pagado y subestimado que existe. Enseñar, yo creo, le sigue de cerca. Los profesores, como los padres, merecen un total respeto y admiración por desempeñar ese trabajo tan bien durante estos últimos siglos.

El proceso de aprendizaje

El aprendizaje puede definirse como la habilidad de asimilar información nueva, compararla con la adquirida y almacenada previamente, evaluarla y volver a almacenarla para usos fu-

turos. Luego permite asimilar esa nueva información y responder adecuadamente a la situación actual.

Si consideramos esa definición, vemos que hay ciertas cosas que no constituyen aprendizaje. No es responder rígidamente ante situaciones. No es rellenarse de información y repetirla. No es condicionamiento.

¿Que interfiere con el aprendizaje?

El aprendizaje puede sufrir interferencias en distintas etapas:

- Interferencia con el almacenaje del proceso informativo.

* Marilyn Atherley, B. Sc., M. Ed., M. Phil., es candidata a un doctorado en Educación en la Universidad de las Indias Occidentales. Ha enseñado durante 18 años, es profesora de Orientación y reevaluación y conduce talleres de profesores y grupos de apoyo, incluyendo un grupo de cambio educacional.

Tomado de *Students really want to learn*, producido por *The Study Centre An Educational and Family Resource Centre, 109 Eastern Main Road, St. Augustine, septiembre 1995*

Es decir, recepción de información mezclada con otras señales, tal como ruidos innecesarios.

- Dificultades en comparar y contrastar información nueva con la vieja. Es decir, códigos y claves confusos almacenados con la información.
- Incapacidad momentánea de lograr una respuesta apropiada a la situación. Es decir, cuando el cerebro está cerrado y por lo tanto depende de respuestas rígidas previamente codificadas con un incidente similar (pero no exactamente apropiada a la situación presente).

El aprendizaje, por lo tanto, puede sufrir interferencias de factores internos y externos. Los factores internos pueden ser daños físicos reales al cerebro, congénitos o posteriores, problemas fisiológicos dentro del sistema (desequilibrios químicos, daños al sistema nervioso, etc.) o sentimientos internos que fueron dejados acumularse y a absorber la atención que debiera ser usada para aprender.

Los factores externos incluyen: el entorno del aprendizaje (la estructura de las aulas, comodidades físicas, etc.), las materias enseñadas y las prácticas del profesor.

Aquí el énfasis se pone en los sentimientos internos reprimidos y su efecto en el aprendizaje. Es decir, cuando la dificultad en el aprendizaje es el resultado de un problema emocional.

Obstáculos al aprendizaje

Para que el aprendizaje ocurra, el estudiante debe sentirse bien, no debe estar cansado, hambriento, deprimido, asustado, avergonzado, confuso, aburrido, etc. Pensemos en nosotros mismos y recordemos lo que nos cuesta pensar bien cuando estamos enojados, o como no podemos concentrarnos cuando estamos deprimidos o con hambre.

Varios factores pueden ser los responsables de que el estudiante no se sienta bien y no sea capaz de concentrarse o experimente un ocasional bloqueo mental.

Sentimientos dolorosos o desagradables reprimidos

Desde muy temprano en la vida hemos tenido experiencias desagradables, como necesitar ser alimentados o abrazados, estar en pañales mojados e incluso sufrir abusos físicos o emocionales. En esas primeras etapas de nuestras vidas no se nos permite nunca expresar todos esos sentimientos que surgen. A ninguno de nosotros se le permitió llorar tanto o tan fuerte como a veces nos habría gustado. Se nos acusaba de hacer berrinches y fuimos en ocasiones castigados por ello.

Recuerdo una vez cuando mi hija tenía unos dos años y mi madre estaba con nosotros. Mi hija se molestó por algo y procedió a hacer lo que sabía era lo mejor para ella - hacer ruido y liberarse de su rabia. Mi madre trató de pararla con la orden común: “Pórtate bien”. Calmadamente, le dije a mi madre que no todo estaba bien y que la niña necesitaba liberarse de algunos sentimientos de enojo. Mi madre respondió: “¿Qué sabe un bebé de dos años de estar enojada?”.

Entonces, ¿a qué edad empezamos a sentir rabia? ¿O a qué edad deberíamos dejar de tratar de ignorarla y enfrentarla? Si no se nos enseña desde temprano a enfrentar esos sentimientos, más que probablemente tendremos dificultades más tarde para saber como manejarlos. Sin embargo, se espera de nosotros que de alguna manera sepamos que hacer cuando nos sentimos heridos o enojados.

Podemos pensar sobre la cantidad de estos sentimientos acumulados, guardados desde temprano en nuestras vidas y durante el período escolar. Cuando sucede algo que nos recuerda los sentimientos que hemos tenido que ignorar lo más posible para evitar problemas, acaparan nuestra atención nuevamente. Así es que no necesitamos sufrir experiencias desagradables todo el tiempo, sólo necesitamos registrar los sentimientos una sola vez y entonces pueden hacernos evocarlos ocasional o constantemente.

Para algunos de nosotros, un profesor con

un tono de voz parecido al de un padre abusivo o autoritario puede recordarnos algunos de esos sentimientos. Un comentario desagradable o una crítica pueden traer alguno de esos sentimientos a la superficie. Un lugar que parece familiar, un olor asociado con una experiencia desagradable pueden recordarnos sentimientos reprimidos. El resurgir de estos sentimientos puede confundirnos. Además de interferir con el aprendizaje, las personas jóvenes tienen grandes dificultades en entender y saber como manejar esos malos sentimientos y el resultado puede parecer conducta disruptiva o delictual.

Crítica y anulación

Si un niño es criticado o invalidado con demasiada frecuencia, ese niño deja de tratar. El niño, oyendo demasiadas veces que no puede hacer algo lo suficientemente bien, lo empezará a creer el mismo. Si el profesor o el padre (o cualquier otro adulto) expresa bajas expectativas del niño, el niño llegará a sentir que no tiene caso tratar de lograr nada o de apuntar demasiado alto.

Nosotros usualmente entregamos lo que es esperado de nosotros (sin importar lo poco que sea) o intentamos demostrar lo contrario. Esto último puede ser una lucha adicional para nosotros y conducir a más frustración y desilusión.

Humillación

Un desempeño académico pobre o no cumplir con las expectativas del profesor puede especialmente llevar a una baja auto-estima y a falta de confianza en si mismos. Si el niño es humillado en su primer intento, estará muy asustado de tratar de nuevo o de intentar con más fuerza por el temor a ser humillado nuevamente si no lo logra.

Falta de control o autonomía

Los niños son motivados a aprender cuando pueden elegir que y cuando aprenden. Todos

nosotros podemos pensar en tópicos o materias que hemos sido obligados a estudiar en la escuela. Algunos de nosotros podemos recordar luchas para mantenernos al ritmo del curso. Algunos de nosotros de hecho postergamos todos nuestros sentimientos y pensamientos y repasamos apresuradamente la materia. Algunos nos arreglamos para hacerlo bien, bueno, al menos pasamos los exámenes requeridos. Pero ¿cuánto de eso recordamos ahora? ¿Y no hubiera sido mucho mejor si hubiéramos disfrutado lo que queríamos aprender? Entonces la escuela no hubiera parecido algo que sólo teníamos que sufrir, salir de ella y no volver nunca más.

Incapacidad para leer

Un especialista en lectura me contó una vez una historia interesante sobre un niño que era acusado de conducta disruptiva en el aula. Le pegaba a otros niños o creaba problemas sin razón aparente. Se descubrió más tarde que lo hacía cada vez que el esperaba que sería llamado a leer en voz alta en la clase. El sentía que era mejor para él causar un altercado para distraer al profesor y a los otros y no descubran que no podía leer.

Demasiada información demasiado rápido

Si un estudiante es bombardeado con información que no puede procesar a un ritmo cómodo se sentirá sobrepasado y esto lo llevará a cerrar su mente. Distintos estudiantes tienen capacidades diferentes para asimilar información y les toma distintos lapsos procesar y almacenar esa información. No se debe hacer al estudiante sentirse estúpido o incompetente debido a esta diferencia.

La eliminación de los impedimentos al aprendizaje

Despejar la atención

La mayoría de los estudiantes llega a clase predisuestos a cerrar su mente. Llegan con

la mente ocupada con situaciones de la vida hogareña o familiar que no están funcionando bien. Algunos sienten ansiedad sobre su desempeño escolar. Otros están bajo la presión de expectativas irrazonables a las que se les somete.

Unos minutos para ser escuchados les hará una gran diferencia, especialmente al principio del día. Empiece el día o la clase dándole a cada persona algunos minutos para hablar sobre lo que les sucede, ya sea al grupo o en pares. Al mismo tiempo se les enseña a los alumnos a escuchar con respeto, completamente y sin interrupciones, críticas o invalidaciones.

Durante la clase, cuando se de cuenta de que su atención está distraída, indicado por una cerrazón general, falta de atención o inquietud, deténgase y cambie la actividad. Juegue un juego breve, haga que los estudiantes se muevan un poco (haciendo algo positivo, no el angustiante ejercicio de mover los brazos hacia arriba y adelante). Tal vez puede hacer que vayan a congratular a alguien del curso con quien no tengan mucho contacto.

Permita breves intervalos para procesar información. Evite la sobrecarga. Pare cada quince minutos, más o menos (o cuando sea apropiado) y permítale a los alumnos pensar en silencio sobre lo que han estado estudiando o escuchado y aún hablar de ello. Esto les dará una oportunidad de darse cuenta de lo que no entienden o lo que no tienen claro.

Escuchar

Enséñele a los alumnos a escucharse unos a otros por turnos. Todos necesitan ser escuchados ocasionalmente. Esto ayuda a aclarar pensamientos y a expresar sentimientos y pensamientos negativos en una situación en que no le causa daño a nadie.

Los alumnos aprenderán como pedirle a un compañero o amigo unos minutos de atención para expresarse cuando sientan emociones o sientan que van a hacer algo que les causará problemas.

Cuando un niño es muy disruptivo y es necesario enviarlos fuera del aula por un período

corto para enfriarse, ayuda enviar a alguien con el. La buena atención de otro ser humano siempre ayuda.

Enseñanza por equipos/tutoría entre pares

Los alumnos que han entendido algo bien o rápidamente pueden ser alentados a ayudar a los más lentos. El alumno rápido se beneficia de tener que enseñar a alguien; lo ayuda saber que de hecho entiende el trabajo y le da un sentimiento de capacidad. A menudo pares encuentran formas de relacionarse mejor que un adulto a un joven. El alumno lento también es alentado por el hecho que su igual puede aprender el tema, así que también él podrá.

Ratificación y refuerzo positivo

Use alabanzas con libertad y frecuentemente. Siempre puede pensar algo positivo que decirle a una persona. Asegúrese de alabar el esfuerzo y las mejorías, no sólo el desempeño. “Veo que respondiste dos más correctas esta vez” y no “respondiste diez malas de nuevo” o “sólo respondiste cuatro bien”.

No castigue por no aprender o no hacer algo bien. Ningún estudiante hace algo mal a propósito. Y una dificultad en el aprendizaje nunca es enteramente la culpa del niño. Golpear o castigar no le ayudará al niño a comprender y corregir una dificultad de aprendizaje. Eso conduciría sólo a más cierres mentales.

Dar alternativas

De una elección de tareas, o temas de estudio, de métodos de presentación de deberes siempre que sea posible. Permítale al alumno intervenir tanto como sea posible en lo que deben estudiar y como mostrar lo que han aprendido. Tenga en cuenta que la gente aprende y se expresa mejor en diferentes maneras.

Establecer reglas y reglamentos

Discuta con los alumnos las reglas y reglamentos de la sala de clases. Ellos estarán más

inclinados a seguir reglas si las entienden y les han sido consultadas. Esto no significa que tiene que ser indulgente con ellos. Usted, el profesor, tiene la última palabra en esto y debe vigilar por que las reglas sean respetadas. Pero el tener discusiones abiertas con los estudiantes ayuda. En vez de entregarles una lista y decirles que eso es lo que pueden y no pueden hacer porque lo digo yo, dele tiempo a pedirles sugerencias y convérseles sobre porque las reglas son necesarias.

Usted puede ser agradablemente sorprendido por las limitaciones y orientaciones que ellos se impondrán a sí mismos y que es lo que no tolerarán de sus compañeros. También ayuda evitar que los estudiantes rompan las reglas sólo por ser rebeldes. No se rebelarán contra algo que ellos mismos han decidido. Además, ellos apreciarán el respeto que usted les demuestra.

Interrumpir las descalificaciones

Los alumnos aprecian un ambiente que no permita insultos y descalificaciones y se sienten más seguros sabiendo que usted defenderá a cualquiera. Esto elimina la amenaza de vergüenzas y humillaciones que tienden a hacer algunos estudiantes muy tímidos y retraídos.

Es especialmente importante no permitir comentarios negativos y “bromas” sobre la raza, clase social, antecedentes o la religión de nadie. Estos son muy hirientes, pero muchas veces la víctima tiene que pretender que no le molestó. De hecho, lo que hacemos es internalizarlo y luego empezar a sentirnos avergonzados de nosotros mismos y de nuestra propia gente.

Inicie discusiones positivas y comparta el trasfondo de todos. Enséñeles a estar orgullosos de quienes son y a ser siempre respetuosos de las diferencias de cada uno.

Participación equitativa

Aliente la participación igual de todos en cla-

se. Cuando haya tiempo para discusiones, reparta el tiempo equitativamente. Asegúrese de que todos hablen al menos una vez antes de que alguien hable por segunda vez. Es importante para todos saber que tienen algo valioso que contribuir. Desaliente los comentarios especialmente negativos mientras sea el turno de hablar de quien los diga.

Descarga de emociones

Establezca períodos especiales para la descarga de emociones. Esta es una actividad importante que despeja la atención. Esto puede hacerse de diversas maneras:

Hora para hablar y escuchar: Este es un período especial para que cada persona tenga su turno para hablar y expresarse y ser oído y apoyado. En ocasiones alguien puede tener dificultades en expresarse, pueden estar profundamente angustiados o cerrados mentalmente. Deles su turno de todas maneras y continúe prestándoles atención de buena calidad mientras usan su tiempo de la manera que quieran. Algunas sugerencias para la hora de hablar y escucharse:

- Deje a los estudiantes turnarse para revisar recuerdos agradables de cuando han aprendido algo.
- Cuénteles sobre sus primeras experiencias en la escuela, que fue bueno, que fue difícil, lo que les gustó y lo que no les gustó.
- Enorgullézcase de todo lo que han aprendido (incluyendo hablar, caminar, amarrarse los zapatos, etc.).
- Apreciarse a sí mismos y su inteligencia.
- Hable de cuando trataron de “engañar” o pretender que sabían algo; como se sintieron, como les habría gustado que sea.
- Hable de lo que los hace sentirse confusos o de ocasiones cuando se sintieron confundidos y que les habría ayudado.
- Cuénteles sobre sus propias expectativas como estudiantes.
- Hable sobre las expectativas que otra gente tiene de ellos como estudiantes.

Mantenga una atmósfera y un tono positivo

y confirmador durante todo esto. Desaliente las descalificaciones, críticas e interrupciones. Aliente al orador a expresar todos sus sentimientos. Recuérdeles que tener sentimientos malos o negativos no los convierte en malas personas y liberarse de ellos le permitirá a la persona real salir a la superficie.

Juegos: especialmente los que alientan contactos físicos positivos. Vaya afuera y hágalo, si es posible, de manera que puedan hacer mucho ruido. Recuerde como era para usted, cuando niño, correr, gritar y jugar y cuan atento y cansado quedaba después.

Almohadas/cojines: Téngalos a mano para pegarlos o gritar. Úselos particularmente cuando vea que alguien se está enojando.

Desempeñar papeles: Esto le ayuda al alumno a expresar frustraciones y salirse del papel de víctima momentáneamente y sentirse más poderoso y no tan desesperanzado e incapaz de ayudarse a si mismo. El estudiante, por ejemplo, puede desempeñar el papel de la persona que lo está hiriendo y está a cargo de esa situación. ¿Ha notado alguna vez cómo les gusta a los niños hacer el papel del profesor y una vez que lo están haciendo inevitablemente son autoritarios con los alumnos?

Recuérdeles que sólo tiene el propósito de despejar algunos sentimientos, que no es la vida real. Al mismo tiempo ayúdelos a proponer respuestas conductuales alternativas a su victimización.

Establecimiento de metas

Esta es una actividad que entrega mucho poder. Ayude al estudiante a proponerse metas

realistas, no necesariamente limitadas a lo que usted piense sobre el estudiante. Desagréguelo en etapas breves que puedan ser cumplidas con facilidad y establezca indicadores de logros. Discuta con ellos los obstáculos que anticipan y como los manejarán. Revise estas metas periódicamente y siga alentando a los alumnos.

El profesor como orientador

Es importante que usted mismo, el profesor/orientador, tenga apoyo. Usted necesita darse cuenta de las veces que se recuerda algunas de sus primeras experiencias escolares y de aprendizaje. Estas interferirán con su forma de reaccionar con flexibilidad en ese momento.

Usted también puede necesitar tener que compartir sus pensamientos y sentimientos sobre como es para usted permitirle a los estudiantes expresar sus emociones, distinto a lo que hemos aprendido antes: que enseñar es la transmisión de información y no “interrumpir” la clase.

A veces su propia desesperanza y desesperación sobre toda la situación saldrá a la superficie. Necesita despejar eso, recordarse de sus propias buenas ideas en todo esto y seguir observando los efectos positivos que tiene en sus alumnos.

Necesita aliados, juntarse con otros profesores y compartir tiempo hablando, liberándose, pensando y escuchándose y ratificándose mutuamente. Sea creativo y diviértase con los estudiantes.

Recuerde, el aprendizaje puede y debe ser divertido y así debe ser la enseñanza.

INFORME DE LA REVISION DE MEDIO DECENIO DEL PROGRAMA DE EDUCACION PARA TODOS EN AMERICA LATINA (1990-1995)

UNESCO-SANTIAGO*

Aun cuando se reconoce que Jomtien ha causado un profundo impacto en la región, las metas de la Declaración de la Educación para Todos (marzo de 1990) ya habían sido consideradas en el Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe, particularmente en las Declaraciones y Recomendaciones emanadas de las reuniones de Ministros de Educación de 1991 y de 1993.

La presente revisión es el producto del examen de los informes nacionales recibidos por la UNESCO de Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá (ver Bibliografía), así como el resumen de las discusiones del Seminario Regional sobre Políticas Educativas organizado por la UNESCO y el FNUAP (Santiago de Chile, 29-31 de enero de 1996). Diez países fueron representados en este Seminario, que debía examinar los progresos realizados entre 1990 y 1995 o hacer una revisión de medio decenio de la implementación de la Declaración Mundial de la Educación para Todos.

Los temas de la equidad y de la calidad de la educación siguen siendo una importante pre-

ocupación para todos los países de la región y se están tomando medidas para mejorarlas. La mayoría de los participantes del Seminario consideraron que existen aún problemas y dificultades para alcanzar la equidad en la región debido a la falta de continuidad en las políticas públicas; grandes números de adultos analfabetos; insuficiente participación social en la educación; en algunos casos demasiada autonomía de las regiones (provincias o estados); bajos salarios de los docentes y poco criterio para las asignaciones de la inversión educativa nacional. Por otro lado, durante 1990-1995, ha habido un notable incremento en la cobertura de la educación básica a pesar de que importantes grupos de la población viven en las zonas rurales o urbano-marginales y a pesar del aislamiento geográfico, falta de profesores, problemas de infraestructura, doble jornada, falta de equipo u otras dificultades similares.

* Informe preparado por María Luisa Jáuregui, especialista de la UNESCO-SANTIAGO; Sergio España, Subsecretario de Políticas Compensatorias, Ministerio de Educación y Cultura, ARGENTINA; Irene Kit, Directora de Políticas Compensatorias, Ministerio de Educación y Cultura, ARGENTINA; Celio Da Cunha, Director de Estudios de la Secretaría de Política Educativa, BRASIL; Iván Núñez, Consultor, CHILE; Gloria Calvo, Consultora, COLOMBIA; Hugo Hernández, Gerente de Programas de Escuelas Urbano Marginales Ministerio de Educación, COSTA RICA; León Vieira, Subsecretario de Educación, Ministerio de Educación y Cultura, ECUADOR; Rodolfo Ramírez, Coordinador de los Asesores de la Subsecretaría de Educación Básica y Normal (SEP), MEXICO; Raúl Quintanilla, Ministerio de Educación, NICARAGUA; Gerardo Becerra, Director Nacional de Planeamiento Educativo, PANAMA y César Briceño Rosales, Vice-Ministro de Educación, VENEZUELA.

Consensos políticos y sociales para la educación

Entre 1990 y 1995 en la mayoría de los países se votó un gran número de leyes relativas a la educación; además en varios países existen planes nacionales para la educación y reformas educativas que incluyen reformas curriculares; sin embargo, en algunos de estos países aún falta mucho para alcanzar un real consenso social en favor de la educación.

Una gran mayoría de los países latinoamericanos ha incluido a la educación en su agenda de prioridades. Esto está demostrado por la legislación en educación que ha sido sancionada entre 1990-1995. En Paraguay (1992), Argentina y México (1993), Colombia (1994), Chile, Nicaragua, Panamá y Venezuela (1995), y en Brasil (1996)).

Existe una creciente participación de los diferentes sectores de la sociedad en la educación. Los actores se han diversificado y concentrado mayor atención en los problemas educativos. Es por ello que se ha logrado aumentar el número de consensos nacionales que definen compromisos políticos y líneas de acción para promover la educación y mejorar su calidad. Al mismo tiempo, su participación se convierte en una garantía de continuidad de las políticas educativas. De acuerdo a los informes recibidos, existen planes nacionales en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Honduras, Guatemala, México y Panamá.

En la mayoría de los países considerados existen procesos de reformas educativas, los propósitos de los cuales coinciden con las recomendaciones de Jomtien, puesto que ellos buscan promover el acceso, permanencia y completar la educación básica de todos los niños; así como la equidad en términos de oportunidades educativas y de la calidad de la educación que ellos reciben. Estas políticas han considerado los diversos factores que influyen los procesos educativos.

En los documentos nacionales recibidos, existe amplia evidencia de estas reformas educativas, incluyendo la reforma educativa en Argen-

tina, Brasil, Chile, Colombia, México y Paraguay. Estas incluyen un importante movimiento hacia la descentralización (currículo nacional) y la modernización de los Ministerios de Educación; aumento en los presupuestos nacionales para la educación (con la excepción del Ecuador y México); así como un movimiento hacia una mayor autonomía para las escuelas.

A pesar de los progresos realizados, en algunos países existen aún dificultades para iniciar o profundizar los procesos que llevaron a consensos políticos y sociales alrededor de las prioridades de la educación para todos. Esta dificultad está relacionada con la escasa movilización de los recursos no-tradicionales técnicos, financieros o materiales (del sector productivo o de otras fuentes públicas o privadas). Esto es también cierto de los programas que articulan la escuela y el mundo del trabajo.

Según las discusiones del Seminario Regional y los documentos de los países recibidos, en el Brasil, por ejemplo, en 1992, el Ministerio de Educación, a partir de un Primer Plan en el Marco de la Educación para Todos, inició una consulta nacional sobre un Plan Decenal con los padres, sindicatos docentes, partidos políticos, municipalidades, etc. utilizando todos los medios disponibles tales como los medios de comunicación de masas. El proceso culminó en 1994. Un consenso nacional fue alcanzado sobre la necesidad de mejorar la calidad de la educación en el país. Como resultado, un salario básico fue establecido. Desde entonces, ha habido un cambio de Gobierno, pero el trabajo continúa en la implementación de mecanismos para mejorar los salarios, mejorar disparidades financieras, etc., se mantiene. Una reforma educativa ha empezado con parámetros nacionales y un Canal de Televisión educativa ha sido creado para ofrecer 4 horas de programas de educación básica en todo el país.

En Chile, la Reforma General Educativa ha comenzado, junto con una reforma curricular, sobre las bases de un consenso y la creación previa de nuevas condiciones políticas (Ministeriales) y técnicas. Existe, sin embargo, la ne-

cesidad de proceder lentamente y continuar integrando recursos.

En Colombia existe una permanencia en las políticas educativas gracias a un Plan Nacional para la Educación (cubre diez años). Existen Políticas Nacionales para la Educación Sexual y la introducción de otros nuevos temas en el currículo escolar.

En Costa Rica, un Plan Nacional de Políticas Educativas Hacia el Siglo Veintiuno ha sido lanzado (1995-2005).

En Nicaragua, después de Jomtien, se diseñó un Plan Nacional para la Educación llamado "Con Todos, Para Todos". Se realizó una consulta con todos los niveles, iniciada en 1991, que culminó con un Congreso Nacional para aprobar dicho Plan. La UNESCO y UNICEF acordaron un apoyo financiero y técnico para la iniciación de este Plan en 1992. Este Plan Nacional de Acción para la Educación para Todos, está incorporado en un "Plan Nacional para el desarrollo Humano, de la Infancia y de la Juventud" (1992-2000) y en una "Estrategia para Superar la Pobreza".

En México, los objetivos de la Educación para Todos fueron incorporados en el Plan Nacional de Desarrollo (1989-1994). Estas propuestas fueron introducidas en un Programa de Modernización de la Educación en la Secretaría de Educación Pública.

El Ministerio de Educación de Venezuela ha diseñado un Plan Nacional de Acción que indica las principales líneas de acción, pero no existe consenso y acuerdo que garantice la continuidad de las acciones. La reforma educativa está en su primera fase y se está concentrando en la capacitación docente, la administración escolar y el financiamiento. Sin embargo, la reforma curricular aún no ha comenzado.

Procesos pedagógicos y la formación docente

El problema de la calidad tiene mucho que ver con la falta de capacitación docente, pero también con la ausencia, en muchos países, de una capacitación docente de alto nivel. Los

salarios docentes son más bajos que los de las otras profesiones y la capacitación de los nuevos docentes es deficiente. Se necesita más investigación y reflexión para mejorar la capacitación docente en servicio y el mejoramiento docente. En algunos países se están tomando medidas para mejorar la profesión docente a través de estímulos económicos o en base a mejores resultados obtenidos. También se están usando nuevas modalidades tales como la educación a distancia.

Según las discusiones del Seminario de enero de 1996, una de las barreras más importantes para mejorar la calidad de la educación básica es la falta de dinamismo en los procesos de enseñanza/aprendizaje. La práctica educativa demuestra que el currículo que está siendo implementado es muy pobre en relación con los planes y programas aprobados, lo que afecta los niveles reales de calidad, particularmente en los sectores sociales más carenciados.

Es por esta razón que se ha enfatizado el asignar a la escuela y a la sala de clases el rol central en los procesos pedagógicos, lo que se traduce a su vez en un incremento de la autonomía de la escuela. Al mismo tiempo, existe un esfuerzo creciente en reformular currículos, contenidos, métodos y materiales. Además, existen esfuerzos continuos para implementar, o iniciar procesos para medir la calidad del aprendizaje.

El problema de la calidad está siendo muy afectado por la insuficiente formación docente, pero también por la ausencia, en muchos países, de formación docente de alto nivel.

A pesar del hecho de que la formación docente ha sido reconocida ampliamente como un elemento clave en el mejoramiento de la calidad de la educación y que en algunos países se han tomado medidas importantes para mejorarla, hace falta un tratamiento integrado de la problemática de la profesión docente.

Se están tomando medidas para mejorar la profesión docente. En Brasil, Costa Rica, Chile y México, estímulos económicos han sido ofrecidos a los maestros que obtienen mejores resultados. En Colombia existe una participa-

ción creciente de los sindicatos docentes en la toma de decisiones y existen propuestas de ofrecer salarios diferenciados para los docentes de acuerdo a sus resultados.

En lo referente a la formación docente inicial, en 1996 Argentina ha suspendido la matrícula de estudiantes del primer año de la carrera docente, para reestructurar la profesión de formación docente. La formación en servicio se está concentrando en matemáticas (solución de problemas) y en castellano (lectura comprensiva, producción de textos). Se está ofreciendo a unos 50.000 maestros y se está dando seguimiento a 10% de las escuelas.

En Colombia existe una reforma de la formación docente, como en la Argentina, la entrada a nuevos estudiantes ha sido cerrada. Las universidades están interviniendo fuertemente en la reforma pedagógica de la formación, que está siendo orientada hacia una formación disciplinaria. En Panamá, la Institución de Formación Docente (Escuela Normal), se convertirá en una Institución de Educación Superior (abril de 1996).

En Brasil existe un Plan Nacional para Desarrollar la Educación Básica y Mejorar el Estatuto Docente. Este Plan destina fondos adicionales del Estado (15% de los recursos dedicados a la educación). Se estima que estos recursos son 12 billones de US dólares que serán entregados según el número de estudiantes. Los gastos por estudiante y por año han sido calculados a US\$ 300, lo que corresponde a una suma superior a la recomendada por CEPAL y UNESCO (US \$ 215).

En cada estado, el 60% del presupuesto será destinado a los salarios de los docentes. Este porcentaje permitirá el incremento del salario medio de los docentes a US\$ 300. El Plan propone un cambio estructural, su aprobación depende de las decisiones que se tomen en el Congreso Nacional, lo que ocurrirá pronto. Las enmiendas a la Reforma Constitucional están siendo analizadas por el Congreso y cuentan con el apoyo personal del Presidente de la República brasileña. Este Plan promueve la equidad en la distribución de los recursos del país.

En Chile, el fortalecimiento de la profesión

docente ha sido reconocido como uno de los principales objetivos de políticas educativas. Se aprobó en 1991 un Estatuto de los Profesionales de la Educación, en virtud del cual los salarios de los docentes han mejorado en un promedio de 69% entre ese año y 1995. Los diversos programas de mejoramiento de calidad de la educación incluyen componentes de capacitación en servicio que permitieron, en 1995, atender a 60.000 docentes.

En Costa Rica, en 1994, se lanzó un Programa Especial de Formación Docente para las Escuelas Unidocentes, en cooperación con la Universidad Nacional. 2.496 actividades de formación docente han sido organizadas en fechas recientes. Además, existe un nuevo Programa para la Capacitación en Servicio de los docentes que se ofrece a través de talleres integrados que incluyen creatividad y temas culturales y artísticos. Estos talleres promueven asimismo la participación de la comunidad. El Proyecto de Mejoramiento de las Escuelas Urbano-Marginales ha capacitado 1.400 maestros en áreas de su interés y en educación de valores.

En Ecuador, la formación en servicio tendrá una mejora importante a partir de la Segunda Fase de la Reforma Educativa, comenzando en 1996.

En Guatemala, la formación en servicio ha sido fortalecida en todos los niveles de la educación básica, en temas tales como las matemáticas, los procesos de evaluación, la administración educativa, el liderazgo pedagógico, la educación especial, las ciencias sociales y naturales, la educación sobre población y medio ambiente, la investigación y procesos participativos. Un avance importante ha sido la creación, por el Ministerio de Educación, de un Sistema Nacional para la Formación Educativa, que ha alcanzado 40.000 maestros de educación primaria, 6.000 directores de escuelas primarias, 400 orientadores pedagógicos, 245 supervisores educativos, 22 directores de departamento y 16 profesionales del departamento técnico-pedagógico.

La educación a distancia ha sido utilizada para la formación docente: 200 maestros y 400

tutores han sido alcanzados por esta modalidad. Existe también una Licenciatura en Educación Primaria, 120 orientadores pedagógicos la han obtenido. Una Maestría en Currículo ha beneficiado a 25 participantes. El Programa Nacional de Educación Bilingüe (PRONEBI) también ha desarrollado la formación docente para la educación bilingüe. Ha capacitado 806 promotores bilingües, 1.600 maestros bilingües, 16 técnicos y 50 supervisores. También ha producido 30.775 materiales y recursos didácticos en cuatro lenguas mayas.

En Honduras, los Centros para la Capacitación Docente han capacitado 18.267 maestros, o sea 66% del total de los educadores de la educación básica. Más de un millón y medio de libros de texto han sido producidos, así como guías metodológicas, libretos y otros materiales auxiliares. También se han hecho esfuerzos para mejorar el currículo, adaptándolo a las realidades del país, incorporando contenidos de Educación en Población.

En México, la carrera docente ha sido establecida y la promoción se está acordando según los resultados, la formación en servicio está siendo promovida y gracias a un Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, con el apoyo de editoriales privadas, en 1993, los maestros recibieron 800.000 libros y 900.000 guías didácticas sobre temas diferentes. Además, en 1993, un Sistema de Evaluación de la Carrera Docente fue aplicado a maestros, supervisores, directores y personal de apoyo: 780.151 maestros fueron evaluados.

Desde 1990 Nicaragua ha elaborado y aprobado una ley y sus regulaciones para una carrera docente. Además, ha lanzado un Proyecto sobre la Autonomía de la Escuela, que requiere donaciones voluntarias de los padres, lo cual está permitiendo el incremento de los salarios docentes, un alza entre el 50% y el 80% es evidente en los centros de educación secundaria (en el 48% del total) y en 328 escuelas primarias (7.3% del total a cargo del Ministerio de Educación).

En Nicaragua existe una reducción del 3.7%

de la matrícula en carreras docentes. El Ministerio de Educación está haciendo esfuerzos para organizar programas de formación en servicio. En 1995, había 3.976 maestros empíricos matriculados en cursos de profesionalización, 98% de los cuales eran asumidos por el Ministerio de Educación.

En Panamá, desde 1994, algunos 6.891 maestros se han beneficiado de cursos especiales en temas como la educación sexual y la prevención de drogas y de SIDA. Esos temas son parte del currículo de la formación de maestros que realiza la Escuela Normal Justo Arosemena.

En Venezuela, se ha creado en fecha reciente un Centro Regional para Apoyo Docente para responder a las necesidades de capacitación y de formación en servicio.

La Red PICPEMCE de la UNESCO, del Proyecto Principal de Educación, apoya el mejoramiento de la formación docente desde su creación en 1984.

Cobertura escolar, calidad y equidad

Entre 1990 y 1995 hubo un notable incremento en la cobertura de la educación básica a pesar de que aún existen grupos importantes de la población que viven en zonas rurales o urbano-marginales aún no incluidos en el sistema educativo y a pesar de la falta de conocimiento sobre la diversidad social. Es por ello que para ampliar la cobertura es necesario utilizar estrategias que tomen en cuenta las particularidades y las necesidades básicas de diversos grupos de la población.

Estos grupos, que están actualmente fuera del sistema escolar y que no se han podido beneficiar del mejoramiento de la cobertura que se ha producido en los últimos años, son principalmente los siguientes: niños en la primera infancia (0-4 años de edad); niños que tienen la edad escolar, pero que por su situación no van a la escuela (sobre todo niños que viven en áreas rurales y urbano-marginales); personas que requieren educación especial (sobre todo los minusválidos); jóvenes y adultos

que desertaron de la escuela o que no pudieron iniciar su escolaridad, o que desean seguir con su educación.

A pesar de ello, según los informes recibidos, en la mayoría de los países se puede observar un notable incremento en la cobertura de la mayoría de los niveles en el sistema educativo. Además, existen programas y estrategias que han sido diseñados para mejorar la situación de las escuelas que están atrasadas, ya sea por su localización (áreas rurales), o por las necesidades específicas de las poblaciones que atienden, que requieren una mayor flexibilidad del sistema educativo.

En Chile no existen problemas de cobertura y hay una baja tasa de deserción. Existen además programas masivos que enfocan el mejoramiento de la calidad de la educación con resultados iniciales bastante positivos. En 1990, la tasa media de los logros de escolarización, en las escuelas públicas, era de 58.9%. En 1994, era de 67.7%. En el mismo período, las escuelas pobres que recibieron un apoyo especial (Programa de las 900 Escuelas), pasaron de una tasa de logros del 52.1% al 61.6%.

En Colombia, el Programa de Escuela Nueva ha sido extendido a todas las escuelas rurales y cubre la mayoría del país.

En Costa Rica, la cobertura del nivel primario de la educación se ha incrementado de un 16.6% entre 1990 y 1995. La retención escolar es de 6.1% en las escuelas rurales y 15.5% en las escuelas urbanas. La deserción escolar es de 1% en las áreas urbanas y 5.1% en las rurales.

En Guatemala, existen dos programas, uno en castellano, que cubre el 93% del total de la población y el otro en maya y castellano, a través de programas de educación bilingüe intercultural que cubren el 7% de la población. Además, el Programa Nacional de Educación Bilingüe fue extendido en 1992 para cubrir 4 lenguas mayas adicionales y 400 escuelas más. Unas 1.240 escuelas, desde el pre-escolar hasta el 4^o grado, y 400 escuelas adicionales están ofreciendo educación básica completa. Esta extensión cubre en el presente

100.000 estudiantes. Estos esfuerzos se han fortalecido gracias al impulso que le ha sido otorgado a los asuntos indígenas a través del Gobierno y sus representantes y a la Declaración de la Década de los Pueblos Indígenas por parte de las Naciones Unidas.

El Ministerio de Educación de Guatemala ha dado impulso a la cobertura escolar a través de un Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo de la Educación (PRONADE), que tiene por objeto atender 200.000 estudiantes. Desde 1993, el Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ) ha ayudado a construir 113 escuelas y los Fondos para la Inversión Social (FIS) en 1994 apoyaron la construcción de 25 escuelas. Desde 1993, 960 escuelas ofrecían cursos vespertinos.

En Honduras, la cobertura escolar es del 86%. Existe, sin embargo, el problema de retención más allá de los tres primeros grados, ya que el 50% de los estudiantes abandona la escuela antes de terminar el 3^{er} grado. Este problema es aún más agudo en las zonas rurales. El costo por estudiante es alrededor de US\$ 74. Los padres deben asegurar US\$ 21 para uniformes y materiales escolares. Sin embargo, el 73% de la población vive en extrema pobreza, lo cual dificulta que los padres envíen sus hijos a la escuela. Además, sólo el 74% de las escuelas tienen 6 grados. El resto de escuelas incompletas son 17% en las áreas urbanas y el 83% en las zonas rurales. El 36% de los niños matriculados en 1988 lograron pasar con éxito el sexto grado. La repitencia escolar disminuyó de 13.2% a 11.4% en 1994. La deserción también ha sido reducida de 3.7% en 1990 a 3.3% en 1992. Diferentes estrategias están siendo empleadas para mejorar esta situación.

En México, la cobertura escolar está aumentando gracias al impulso que le están dando los programas compensatorios (tales como el Programa de Instructores Comunitarios); la reforma curricular; la producción de libros de texto y los programas de capacitación docente. Un programa especial ha sido diseñado para niños que están fuera del sistema escolar que

tienen entre 10 y 14 años de edad. El programa que comenzó en 1990 ha alcanzado a 144.313 niños.

Desde 1980 la cobertura creció en Nicaragua del 50% al 75%. En 1994 era de 78.6%. Esto es debido a la creación, por el Ministerio de Educación, de un consejo Nacional para la Educación, con representantes de las distintas religiones, del ámbito político, de los sectores intelectuales, así como de los educadores. Esto se produjo como resultado del Primer Congreso Nacional para la Educación de 1991. A pesar de ello, todavía existen unos 200.000 niños fuera de la escuela. En Nicaragua, la transformación curricular, la entrega de libros de texto, los programas de formación docente en servicio, la reconstrucción de escuelas, el Programa de Nutrición Integral, forman parte de las estrategias para apoyar a las escuelas que se encuentran en zonas urbano-marginales y áreas rurales a mejorar su oferta educativa.

En Nicaragua, la transformación curricular está ayudando a los niños de la escuela primaria a completar 6 años de instrucción; se están ofreciendo programas destinados a niños mayores de 15 años de edad; también existen programas para escuelas multigrado en áreas rurales, educación bilingüe intercultural para poblaciones indígenas, incluyendo a jóvenes. En resumen, existe una mejora en la infraestructura, mejor capacitación docente y libros de texto y mejoras en la reducción de la deserción.

En Panamá, entre 1990 y 1994 hubo un 2.1% de aumento en la matrícula de la escuela primaria. Información del Ministerio de Planificación indicaría que en 1991 la tasa de escolaridad era del 93% para los niños de edades entre 6 y 11 años. Desde 1990 el porcentaje de los alumnos que terminaban la escuela primaria ha aumentado. En 1989 era de 78.3% de los que empezaron en 1984. En 1993, 80.1% terminaron la escuela de aquellos que comenzaron en 1988.

La UNESCO apoya la difusión de información sobre el estado de la educación en la región a través de su publicación "Situación de

la Educación en América Latina y el Caribe" en el marco de la Red Regional de Información SIRI del Proyecto Principal.

Expansión de la educación preescolar

Ha habido un incremento gradual en la educación preescolar, pero el sector privado ha crecido más rápidamente y existen numerosos ejemplos de programas conducidos por el sector no-formal. También ha habido un incremento de programas dirigidos a poblaciones indígenas en sus lenguas maternas y amplia evidencia del apoyo dado a estos programas por UNICEF, el Banco Mundial y el Programa Alimentario Mundial. Los países que muestran mayores incrementos en esta área son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México.

En Argentina, la Ley Federal de Educación contempla 10 años de educación básica, incluyendo un año de educación preescolar. Esto no ha sido aún realizado completamente, pero la matrícula está creciendo gradualmente.

En Chile, entre 1990 y 1995, hubo un incremento del 19% al 22% de la cobertura del preescolar de los niños de edades entre 0 y 5 años y la cobertura de los niños de 5 años de edad era de 82.9% en 1995. Además se están lanzando cada vez más programas de educación preescolar en Chile.

En Colombia, en 1994, 110.662 niños fueron matriculados en la educación preescolar. Se están haciendo esfuerzos para aumentar las tasas de matrícula con el apoyo de otras instituciones. La educación básica cubre 9 años y existe la generalización del grado 0. Sin embargo, existe una diferencia en la aplicación de las políticas en las diferentes regiones del país.

En Costa Rica, en 1995, se cubrió al 73% de la población en edad preescolar. La mayoría de los programas dirigidos a los niños en edad preescolar son ofrecidos mediante una educación no-formal. Existen también otros programas que incluyen la educación integrada de niños y jóvenes; en este contexto, 700 educadores y 100 padres han sido formados. Maes-

tros itinerantes han sido capacitados para apoyar la educación preescolar. Se han producido varias guías didácticas para incorporar a los padres en el proceso educativo o para incluir temas tales como la protección del medio ambiente.

En Guatemala, la educación preescolar cubre al 20% de la población. La mayoría es ofrecida en áreas urbanas, pero también existen esfuerzos para alcanzar a las poblaciones indígenas que viven en las zonas rurales a través de la educación bilingüe. El Ministerio de Educación tiene un Programa para la Atención Integrada del Niño, con 248 centros que benefician la participación de la comunidad. Cubre 75 comunidades en 40 municipios. En 1994, casi 25.000 personas se beneficiaron de este programa, incluyendo a los padres. El programa ha recibido el apoyo de UNICEF y del Programa Mundial de Alimentos. Casi 320 niños, que acaban de regresar a Guatemala, han sido atendidos en programas especiales en 66 comunidades del país.

En 1995, en Honduras, existía una matrícula de 72.286 niños en 1.176 instituciones formales de educación preescolar, 73% en las zonas urbanas y 27% en las rurales. En las zonas rurales existe una estructura de educación no-formal, los Centros Comunitarios para la Iniciación Escolar, que, en 1990, cubrían 12.000 niños en 385 centros. Un incremento se produjo en 1994, con el aumento a 829 centros, cubriendo 35.985 niños, con el apoyo de 2.319 voluntarios. Ambas modalidades alcanzaron al 25% de la población total en edad preescolar en 1994. Existen otros programas que apoyan a la educación preescolar tales como los programas de alimentación escolar.

En México, entre 1990 y 1994, se produjo un incremento de 29% en la matrícula de los niños de preescolar, en el sistema formal. En 1993 se completó la reforma de los contenidos educativos de la educación inicial y se ofrecieron 837 cursos a 19.457 docentes y se distribuyeron más de 2 millones de textos escolares.

Entre 1990 y 1994, la educación no-formal cubrió la capacitación de 732.013 padres y un

millón de niños de zonas rurales, de poblaciones indígenas y de zonas urbano-marginales. A fines de 1993, el Proyecto para el desarrollo de la Educación Inicial cubrió a 141.544 niños, con el apoyo de 108.880 padres capacitados.

Se ha realizado un enorme esfuerzo para dotar a las escuelas con materiales didácticos (104.466 juegos), instrumentos musicales (34.822), audiocassettes, libros musicales (69.644 juegos), etc. En 1991, se lanzó un proyecto llamado "Esquina Lectora". Este proyecto está presente en 14.461 escuelas, 80% están situadas en las áreas rurales y el 20% en zonas con poblaciones indígenas.

En Nicaragua, ha habido un aumento en la educación preescolar a través de la educación no-formal apoyada por la comunidad. Durante los últimos cinco años, la cobertura aumentó 53.7%. El Estado cubre 77.3% de los centros del preescolar. El resto está cubierto por el sector privado. La modalidad de educación no-formal será reforzada con el apoyo financiero del Banco Mundial y UNICEF e incluirá la participación de los padres y de la comunidad.

En Panamá, la educación preescolar es obligatoria por ley (1995). En 1993, la cobertura era de 26% a nivel nacional, 37% en las zonas urbanas y 13% en las áreas rurales. En 1994, 35.863 niños se beneficiaron de la educación preescolar, 24,678 en centros oficiales y 11.185 en centros privados. En 1994, el sector oficial mejoró su cobertura de 8.6%, a pesar de que los números de clases disminuyeron de 12.2%. El número de docentes creció a 7.8% y la matrícula creció 9.7%. El problema persiste, sin embargo, en las zonas rurales. En el área no-formal, los Centros Comunitarios y Familiares para la Educación Inicial cubrieron en 1994 2.800 niñas y niños. El programa se inició en el Distrito de San Miguelito que tiene importantes problemas sociales y económicos, con el fin de mejorar las tasas de deserción y repitencia.

La educación preescolar en Panamá se ha visto favorecida por la existencia de un Consejo Nacional Interinstitucional de Coordinación para el Desarrollo del Niño y por el Pacto

para los Niños, firmado por la Primera Dama y los Ministerios de Justicia, Educación, Trabajo, Asuntos Sociales, UNICEF y otras ONG y Clubes Cívicos.

En la región de América Latina existen varios programas a gran escala, en la modalidad no-formal. Un programa conducido por la Iglesia Católica del Brasil llamado *Coordenação Nacional da Pastoral de Criança*; el Programa *Conoce a tu Hijo* de Chile; el Proyecto de la Costa Atlántica en Colombia y el Programa del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en las áreas marginales; el Programa de Educación Preescolar del Ecuador; el Programa EDUCO en El Salvador; el Programa de Educación de Padres en México y el Programa de Educación Inicial de Niños en Panamá.

Esfuerzos para mejorar la calidad de la educación primaria

Los temas de la equidad y calidad de la educación continúan siendo una preocupación importante para todos los países. Como fue mencionado en las intervenciones de los participantes al Seminario de enero y en los informes de los países, se están tomando medidas importantes para mejorarlos a través de la legislación, las reformas educativas, la descentralización y una autonomía creciente que se le ha dado a la escuela.

Con respecto a la equidad, se han diseñado programas compensatorios para responder a grupos especiales de la población, quienes, por su marginalización social o aislamiento, no han tenido acceso a los servicios educativos o lo han hecho en condiciones de desventaja. Al respecto, se puede mencionar lo que ha sido dicho sobre las poblaciones indígenas.

Estos programas compensatorios incluyen el apoyo a escuelas de las áreas rurales y urbanomarginales. Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Panamá y Venezuela están ofreciendo este tipo de programas. Aun cuando la mayoría de estos países ofrecen programas de alfabetización y de educación bilingüe, los participantes del Seminario estimaron

que aún queda mucho por hacer para mejorar la cobertura y la calidad de estos programas.

En Argentina, un programa compensatorio está siendo implementado para mejorar la infraestructura, la capacitación docente, dotar de equipo y dar apoyo técnico a las instituciones. Desde 1993, 130 millones de US dólares se han invertido en este programa que cubre 10.000 escuelas públicas de educación básica (39% de las escuelas oficiales y casi 2 millones de estudiantes) todas fuera del área de Buenos Aires, y que dispone de un presupuesto aparte. El programa ha tenido un impacto pedagógico. Existe un sistema de evaluación implementado cada año. Los resultados de la última prueba que se realizó con los estudiantes del séptimo grado fueron altamente positivos, ya que dos de estas escuelas obtuvieron los mejores resultados en matemáticas.

Además, en Argentina existe un programa llamado "Incentivos a la Iniciativa" para prevenir la deserción en las escuelas más pobres, a través de la promoción de proyectos escolares. También existe un programa llamado "Nueva Escuela" que está basado en el modelo pedagógico de la Escuela Nueva de Colombia, por el cual los estudiantes toman una parte más activa en la sala de clases.

En Brasil existe un importante Proyecto que está siendo ejecutado en la Región del Nordeste del país, que es la zona más pobre y que cubre 9 estados. Este Proyecto cuenta con el apoyo financiero del Banco Mundial y es por un total de US\$ 600 millones. De esta forma se espera contribuir a la cobertura escolar, en la prevención de la repitencia y a la lucha contra el analfabetismo.

El Programa Nacional Brasileño de Textos Escolares contribuye a la universalización de la educación y al mejoramiento de su calidad a través de la distribución de libros en todo el país. Cubre anualmente unos 30 millones de estudiantes, garantizando libros de textos desde el primer al octavo grado. En 1994 se distribuyeron 60 millones de libros y en 1995, 110 millones (siendo el mayor número de libros jamás distribuidos en la historia del pro-

grama). Actualmente se está descentralizando la distribución de los libros de texto. Además, el programa produce catálogos de libros de texto, estimula la creación de equipos por temas y organiza seminarios sobre la producción de libros de texto y su evaluación.

En Chile, se ha creado, mejorado, extendido, diversificado y mejorado la identificación de los programas gubernamentales de equidad de la educación. Algunos éxitos relevantes incluyen: 33.600 bibliotecas de aula (una para cada sala de clases del primero al cuarto grado para todo el sistema apoyado por el Estado y 3.400 bibliotecas adicionales para las aulas de los quintos y sextos grados de las escuelas pobres); alimentación escolar para 820.000 estudiantes; cobertura de salud para todos los estudiantes desde el primer al quinto grado; dos de cada tres textos escolares ofrecidos gratuitamente a cada estudiante del nivel básico. También existen dos programas especiales llamados “El Programa de las 900 Escuelas” y el “Programa Rural MECE” que apoyan a las escuelas públicas que tienen más baja eficiencia y que están en las áreas aisladas más pobres.

En Colombia, el Programa PASES ha sido diseñado para aumentar la matrícula. En 1992 se distribuyeron textos escolares al 100% de los estudiantes; mobiliario escolar al 65% de las escuelas; el 50% de los docentes recibió formación en-servicio y el 50% de los edificios escolares fue reparado. Actualmente, en las áreas urbanas existen minibibliotecas en el 100% de las escuelas, se han entregado libros de texto al 90% de los estudiantes y mobiliario al 50% de las escuelas y el 93% de los docentes ha sido capacitado.

En Costa Rica, en 1993, se inició un Programa para el Mejoramiento de la Educación General Básica (PROMECE) para garantizar recursos humanos sólidos y mejorar la calidad de vida. Esto se ha logrado a través de atención focalizada a las escuelas urbano-marginales y rurales, particularmente aquellas que son unidocentes, 1.400 escuelas rurales ya han sido alcanzadas. Otras medidas compensatorias incluyen la creación de “Escuelas Líderes”, la

introducción de computadores en las escuelas y el establecimiento de bonos especiales para los niños pobres (78.810 en 1994). También existe la dotación de becas, materiales escolares y uniformes (91.000 niños de las escuelas rurales) y un programa de alimentación escolar (477.474 estudiantes beneficiados en 1994). Además, Costa Rica está ofreciendo programas especiales de educación a las madres solteras (47.000), a los prisioneros y a grupos indígenas. Unos 700.000 estudiantes han obtenido acceso a la Seguridad Social.

En México, entre 1990 y 1995, se dio un apoyo especial a la educación rural e indígena. El número de escuelas aumentó un 69% en las áreas rurales y un 11.7% en las áreas indígenas, el número de maestros y de estudiantes también aumentó. Para reducir la repitencia, deserción y mejorar la eficiencia, en 1992, se lanzó un programa compensatorio en Chiapas, Oaxaca, Guerrero e Hidalgo. Más tarde, fue extendido a otras 10 áreas más. Unos 330.966 juegos de materiales didácticos fueron distribuidos a 15.906 escuelas para beneficiar a 1.302.615 estudiantes. Se imprimieron libros (218.900) en siete lenguas indígenas y se distribuyeron entre los estudiantes de los dos primeros grados, también se distribuyó material bibliográfico por un total de 2.646.555 libros. El Programa “Esquinas de Lectura” favoreció la distribución de 159 trabajos literarios en 74.489 escuelas rurales, indígenas y urbano marginales, en 8.000 comunidades y en 101.848 escuelas no completas.

En términos de calidad, Chile posee un sistema de medición de los logros en el aprendizaje (SIMCE) y existen numerosos esfuerzos para mejorar la eficiencia general en las escuelas. Sistemas similares están siendo implementados en Colombia y en Costa Rica.

En Ecuador, una experiencia innovadora está siendo ejecutada en 10% de las escuelas con el apoyo del Banco Mundial y el BID. Existen 83 Centros Educativos Matrices, como son llamados, en las áreas rurales, 29 en las áreas urbanas, o sea un total de 112 escuelas de nueve grados. Los centros matrices ofrecen múlti-

ples servicios a las escuelas que los rodean, con vistas a mejorar la calidad de la educación en esas escuelas. Además se ha dado considerable autonomía a las escuelas matrices.

En Guatemala, USAID está apoyando al Ministerio de Educación a través de un Proyecto llamado BEST. Este proyecto creó en 1991 un Centro de Medición para evaluar los logros de aprendizaje. Los primeros cuestionarios se aplicaron en 1992 para evaluar a escala nacional las matemáticas y el lenguaje en el tercer grado. El Proyecto ha desarrollado un Sistema de Información; un Proyecto para promover la educación de las niñas hasta el sexto grado y una Nueva Escuela Unitaria que se está aplicando en 100 escuelas unidocentes o bidocentes.

En México, gracias a los programas compensatorios que se han realizado entre 1990 y 1994, las tasas nacionales de deserción han sido reducidas de 5.3% a 3.4%; el fracaso escolar de 10.1% al 8.3% y la eficiencia terminal mejoró de 56.4% a 63.6%. El número de textos escolares por estudiante aumentó a 70.3% y a 643.8% para los docentes. Un Sistema de Evaluación Nacional de la Educación fue aplicado, cubriendo a más de 5 millones de estudiantes y a 180.064 docentes en 44.365 escuelas en todo el país. Otro programa diseñado para reducir el atraso escolar evaluó a 50.455 estudiantes, 3.068 docentes, 308 directores en 842 escuelas. Unos 15.971 padres han sido interrogados. México también participó en la Tercera Evaluación Internacional para el Progreso Educativo, de estudiantes en edades entre 9 y 13 años, en ciencias y matemáticas: 4.380 estudiantes de 204 escuelas fueron evaluados en 21 municipalidades.

En Nicaragua, la tasa de éxito en la educación primaria aumentó de 11.6% en 1990 a 22% en 1993. Durante este período, la duración media en la escuela aumentó de 4.5 años a 4.9 años. Sin embargo, la deserción aumentó de 2.7% a 2.9%. De acuerdo a un Informe de UNICEF, la deserción en las niñas es el doble que la de los varones, particularmente en las áreas rurales. Por lo que se refiere a la

repetencia, los varones repiten 31% y las niñas 27%. En las áreas urbanas, la repetencia es de 22%, mientras que en las rurales es de 31%. Una Dirección para la Evaluación ha sido creada en fecha reciente.

En Panamá, en 1994, una Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Calidad de la Educación y su Modernización fue creada por Decreto Presidencial. Además, se ha introducido una medición y evaluación de los logros educativos con resultados satisfactorios. 80.000 pruebas de matemáticas y lenguaje fueron aplicadas a los sextos y novenos grados. Las escuelas públicas han sido tan eficientes como las privadas. También se ha reducido el número de fracasos escolares en un 12.5%.

En Venezuela, se han utilizado estrategias compensatorias tales como la distribución de textos escolares, la creación de bibliotecas en el aula, la entrega de uniformes y otros materiales escolares y la rehabilitación de la infraestructura. Además, las asociaciones cívicas, con la participación de los padres, han implementado un programa de alimentación escolar.

Atención a las necesidades especiales individuales

En algunos países se han logrado avances importantes en cuanto a la integración de los niños con necesidades especiales en las escuelas regulares (Argentina, Chile, Colombia, Ecuador y Guatemala), sin embargo aún queda mucho por hacer en esta área.

En Chile, desde 1990, existe un decreto que regula la integración de estos niños en la escuela regular. En Costa Rica, existe un programa especial para promover la integración de los niños con necesidades especiales en la educación preescolar.

En Guatemala se ha incrementado el apoyo a la educación especial: formación en servicio a los docentes de educación regular y especial; apoyo técnico a programas especiales; producción de material de apoyo; participación en eventos especiales.

En Honduras, existe un Proyecto para la Integración de Niños Discapacitados a la Educación Preescolar y un Plan Integrado para ofrecer salud y educación especial.

En México, entre 1990 y 1994, la matrícula en la educación especial aumentó un 33.3%. Esto se debió a la creación de 280 centros especiales, aumentando el número de escuelas un 14.9%, 2.208 docentes participaron en esta modalidad. En coordinación con la Comisión Nacional para Textos Gratuitos, 12.244 libros fueron producidos en Braille y distribuidos. Medidas alternativas, que están siendo aplicadas en las escuelas regulares para responder a las necesidades de los alumnos, son las Unidades de Servicios para Apoyar la Educación Regular.

En Nicaragua, desde 1990, se ha dado un impulso a la educación especial, a través de medios no-formales como las redes comunitarias. En este período ha habido un incremento de la cobertura de 49%. El Estado cubre 77% de la educación formal y el otro 23% está siendo cubierto por centros organizados en casas privadas (educación no-formal).

En Panamá, existen varias entidades gubernamentales que están encargadas de la educación especial. En 1992, se creó un Consejo para la Atención de los Niños Discapacitados, que entre otros se encarga de buscar fondos para la educación especial. Además, se creó un Consejo Nacional para la Coordinación Interinstitucional para el Desarrollo de la Niñez, para coordinar esfuerzos de las diferentes instituciones, el cual incluye la atención a los niños menores de 6 años. También se ha producido un Directorio para los Servicios de los Niños Discapacitados. El número de escuelas de educación especial era de 26 en 1994.

La UNESCO apoya los programas que promueven la integración de niños con necesidades especiales en la escuela regular.

Analfabetismo absoluto y educación básica de jóvenes y adultos

Las tasas de analfabetismo absoluto se han re-

ducido en la mayoría de los países. Brasil, Guatemala y México están desarrollando programas especiales para lograrlo, incluyendo programas de radio en lenguas maternas. Existen ejemplos de programas de educación de adultos en la mayoría de los países, pero es necesario extenderlos y mejorar la cobertura de educación básica de los jóvenes analfabetos funcionales que están fuera del sistema escolar.

Según los informes de los países recibidos, en el Brasil existe un Proyecto del Banco Mundial en el Nordeste del país que cubre 9 estados y que está ofreciendo programas de alfabetización.

En Chile, sólo existe un 5% de analfabetismo absoluto; sin embargo, existe un serio problema por la falta de financiamiento para atender las necesidades de al menos 300.000 jóvenes que aún no han completado su educación básica y un millón y medio de jóvenes sin educación secundaria. En 1994 se adoptó una Ley para las Poblaciones Indígenas que incluye la promoción de la educación bilingüe. Estos programas tendrán un apoyo gubernamental a partir de 1996.

Como en otros países, Colombia ofrece cursos nocturnos para los jóvenes y adultos a través de un Programa de Educación Permanente. Además se están haciendo esfuerzos para lanzar un Programa Permanente de Alfabetización y Educación de Adultos utilizando los medios de comunicación de masas. El Gobierno está planeando lanzar un Plan Nacional para la Lectura.

En Costa Rica existen tasas de analfabetismo absoluto de 7%. La mayoría de la oferta estatal es la escuela nocturna. En 1993, 2.896 personas se graduaron de estas escuelas. Se han creado además diez Centros Integrados para la Educación de Adultos. El analfabetismo está siendo encarado en programas de educación no formal que introducen la educación comunitaria. En 1993, más de 20.000 personas se beneficiaron de un Plan de Alfabetización para las regiones más pobres del país. En 1994 se realizó una evaluación de los logros de este programa, 60.2% de los beneficiarios rea-

lizó con éxito la prueba. Recientemente, el Ministro de Trabajo ha firmado un convenio con el Ministerio de Educación para ofrecer cursos de alfabetización a adultos analfabetos cubriendo hasta la fecha a unos 3.597 personas adultas.

En Guatemala, las tasas de analfabetismo son particularmente alarmantes en las zonas rurales donde un 77% de la población es analfabeta absoluta. Además, el 56% de las mujeres en la población total es analfabeta. Es por ello que el Gobierno de Guatemala creó un Comité Nacional de Alfabetización (CONALFA) y cedió el 1% de su presupuesto total. CONALFA ha logrado reducir las tasas de analfabetismo de 52.3% en 1985 a 41% en 1993. Este esfuerzo ha sido reconocido por la UNESCO por una Mención Honrosa del Premio Internacional de la Asociación de la Lectura. CONALFA también ofrece programas para niños y jóvenes (9-15 años) que no han tenido acceso a la escuela. También existen programas promovidos por la Iglesia Católica dirigidos a las poblaciones indígenas en las lenguas mayas.

La Dirección Extra-Escolar de Guatemala cubre unas 4.455 personas en proyectos productivos en 10 departamentos del país. También existe un Programa Modular Extra-Escolar para personas adultas analfabetas y niños trabajadores (10-14 años de edad). En 1994, 1.663 personas, incluyendo 321 niños, se beneficiaron de estos programas. También existen otros programas para niños trabajadores ejecutados por otras oficinas gubernamentales.

En Honduras existen varios programas de educación funcional para personas adultas que ya han completado el sexto grado. Existen Centros para la Educación Popular, que ofrecen capacitación vocacional. En 1990, un Proyecto Educativo para el Trabajo (POCET), con apoyo de la FAO, fue lanzado para ofrecer capacitación vocacional en las áreas rurales. Dos millones de personas participaron en este Proyecto. Otro programa que ofrece alfabetización es el Programa para el Desarrollo de las Personas Refugiadas y Repatriadas (PRODERE).

En México, entre 1990 y 1994, se redujeron las tasas de analfabetismo de 12.4% en 1990 a 9.7% en 1994. Esto fue debido a las campañas de alfabetización que redujeron el analfabetismo un 21.8% en este período. Los programas de alfabetización alcanzaron, entre 1990 y 1993: 1.922.725 personas, de las cuales 1.163.323 fueron alfabetizadas. Para apoyar la alfabetización se lanzaron programas de educación para personas adultas a través de la radio y la distribución de materiales sobre temas tales como la salud, la ecología, la cultura, el trabajo comunitario, los derechos humanos, etc.

Entre 1990 y 1993, 3.328.904 personas adultas se beneficiaron de estos programas con un incremento en la matrícula de 24.9%. La educación primaria para adultos aumentó de 6.1%; la educación secundaria de 74.8%. El número de alfabetizados que recibió educación primaria y secundaria se incrementó de más de 100% en ambos casos. Los programas de educación no formal para la capacitación ocupacional cubrieron entre 1990 y 1994 unas 1.962.191 personas adultas.

En Nicaragua, las tasas de analfabetismo crecieron entre 1990 (23.1%) y en 1994 (31.3%). Del total, 40% son mujeres y el problema es más agudo en las zonas rurales (45%). La mayoría de los programas de alfabetización son ofrecidos por organismos no gubernamentales. El Ministerio de Educación ofrece educación primaria y secundaria en escuelas nocturnas. En fecha reciente se ha creado un Ministerio de Asuntos Sociales para ofrecer servicios en salud, educación y crear trabajos temporales para los grupos marginales (poblaciones indígenas, personas desmovilizadas del ejército, mujeres jefas de hogar, huérfanos, personas repatriadas, campesinos pobres, etc.). También existe un programa que incluye a los estudiantes de secundaria en programas de alfabetización en servicio voluntario.

En Panamá, la tasa nacional de analfabetismo absoluto era de 10.7% en 1990, con un 44.3% de analfabetismo entre las poblaciones indígenas. Entre 1990 y 1993, 8.935 de las personas adultas analfabetas fueron cubiertas

por programas educativos. En este período, el presupuesto de alfabetización creció de US\$ 3 millones a US\$ 8 millones en 1994. Un programa especial de alfabetización a través de la prensa ha sido lanzado entre 1992 y 1994, con el apoyo financiero de la UNESCO (6.343 personas adultas alcanzadas). El BID ha dado apoyo a un Proyecto de Alfabetización y Educación para el trabajo en zonas urbano-marginales (1987-1993), este proyecto ha cubierto asimismo a poblaciones indígenas con una cobertura total de 13.424 personas. Nuevos programas de educación bilingüe están siendo lanzados con el apoyo de Canadá, UNESCO y UNICEF.

En Venezuela, el programa de alfabetización está siendo revisado y existe una Oficina para Poblaciones Indígenas en el Ministerio de Educación. Las escuelas rurales están siendo incluidas en el Proyecto MECE que tiene el apoyo de UNESCO y UNICEF.

La UNESCO apoya los programas de alfabetización bilingüe y de educación básica de jóvenes y adultos en la región a través de la Red REDALF del Proyecto Principal.

Nuevos desafíos de la educación

La educación secundaria y sus vínculos con el mundo del trabajo

Los informes nacionales ofrecen pocos antecedentes sobre la situación de la educación secundaria y sus vínculos con el mundo del trabajo. Esto se debe probablemente a que la educación secundaria no es considerada como parte integrante de la “educación básica” como tal.

En Argentina, existen la educación polimodal de tres años de duración, que sigue a la educación básica que ahora tiene una duración de diez años obligatorios. La educación polimodal ha sido preparada en consulta con otros sectores, entre ellos el sector productivo. Unas 1.400 escuelas han sido dotadas de equipo especial para ser utilizado en este tipo de educación.

En Chile existe un programa ministerial para la Capacitación y el Desarrollo de la Educa-

ción Técnica que ofrece apoyo técnico y formación docente para mejorar esta modalidad. La reforma del nivel secundario iniciada en 1995 incluye el fortalecimiento de las destrezas generales requeridas por el mercado laboral moderno, el mejoramiento de la enseñanza de las ciencias y la introducción de la tecnología en el currículo general (incluyendo un laboratorio informático en cada escuela secundaria apoyada por el Estado y sus vínculos con las redes nacionales e internacionales).

En Costa Rica, una nueva ley está dando impulso a la educación técnica y profesional a través del financiamiento de la formación docente, infraestructura y equipo. Además, se han creado Unidades Didácticas Productivas en estas escuelas para beneficiar la inserción femenina en el mercado laboral.

En Guatemala existen dos sistemas educativos de nivel de secundaria: el llamado “básico” y el “diversificado”. La mitad de los estudiantes va a uno u otro. La mayoría de los establecimientos son privados y están situados en la áreas urbanas. El ciclo diversificado tiene igual número de mujeres y de varones estudiantes. Se estima que existe un déficit nacional de 68.6% en el nivel de educación secundaria (15 a 20 años de edad) del ciclo básico y un 86.4% en el ciclo diversificado.

En México, la cobertura de la educación secundaria creció entre 1990 y 1994 en un 7.2%. Esto fue debido a los esfuerzos que se concentraron en la construcción de infraestructura: edificios y carreteras. Hubo un incremento en el número de docentes de 9.6% y los edificios escolares aumentaron en un 15.7%. La cobertura de la televisión en la escuela secundaria aumentó un 31.8% en 1994. En ese mismo año, 618.570 estudiantes de secundaria fueron cubiertos en 10.439 escuelas, 11 millones de textos escolares fueron producidos, así como 1.518 programas de televisión. También ha existido un sistema abierto por el cual los estudiantes pueden combinar el estudio y el trabajo. Entre 1990 y 1994, un total de 698.620 personas se beneficiaron de esta posibilidad. De ellos, 88.9% completaron el bachillerato,

10.8% recibieron cursos de postgrado y 0.3% siguieron el nivel medio profesional.

Entre 1990 y 1994, en México, la educación técnica y profesional creció un 14.4%. El número de docentes aumentó un 8.1% y el de los estudiantes un 3.5%. Más de dos millones de personas se beneficiaron de estos programas. La Secretaría de Educación realizó contratos con 13 instituciones federales, incrementando así el número de instituciones a 51 durante este período. Se ofrecieron becas por una suma equivalente de 90 días del salario mínimo. Se instalaron bibliotecas escolares (1996) y se distribuyeron libros (329.937).

Educación y paz, derechos humanos, democracia y el medio ambiente

Educación y paz, derechos humanos, democracia, educación sexual y educación para el medio ambiente, la prevención de drogas y del SIDA, son algunos de los nuevos temas que están siendo lentamente introducidos en los currículos nacionales de los países de la región. La UNESCO y el FNUAP están colaborando en estos esfuerzos a través de cooperación técnica y financiera, incluyendo contenidos en educación sexual y de población en el currículo, en la producción de materiales de enseñanza/aprendizaje y en la formación docente.

En la Argentina se aprobaron en fecha reciente los contenidos esenciales mínimos del currículo que incluyen la educación sexual y la educación para el medio ambiente como temas transversales. En el Brasil, el canal de televisión que viene de ser creado produce 4 horas de programas para la educación básica sobre temas como la convivencia y la ciudadanía; además, están en proceso de consulta nacional para aprobación los parámetros curriculares que incluyen la educación sexual, la educación para el medio ambiente, para la salud y para la convivencia social, como transversales en el currículo. Este trabajo es apoyado por la UNESCO y el FNUAP.

En Chile se han organizado concursos, con

el apoyo de la UNESCO, sobre la producción de textos escolares sobre los temas de la paz y de los derechos humanos. En Costa Rica también existen esfuerzos para introducir la educación de valores en el currículo escolar, incluyendo la solución pacífica de conflictos, así como temas sobre la salud y la perspectiva de género. En México, la educación de adultos promueve el uso de materiales educativos con temas sobre la salud, las condiciones de vida, la ecología, la cultura, el trabajo comunitario y los derechos humanos.

En Guatemala, el currículo escolar incluye conceptos de paz, democracia y solidaridad. Además, la educación en población, la educación para el trabajo, la conservación del medio ambiente y los derechos humanos, han sido incluidos. Se han producido materiales sobre estos temas y se ha capacitado a los docentes en talleres. Para la educación en población, el Gobierno conformó una Comisión Intersectorial de Educación en Población, integrada por diversos sectores de la sociedad incluida la Iglesia Católica, que aprobó los contenidos a introducir en el currículo.

Existen diferentes proyectos en Guatemala, incluyendo un Proyecto de la UNESCO y Alemania, para promover iniciativas en el contexto de la educación cívica y la promoción de derechos humanos. Además, la Procuraduría de Derechos Humanos está promoviendo programas educativos para niños y adultos (docentes, líderes comunitarios, etc.). La Oficina de Derechos Humanos ha desarrollado un Programa de Educación Popular con el apoyo de la prensa.

En Nicaragua, se están haciendo esfuerzos para incluir contenidos y métodos que ayuden a prevenir los conflictos. Se han desarrollado tres módulos para los docentes de la escuela primaria y los líderes comunitarios para promover la paz, para el bienestar psicosocial en la comunidad y para enfrentar situaciones de guerra y de postguerra. Se están usando asimismo tres guías para la educación y la paz y el desarrollo de la familia y de la comunidad. Asimismo, en Nicaragua, la transformación

currícular incluye temas como: preocupaciones sobre el medio ambiente, la democracia y la paz, la tolerancia y la perspectiva de género.

Los Derechos del Niño es uno de los temas que ha sido incluido en la formación docente en-servicio en Panamá. Además, se ha lanzado un premio especial para la prensa, a nivel nacional, con el apoyo de UNICEF, para promover la publicación de los Derechos del Niño.

La Educación en Población/Educación Sexual está siendo incluida también en los programas educativos de Bolivia, Brasil, Costa Rica, Colombia, Ecuador, Perú, Panamá, Honduras, El Salvador, República Dominicana, con el apoyo de UNESCO y del FNUAP.

Educación, informática y el uso de los medios de comunicación de masas

Se ha extendido el uso de medios no convencionales para la educación. Existe un aumento del suministro educativo a través de la educación a distancia; uso extensivo de la radio y la televisión para la alfabetización y la educación de adultos, además de la educación básica para los niños, y la prensa se ha puesto al servicio de la educación. El uso de la informática y de redes también ha aumentado en Brasil, Chile, Costa Rica y Panamá.

Numerosos países informaron del uso de la educación a distancia (Argentina, Honduras, Guatemala, Panamá). El Brasil piensa crear un Ministerio de Educación a Distancia y en Panamá la educación a distancia ha sido utilizada para la capacitación docente, la investigación educativa, la planificación y la administración a nivel local, la evaluación y el diseño de proyectos, entre otros.

Con respecto a la utilización de la televisión, el Brasil está transmitiendo 4 horas de educación básica a través de un canal de televisión, a nivel nacional, vía satélite. La primera fase cubrirá 50.000 escuelas, con la entrega de infraestructura básica para la recepción, la grabación y la utilización de los programas. Colombia está abriendo espacios para las uni-

versidades en el canal 4 y en Panamá existen dos canales educativos.

En México, los programas de radio y televisión educativa aumentaron entre 1990 y 1993 un 39.3% para la televisión y un 151.6% para la radio. La educación secundaria se transmite por televisión lo que ha aumentado la cobertura de la secundaria en un 31.8%. En 1994, se produjeron 1.518 programas de televisión en el nivel de secundaria. Además se distribuyeron 20.967.714 libros a las bibliotecas escolares, bibliotecas públicas y en las bibliotecas de las instituciones de educación superior.

En Venezuela, existe un Canal de Televisión Educativa que está recibiendo el apoyo de la Asociación Iberoamericana de Televisión Educativa. Se ha producido un programa especial para los tutores en la enseñanza de las ciencias naturales.

Los programas de radio están siendo utilizados en varios países para ofrecer alfabetización, educación de adultos, educación bilingüe, educación general, como fuera mencionado en los informes nacionales de Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México y Panamá.

En Guatemala existen varios programas transmitidos en los idiomas mayas, por ejemplo: El Movimiento Popular para la Educación "Fe y Alegría"; el programa del Instituto Guatemalteco de Educación por Radio y la Radio Nahualá de Sololá, que es un programa especial en la lengua K'iché para el desarrollo de las mujeres.

En Honduras, la Empresa de la Dirección General y de Comunicaciones Educativas ha estado ofreciendo educación básica integral por la radio para reducir el analfabetismo. Se inició en 1993 y ha cubierto a 40.630 personas en el primer nivel y 558 personas en el segundo nivel. Los temas tratados incluyen el aprendizaje de la lectura, escritura y matemáticas; la educación popular, las ciencias naturales, los derechos de las mujeres, estudios sociales, cívicos, legales y la educación democrática y la familia.

En Costa Rica, existen programas de radio

que apoyan la alfabetización y en Panamá, la alfabetización es ofrecida por la radio con el apoyo de México y España.

La prensa se está usando cada vez más para apoyar la educación. Existen suplementos educativos en la Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador y Perú. En Honduras la prensa está apoyando la alfabetización y la educación de adultos por medio del diario "El Heraldo".

Con respecto a la utilización de la informática y de las redes, en los informes de los países encontramos que en Argentina se ha iniciado una Red Telemática que alcanza a 400 escuelas e incluye contratos con las universidades.

En Chile, existe una Red llamada "Enlaces" que recibe el apoyo del programa gubernamental MECE y que está siendo apoyada técnicamente por siete universidades regionales bajo la coordinación de la Universidad de La Frontera. En 1995, esta red sirvió a 212 escuelas primarias y secundarias y en 1996 incluirá 412 escuelas. El Gobierno ha alcanzado su meta del 50% de las escuelas primarias y 100% de las escuelas secundarias conectadas a "Enlaces" con 19 instituciones incluyendo a universidades.

Costa Rica y Panamá están introduciendo computadores en todas las escuelas primarias.

En Costa Rica, el Ministerio de Educación ha introducido el uso de la informática para mejorar los procedimientos de gestión. Desde 1990, 24.000 estudiantes de primaria recibieron cursos de informática. Un Centro de Informática llamado KIOSKO ha sido creado para ofrecer orientación pedagógica a los docentes. Además se ha diseñado un nuevo programa para los jóvenes y adultos que incluye el uso de la televisión, la radio, los computadores y la prensa.

En Panamá, el Proyecto Movilizador de la Educación para Todos (UNESCO/PNUD), capacitó 734 maestros y 159 líderes en informática educativa. Con el apoyo financiero del Seguro Educativo se instalaron computadores en 44 escuelas. Una estrategia intermedia llama-

da "Puertas Abiertas" también fue desarrollada.

Administración, planificación y gestión de la educación

En la mayoría de los países los Ministerios de Educación han sido modernizados y se han liberado de la administración directa de las escuelas y de los docentes. Estas medidas han permitido una desconcentración y una adecuada articulación entre la administración regular y los programas compensatorios *ad hoc*. El problema se presenta cuando la modernización no cubre todas las instancias del Gobierno Nacional (normas estatutarias y reglamentos del personal, procedimientos lentos, etc.). En algunos países (Argentina, Chile, Ecuador) existen movimientos para dar más autonomía a cada una de las escuelas.

En Argentina, la Ley Federal de Educación sancionada en 1993, acompañó la finalización de la descentralización del sistema educativo a las provincias. Esto significó una profunda reestructuración del Ministerio de Educación. El consenso del Consejo Federal de Educación facilitó la aprobación del currículo nacional, estableciendo contenidos básicos mínimos y permitiendo que las provincias elaboraran estos contenidos mínimos y crearan su propio currículo. También ha habido avances en la modernización de la gestión educativa, que ahora está centrada en una serie de programas especiales en lugar de la estructura burocrática tradicional.

Los programas están altamente descentralizados. La implementación está bajo la responsabilidad directa de las escuelas. El nivel central define los programas y el financiamiento. La Provincia genera la documentación técnica, selecciona a las escuelas y presenta un proyecto ejecutivo. Las unidades de ejecución local son constituidas y el financiamiento es transferido directamente a ellas.

Los programas tienen un impacto pedagógico. El nivel central distribuye libros de texto, diccionarios, etc. a los estudiantes o crea bi-

bliotecas de aula. Los libros de texto del primer grado son reemplazados cada año, el resto son reemplazados en un 20% de las escuelas. Cada escuela presenta un proyecto institucional para recibir financiamiento adicional. Las políticas educativas promueven la autonomía de las escuelas: las escuelas formulan planes, modelos descentralizados para conducir políticas compensatorias y formatos de evaluación. Estas medidas compensatorias se realizan para mejorar la equidad.

En el Brasil, existen mecanismos para facilitar la entrega de fondos directamente a las escuelas para la compra de materiales, la formación docente, etc. dando preferencia a las escuelas más pobres.

En Chile hay una fuerte descentralización administrativa hacia las municipalidades y el sector privado, así como un fuerte impulso hacia la descentralización pedagógica y curricular; sin embargo, no existe suficiente claridad con respecto al rol del Gobierno Nacional y de los otros socios o sobre la manera en que la descentralización tendrá una incidencia sobre la equidad. (36.4% de las escuelas primarias y secundarias están bajo la gestión privada, sólo el 8.8% de todas las escuelas son subsidiadas por la familia; las otras, 81.2%, están financiadas totalmente por el Estado).

En Colombia, la reforma educativa está siendo implementada en "Regiones Certificadas" luego de la adopción de una Ley Educativa en 1994. Existe una descentralización pedagógica y una autonomía creciente de las escuelas a través de proyectos educativos institucionales. Además, el gobierno central, a través de la Secretaría Técnica del Ministerio de Educación, apoya la consolidación de los planes regionales y evalúa la autonomía de las mismas como capacidad para el ágil manejo de los recursos. Hasta la fecha hay diez planes regionales de las 33 regiones certificadas.

En Costa Rica han habido avances importantes en la desconcentración de la gestión y la administración educativas a nivel del Ministerio de Educación y un movimiento hacia una mayor independencia administrativa de las

escuelas. Existe un proyecto para la formación de administradores educativos en coordinación con la Universidad de Costa Rica, y se han hecho esfuerzos para formar a los docentes para su nuevo rol administrativo.

En Ecuador, existe un programa para descentralizar las funciones a las provincias. Los proyectos financiados por el BID y el Banco Mundial apoyan la descentralización y el mejoramiento de la calidad y la equidad en las escuelas más pobres en áreas rurales y urbanomarginales, pero la reforma curricular es lenta. La modernización del Ministerio de Educación también ha comenzado.

El Plan de Desarrollo Nacional y el Programa para la Modernización de la Secretaría de Educación Pública de México (1989-1994), promueve la descentralización de la administración educativa de las regiones para incrementar su creatividad e iniciativa. El Acuerdo Nacional de 1992 estableció la federalización del sistema educativo. Durante 1993 y 1994 hubo una reforma del currículo de la educación primaria y secundaria. La Secretaría de Educación Pública está a cargo de la normativa y no está involucrada directamente en su ejecución.

En Nicaragua ha habido una reestructuración administrativa del Ministerio de Educación a través de una dirección colegiada, la reducción del personal y la utilización de la informática. Nicaragua está implementando una transformación del currículo de los primeros cuatro grados de la escuela primaria y la ha iniciado con el currículo de la formación docente. En los últimos tres años, el Ministerio de Educación ha implementado proyectos sobre autonomía escolar y la municipalización de la educación para la desconcentración. El primero transfiere las funciones administrativas a los centros y promueve el apoyo financiero de los padres, el 50% de los fondos se destinan al mejoramiento de los salarios docentes o a la infraestructura. En estas escuelas autónomas se han formado Consejos Escolares con la participación de los docentes, los estudiantes y los padres.

En Venezuela, la descentralización se inició en 1995, a través de una Ley para la Transferencia de Competencias y la firma de dos acuerdos. La elección de nuevos gobernadores favorecerá la transferencia de responsabilidades a partir de 1996. El proceso de reorganización y reestructuración ha comenzado. En 1996 se elaborará un plan estratégico. Existe, sin embargo, resistencia por parte de los sindicatos docentes para reemplazar la estructura presente. Se han implementado algunas estrategias intermediarias tales como la unificación de las autoridades educativas del Estado y del Ministerio de Educación. Existe una total desconcentración del Ministerio hacia el Estado y las escuelas. El Ministerio mismo se está reestructurando y reorganizando. Los proyectos pedagógicos escolares han permitido a las escuelas formular planes, programas y proyectos destinados a corregir las dificultades en los procesos de enseñanza.

Los procesos de descentralización educativa y de autonomía escolar están siendo apoyados por la UNESCO y el FNUAP a través de la Red REPLAD del Proyecto Principal de Educación y de los Proyectos de Educación en Población.

Conclusiones

Si examinamos de cerca los avances en los logros de las recomendaciones de la Conferencia de Educación Para Todos y del Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe podemos concluir que se han logrado muchos progresos durante el período de 1990 a 1995, aunque aún queda mucho por hacer.

Los temas de la equidad y la calidad de la educación siguen siendo una importante preocupación para todos los países y se están tomando medidas para lograrlos. El estatuto del docente, sus salarios y su capacitación, han sido mejorados en algunos países de la región, sin embargo, aún no son los adecuados y tie-

nen que ser mejorados. Los programas de educación preescolar, de educación especial, de educación bilingüe y de alfabetización de adultos también necesitan ser fortalecidos, aunque existan algunos programas interesantes e innovadores que se han lanzado en fecha reciente.

De acuerdo a las discusiones de los participantes en el Seminario Regional de Políticas Educativas en América Latina, los principios y el pensamiento de la Educación para Todos han sido incorporados en la planificación y en el pensamiento de la mayoría de los países de la región. Sin embargo, en muchos casos las políticas educativas no reflejan suficientemente la definición más amplia de la educación básica o les falta tener una clara definición de las necesidades básicas de aprendizaje. Se trata de saber cómo pasar del discurso a la política. Esto implicaría tener definidos criterios sobre calidad y necesidad en materia educativa.

No obstante, los participantes estimaron que las organizaciones internacionales, incluyendo a la UNESCO, tienen un papel importante que jugar en la promoción de la continuidad de las políticas educativas nacionales. Con cambios frecuentes en los gobiernos, las organizaciones internacionales son, algunas veces, las únicas que poseen la memoria institucional y pueden por lo tanto tener un papel clave en asegurar que la Educación para Todos se conserve en la agenda. Además pueden apoyar para asegurar que los planes se conviertan en acción. Lo mismo ocurre, se dijo, con el hecho de facilitar el intercambio de la información y de la propagación de estos principios.

Con respecto al Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe, se evidenció, particularmente en la evaluación externa conducida por la Oficina Regional de Educación de la UNESCO-Santiago, que había llegado el momento para formular una nueva propuesta educativa que considerara las necesidades del presente e incorporase los nuevos avances.

Bibliografía

- Foro Consultivo Internacional sobre Educación para Todos. América Latina, Principales Cuestiones de Política para el debate sobre Educación para Todos. Revisión de Medio Decenio de Progreso en el Logro de la Educación para Todos. París, diciembre de 1995.
- Ministerio de Educación de Chile, División de Educación General, Acciones Realizadas para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje en el Contexto de la Educación para Todos, Informe de Chile.
- Ministerio de Educación de Colombia. Metas y Objetivos Intermedios de Educación para Todos.
- Ministerio de Educación de la Nación Argentina. Programa I, Mejor Educación para Todos. Plan Social Educativo. Acciones Compensatorias en Educación.
- Ministerio de Educación de Nicaragua. Hacia una Educación para Todos. (Informe Nacional de Medio Término).
- Ministerio de Educación de Panamá, Proyecto UNESCO/PNUD Movilizador de Apoyo a Acciones Relevantes de Educación para Todos y Proyecto UNESCO-Alemania Elaboración de textos y Material de Lectura para la Educación Básica en el Istmo Centroamericano; Comisión Panameña de Cooperación con la UNESCO. Examen de los Progresos de Educación para Todos en Panamá-1995.
- Ministerio de Educación Pública de Costa Rica. Educación para Todos. Informe de Medios de Decenio.
- Ministerio de Educación Pública de Honduras. Dirección General de Planificación Educativa. Informe Nacional sobre Educación para Todos (Seguimiento de la Conferencia de Jomtien).
- Núñez P., Iván. Abriendo una Ventana al Mundo. Informática, Comunicación y Educación para Todos. El Caso de Chile. Santiago de Chile, noviembre de 1995.
- Oficina Regional de la UNESCO-Santiago para la Educación en América Latina y el Caribe. Situación Educativa de América Latina y el Caribe, 1980-1994.
- Proyecto UNESCO/Alemania. Avance en el Logro de Metas en Educación para Todos a Medios de la Década del 90. El Caso de Guatemala.
- Secretaría de Educación Pública de México. Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto, Subsecretaría de Planeación y Coordinación. Acciones para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje: Evaluación de Media Década. México.
- UNESCO-Santiago Regional Office for Education, Mid-Decade Review of Progress in Literacy and Basic Education in the Latin America and Caribbean Region, Summary Report by the UNESCO-Santiago Office. Santiago de Chile, 31 junio 1995.

RECONVERSION DEL DEPARTAMENTO DE ALFABETIZACION Y EDUCACION DE ADULTOS DEL PARAGUAY EN DIRECCION DE EDUCACION PERMANENTE DE JOVENES Y ADULTOS.

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

Mediante la Resolución Ministerial N° 252 de fecha 12 de marzo de 1996, el Departamento de Alfabetización y Educación de Adultos pasó a ser Dirección de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos, con el fin del Ministerio de Educación y Culto del Paraguay, el departamento se convirtió en Dirección.

Paralelamente con ello se produce el ingreso oficial de Paraguay en la REDALF, comprometiéndose la nueva Dirección a aunar esfuerzos entre el Estado y la sociedad civil, para promover acciones a través de planes, programas y proyectos que atiendan a la pluriculturalidad, el analfabetismo, la post-alfabetización, la educación básica, la educación para el trabajo productivo de jóvenes y adultos, preferentemente de sectores carenciados, mujeres, grupos étnicos, campesinos y otros.

Publicaciones UNESCO/SANTIAGO

Serie Libros

49. *Necesidades básicas de aprendizaje. Estrategias de acción.* UNESCO/IDRC. 1993. 343 pp.
50. *La educación de adultos en América Latina ante el próximo siglo.* UNESCO/UNICEF 1994, 270 pp.
51. *Mujer y educación de niños en sectores populares.* P. Ruiz. UNESCO/Convenio Andrés Bello. 1995. 91 pp.
52. *Educación en población.* UNESCO/OREALC-IEU. 1994. 142 pp.
53. *Innovaciones en la gestión educativa.* UNESCO, 1995. 166 pp.
54. *Hacia una nueva institucionalidad en educación de jóvenes y adultos.* Luis Oscar Londoño. UNESCO-Convenio Andrés Bello. 1995. 180 pp.
55. *Vamos creciendo juntas. Alfabetización de la mujer campesina indígena en Perú.* Gonzalo Portocarrero. UNESCO. 1995. 65 pp.
56. *Analfabetismo femenino en Chile de los '90.* María E. Letelier. UNESCO/UNICEF. 1996. 172 pp.
57. *Construyendo desde lo cotidiano. Pedagogía de la lectoescritura.* María Domínguez, Mabel Farfán. UNESCO-Convenio Andrés Bello. 1996. 146 pp.
58. *Perspectiva educativa del desarrollo humano en América Latina.* UNESCO-PNUD. 1996. 176 pp.
59. *Situación educativa de América Latina y el Caribe. 1980-1994.* UNESCO. 1996. 702 pp.
60. *The state of education in Latin America and the Caribbean. 1980-1994.* UNESCO. 1996. 700 pp.

Serie Estudios

26. *Género, educación y desarrollo.* G. Messina. 1994. 96 pp.
27. *Medición de la calidad de la educación: ¿Por qué, cómo y para qué? Vol. I.* 1994. 90 pp.
28. *Medición de la calidad de la educación: instrumentos. Vol. II.* 1994. 196 pp.
29. *Medición de la calidad de la educación: resultados. Vol. III.* 1994. 92 pp.
30. *Modelo de gestión GESEDUCA.* 1994. 162 pp.
31. *VI Reunión Técnica de REPLAD. Los desafíos de la descentralización, la calidad y el financiamiento de la educación.* 24 UNESCO. 1994. 100 pp.
32. *Innovaciones en educación básica de adultos. Sistematización de 6 experiencias.* UNESCO. 1995. 106 pp.
33. *Los materiales de autoaprendizaje.* Mario Kaplún. UNESCO. 1995. 166 pp.

Serie UNESCO/UNICEF

4. *La educación preescolar y básica en América Latina y el Caribe.* 1993. 80 pp.
5. *Pre-school and basic education in Latin America and the Caribbean.* 1993. 80 pp.
6. *Guías de aprendizaje para una escuela deseable.* E. Schiefelbein, G. Castillo, V. Colbert. 1993. 120 pp.
7. *Nuevas guías de aprendizaje para una escuela deseable.* E. Schiefelbein, G. Castillo. 1993. 115 pp.
8. *Guías de aprendizaje para iniciación a la lectoescritura. 1º y 2º grados.* UNESCO/UNICEF. 162 pp.

Serie resúmenes analíticos monotemáticos

4. *Factores determinantes del rendimiento y de la repetición.* 1993. 116 pp.
5. *Formación, perfeccionamiento y desempeño de los docentes de educación primaria y secundaria.* 1994. 244 pp.
6. *Valores en educación.* 1994 168 pp.

Estas publicaciones se encuentran a la venta a todos los interesados. Para consultas y precios dirigirse a: Centro de Documentación, UNESCO/SANTIAGO, Enrique Delpiano 2058, Casilla 3187, Fax 209 1875, Santiago, Chile.

SUSCRIPCION

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

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

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

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

Para el resto del mundo, 20 US\$.

SOLICITUD DE SUSCRIPCION

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

Edición española

año(s)

América Latina y el Caribe, 15 US\$

Resto del mundo, 20 US\$

Edición inglesa

Adjunto la cantidad de _____ (gastos de envío incluidos)

Nombre _____

Dirección _____

(Se ruega escribir a máquina o con letra impresa)

Firma