

SITUACION EDUCATIVA 1980 - 2000

de América Latina
y el Caribe



PROYECTO PRINCIPAL DE EDUCACION

UNESCO
OFICINA REGIONAL
DE EDUCACION
PARA
AMERICA LATINA
Y EL CARIBE
SANTIAGO

Situación educativa de América Latina y el Caribe, 1980-2000

PROYECTO PRINCIPAL DE EDUCACION

S I R I
Sistema Regional de Información

UNESCO/OREALC
Santiago, Chile 2001

Situación educativa de América Latina y el Caribe. 1980-2000. Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, UNESCO/Santiago. 2001, 633 págs. Santiago, Chile.

Descriptorios: Política de educación - Estrategias educacionales - Diagnóstico educacional - Calidad de la educación - Análisis de datos - Estadísticas educacionales - Información sobre educación - Investigación - Matrícula - Organización de la educación - Gestión - Sistemas escolares - Administración - Planificación de la educación - Desarrollo de la educación - Mejora de la educación - Docentes - Formación de docentes - Educación preescolar - Educación básica - Enseñanza secundaria - Enseñanza superior - Financiación de la educación - Modernización - Información - Equidad - Alfabetización - Analfabetismo - Educación de adultos - Educación permanente - Educación y desarrollo - Medios de comunicación - Derechos humanos - Educación para la paz - Educación ambiental - Cooperación internacional - Estado y educación.

Se puede reproducir y traducir total o parcialmente el texto publicado siempre que se indique la fuente.

Las opiniones expresadas en esta publicación no reflejan, necesariamente, la posición oficial de la UNESCO o de sus países miembros y no comprometen a la Organización.

Publicado por la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe. UNESCO/Santiago.

Composición e impresión: Andros Ltda.
Impreso en Chile

Santiago, Chile, diciembre 2001.

Indice

Presentación	5
Resumen Ejecutivo	9
Primera Parte: Síntesis de la situación regional	13
1. Modelo de análisis de la situación educativa: Elementos Conceptuales, Modelo de Relación de los Indicadores	13
2. Análisis de la evolución del contexto en el cual se desenvuelve la educación y de los sistemas educativos	16
3. Recursos invertidos en educación	24
4. Alcance de la educación: Acceso, cobertura y participación	31
5. Funcionamiento de la educación: Eficiencia interna	38
6. Equidad en las oportunidades educativas	40
7. Calidad de la educación: logro académico	43
8. Impacto social de la educación	50
9. Avances en la gestión de la educación	54
10. Conclusiones y temas emergentes	62
Segunda parte: Síntesis por países	65
1. <i>Países de América Latina:</i>	65
Argentina	69
Bolivia	88
Brasil	104
Chile	123
Colombia	146
Costa Rica	161
Cuba	179
Ecuador	191
El Salvador	209
Guatemala	226
Honduras	241
México	256
Nicaragua	273
Panamá	290
Paraguay	306

Perú	324
República Dominicana	342
Uruguay	357
Venezuela	370
<i>2. Países del Caribe</i> ¹	386
Anguila	389
Antigua y Barbuda	396
Antillas Holandesas	402
Aruba	410
Bahamas	419
Barbados	428
Belice	436
Bermudas	447
Dominica	454
Granada	463
Guadalupe	472
Guyana	480
Haití	493
Islas Caimanes	508
Islas Vírgenes Británicas	514
Jamaica	522
Martinica	536
Montserrat	546
San Cristóbal y Nieves	553
Santa Lucía	560
San Vicente y las Granadinas	568
Surinam	576
Trinidad y Tobago	586
Turcos y Caicos	597
Tercera parte: Anexo Estadístico	603

¹ Anguila, Martinica, Montserrat, San Cristóbal y Nieves y Turcos y Caicos no son Estados miembros de la UNESCO.

Presentación

Esta publicación corresponde al quinto y último informe de la serie sobre la Situación Educativa en América Latina y el Caribe 1980-2000 preparados en el marco del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe. Es complementaria al “Balance sobre los veinte años del Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe” y a la “Evaluación de Educación para Todos (1990-2000)”. El esfuerzo de este informe se centra en un análisis de la situación educativa de cada país para el período 1980-2000 y destaca la relación de la educación con el contexto en que se desenvuelve y de su impacto social.

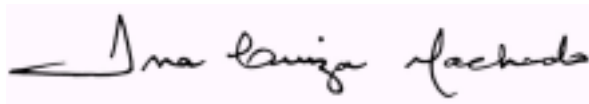
Este volumen combina los resultados de los esfuerzos de evaluación ya realizados por los países de la región con OREALC-UNESCO para disponer de información e indicadores adecuados que permiten efectuar un análisis de la situación educativa nacional y regional. Utiliza un modelo conceptual que identifica relaciones de indicadores por categorías de análisis y genera un conjunto de conclusiones, destacando algunos temas emergentes.

Se descompone en tres partes: La primera, presenta un análisis sintético de la situación de la educación en la región en el periodo 1980 y 2000. La segunda parte es más detallada y examina las categorías de indicadores para cada país, distinguiendo dos conjuntos de países: los de América Latina y los del Caribe, reconociendo así las condiciones específicas comunes de contexto histórico cultural, económico y social en cada conjunto. En la tercera parte se presentan las tablas de estadísticas que permiten analizar los aspectos específicos de la situación de cada país en el periodo de veinte años de ejecución del Proyecto Principal de Educación.

Para llevar a cabo este trabajo se utilizaron los datos que los países envían regularmente al Instituto de Estadísticas de la UNESCO y los que fueron preparados especialmente para la evaluación de los diez años de Educación para Todos. Se complementó con información disponible especialmente en CELADE, CEPAL y REDUC y la contenida en documentos anteriores de la Serie *La Situación Educativa de América Latina y el Caribe*. Fue enriquecida con la información proporcionada por los propios países, al revisar los borradores preliminares elaborados por OREALC para cada país.

La preparación de la publicación de este quinto informe sobre la situación educativa en la región se enmarca en las acciones de la UNESCO orientadas a fortalecer los sistemas nacionales de información y su vínculo con los procesos de toma de decisiones. En especial, se vincula con los esfuerzos que está realizando el Proyecto Regional de Indicadores en Educación que se desarrolla en el marco de la Segunda Cumbre de las Américas.

Es importante resaltar que los veinte años de experiencia en el trabajo de generar con los países información para el análisis de la educación en la región muestra un avance en la conciencia sobre la necesidad de disponer de información actualizada y útil para la toma de decisiones, y del interés en utilizarla para mejorar la calidad y equidad en educación.

A handwritten signature in black ink on a light pink background. The signature reads "Ana Luiza Machado" in a cursive script.

Ana Luiza Machado
Directora de la Oficina Regional de Educación
para América Latina y el Caribe de la UNESCO

El grupo profesional del Sistema Regional de Información SIRI que preparó este trabajo fue coordinado por Ana María Corvalán. Sus miembros fueron: Sonia Peruzzi y Juan Carlos Palafox. Colaboraron las siguientes profesionales a través de pasantías de estudio: Natasha Nunes da Cunha, Helen Yuen, Andrea Detmer y Kathryn Gwatkin. Fueron consultoras para preparar algunos textos de países Claudia Trujillo y Francisca Gómez. Se contó también con la colaboración de Sandra Cusato en los aspectos relativos a la experiencia de los países en la evaluación de la calidad de la educación. Robert McMeekin y César Guadalupe contribuyeron a la revisión de algunos textos en inglés. En la elaboración de este documento participaron también los profesionales de los Ministerios de Educación de los países, al responder con observaciones, información actualizada y/o comentarios a las versiones en borrador que les fueron enviadas. Sylvia Palma y Marcela Copetta trabajaron en el seguimiento y presentación de los capítulos por país y Alfredo Taborga preparó la publicación de esta versión.

La traducción de los textos al inglés fue realizada por William Gallagher.

La información estadística utilizada provino principalmente del Instituto de Estadísticas de la UNESCO y de otras fuentes secundarias como CELADE/CEPAL y/o fuentes nacionales de los países.

Resumen Ejecutivo

El modelo de análisis adoptado para este Informe toma en cuenta el contexto demográfico, económico y social en el cual se desenvuelve la educación y la forma en que ésta se organiza. Considera también los insumos destinados a la educación medidos en términos de recursos humanos, materiales y financieros. Pone luego atención en el funcionamiento propiamente tal de la educación y, por último, observa los resultados de la educación en términos de logro académico e impacto social, que a su vez influyen nuevamente en el contexto.

La disminución de las tasas de crecimiento promedio de la población en estos últimos veinte años es importante para América Latina y el Caribe porque señala una excelente posibilidad para centrar los esfuerzos educativos en una población de tamaño razonable. Lo anterior se une a la tendencia observada de disminución de la proporción de dependencia de los grupos de 0 a 5 años de edad y de 6 a 14 con relación a la población de 15 a 64 años de edad, y del aumento de esta última proporción en cuanto a la población de 65 años, lo que señala el envejecimiento esperado de la población de la región hacia este nuevo siglo.

El contexto económico social muestra que durante la década de los 80 el sector de la educación de la mayoría de los países de la región de América Latina y el Caribe sufrió serias restricciones presupuestarias originadas en la crisis económica y social que afectó a la región junto a un aumento de las demandas sociales por obtener los beneficios de una buena educación.

Las políticas y reformas de la educación que se inician en la década de los 90 en algunos países de la región están influidas por la Declaración de Jomtien y se desarrollan en un contexto económico y social más favorable que la década anterior. Se orientan a establecer un mayor protagonismo de las escuelas en el proceso de toma de decisiones curriculares y en la gestión de los recursos. Surgen también procesos más participativos en los países para asegurar que las políticas de educación sean políticas de Estado.

Se aprecia en la región un gran incremento en la dotación de personal docente, tanto en educación preprimaria como en primaria, incremento mayor que la tasa de crecimiento de la matrícula escolar. Aunque la cantidad de alumnos que un docente debe atender en el aula y su efecto en los aprendizajes ha sido un tema de discusión constante, en la región ha tendido a disminuir bajando desde un rango en 1980 entre 17 mínimo a 50 alumnos máximo por docente en primaria, a una relación que va desde 12 mínimo y 33 máximo alumnos por docente en 1990. Hay diferencias sustantivas entre los países de la región acerca de los requisitos de titulación exigidos y, por tanto, en la calificación del personal docente.

Se encontraron dificultades para disponer de estadísticas sistemáticas, adecuadas y comparables entre países sobre los recursos materiales utilizados en el proceso educativo.

Los sistemas de registro de infraestructura y de equipamiento disponible, así como la identificación de indicadores sobre la relación entre recursos materiales y su relación con los resultados del proceso educativo, aún son débiles en la región, pese al gran esfuerzo de los organismos financieros internacionales de apoyar a los países en aumentar la dotación de recursos materiales educativos para mejorar la calidad de la educación. Más aun, en la década de los 90 aparecen nuevas tecnologías aplicadas a la educación y el uso de las computadoras personales e Internet se constituyen en auxiliares de los procesos de aprendizaje. Actualmente la mayoría de los países de la región están desarrollando algún tipo de proyecto en este sentido.

Los recursos financieros destinados a educación distan aún de ser satisfactorios. Comparando América Latina y el Caribe con los países más desarrollados, en 1980 le separaban 1.4 punto porcentual de diferencia en cuanto al porcentaje que representa el gasto público en educación con relación al PNB; en 1995, si bien la brecha había disminuido a la mitad (0.6 punto porcentual), ésta siempre existía.

La proporción de gastos públicos destinados a la investigación en educación es otro indicador de interés, pero lamentablemente no se dispone de la información adecuada para construir este indicador. La información necesaria no es sistematizada en los países en forma comparable y por tanto, no se puede construir la serie histórica entre 1980 y 1999 que ayude a comprender el esfuerzo hecho en la región para generar bases sólidas de información para la toma de decisiones en política educativa.

La educación preescolar ha mostrado una importante evolución cuantitativa y una mayor relevancia dada por la sociedad. En educación primaria, la región de América Latina y el Caribe ha experimentado una importante evolución entre 1985 y 1995 en cuanto a tasas brutas y netas de escolarización. En educación secundaria, al final del siglo veinte, la capacidad del sistema educativo medido a través de las tasas brutas de escolarización no alcanza aún a atender a dos tercios de la población demandante de este nivel de educación.

Aunque los países han adoptado medidas para mejorar la permanencia y reducir la repetición (especialmente en primer grado de primaria), junto a la deserción o abandono no se han logrado plenamente los resultados esperados. Algunos países optaron por la promoción automática entre primer y segundo año, otros añadieron a esta política la desgraduación de la educación primaria para organizarla por ciclos de dos o tres años de duración. Otros, intentando aumentar la eficiencia y mejorar la calidad, optaron por programas focalizados para disminuir la repetición y los rezagos educativos.

El análisis de los factores que inciden en la equidad en educación es una tarea compleja y en desarrollo. Requiere distinguir, por una parte, diversos aspectos de la educación (contexto, recursos, acceso y participación, funcionamiento del sistema educativo, calidad e impacto social de la educación) y por otra, las diferentes dimensiones que reviste la equidad, según la perspectiva desde la cual se la quiera observar. Lo anterior sugiere desarrollar más análisis y estudios que den cuenta de las iniquidades en sus distintas dimensiones.

Dado el nivel de desarrollo de los sistemas de evaluación de la calidad de la educación de los países de la región y de los estudios comparativos, aún no se cuenta con series históricas sobre indicadores de logro educativo en los países lo suficientemente amplias para que den cuenta de su comportamiento y tendencia al interior de los países y de la región.

Paralelamente, la escasa evidencia empírica existente en estudios internacionales indica que los niveles de logro en la región son en general bastante modestos. Por ello es necesario dar continuidad a las políticas de apoyo a los sistemas de evaluación, para que se consoliden como un elemento fundamental para la toma de decisiones en materia de diseño o reorientación de diferentes programas tendientes al mejoramiento de los niveles de aprendizajes en la región.

El impacto social de la educación se manifiesta en diversas áreas como mercado laboral, salud, participación social, instituciones, bienestar social e individual. También puede haber una positiva relación entre el nivel educativo de la población y la capacidad de desarrollar ciencia y tecnología. Pero el desarrollo de indicadores de impacto social de la educación es incipiente en la región tanto en sus aspectos conceptuales como metodológicos. Esto, en conjunto con la escasa información procesada y utilizada en los países para hacerlos comparables, plantea la necesidad del desarrollo de las bases conceptuales y metodológicas de esta categoría de indicadores.

Históricamente, se han utilizado sólo dos indicadores comparables entre países sobre el impacto social de la educación. Se refieren al nivel de alfabetización de la población adulta y al nivel educativo de la población de 25 años y más. Sin embargo, es preciso destacar que los términos alfabetización y analfabetismo se utilizan en América Latina en un sentido unidireccional e insuficiente, de ahí que la clásica diferenciación estadística entre personas alfabetizadas y analfabetas no sea suficiente. Lamentablemente, no existen estudios sistemáticos de medición del impacto que las políticas de educación para jóvenes y adultos han tenido para mejorar las condiciones de vida, la productividad y las posibilidades de empleo de las personas beneficiadas por tales políticas.

Durante el periodo analizado y en especial en la década de los 90 se ha producido un rápido aumento en el número de países que están llevando a cabo importantes reformas de descentralización sin evaluarlas en su efecto en la calidad de la educación. En la región surgen también esfuerzos por impulsar la autonomía escolar como una alternativa efectiva para mejorar la calidad y la eficiencia de la educación y el fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en la educación. Hay amplio consenso entre académicos, gobiernos, docentes y agentes de la política educativa que la participación de los padres es una variable ligada estrechamente a la calidad educativa.

A fines de los años 80 los países de la región producían una gran cantidad de información educativa que no era plenamente utilizada en la toma de decisiones de política. Siendo la información un elemento esencial para adoptar decisiones, los Ministerios de Educación de América Latina y el Caribe se han preocupado de producir mejor información estadística. La construcción de indicadores comparables sobre educación es una necesidad en la región y debería hacerse un esfuerzo sistemático y concertado para desarrollarlos.

Hoy hay mayor conciencia de que el uso de la información y, más aún, el uso innovador de la información puede aportar beneficios directos a la educación.

Junto a las tecnologías más tradicionales, como el uso de medios como la radio y televisión para transmitir programas educativos, se ha iniciado la aplicación de nuevas tecnologías, con la disposición de computadoras en las escuelas y conexión a Internet.

Se presume, también, que éstas podrían tener consecuencias tanto en la gestión como en la calidad de la educación. En las políticas que se adopten es necesario tener presente que se debe actuar globalmente, interviniendo no sólo en la infraestructura, sino que también en la capacitación de los docentes para un uso eficiente de las tecnologías implantadas. El desarrollo de los contenidos, por

otro lado, debe analizarse de manera que el uso de las TIC realmente tenga la dirección deseada y que permita además, una integración respetuosa de las distintas situaciones culturales.

Las principales conclusiones que emergen de este análisis de la situación educativa en el periodo 1980-2000 se pueden sintetizar en lo siguiente:

- La tasa de crecimiento de la población en la región va disminuyendo y, por tanto, la población se envejece. La pobreza no ha disminuido en la región y hay señales de que la educación puede contribuir a superarla. La diversidad cultural existente en América Latina y el Caribe no es un obstáculo al desarrollo sino una posibilidad que se debe aprovechar.
- Con relación a la educación propiamente tal, el importante aumento de los recursos invertidos en educación durante el período no han sido suficientes para asegurar la calidad de la educación para todos.
- Aunque hay avances en la región en mejorar la equidad según la dimensión geográfica y de género aún no se ha resuelto bien la equidad en la atención educativa de acuerdo al nivel socio-económico y a la diversidad cultural. Las experiencias desarrolladas en varios países en gestión descentralizada y en educación intercultural bilingüe muestran las posibilidades para mejorar la equidad y la calidad de la educación.
- Es importante establecer mecanismos de evaluación que además de observar aspectos relativos a su instrumentación en tiempo y forma, también observen y ponderen los impactos reales que tienen en los niveles de aprendizajes de los niños.
- El impacto social de la educación ha sido escasamente identificado en la región por falta de definiciones conceptuales y de metodología que permitan construir indicadores que lo demuestren. Es un área de estudios e investigaciones sociales necesaria de desarrollar más, para demostrar las relaciones que la educación tiene con la sociedad y de ésta con ella, facilitando una evaluación más integral de sus resultados.
- Aun cuando hay avances en la gestión de la educación en la región con la aceleración de diversas experiencias de descentralización y de mayor autonomía de la escuela así como en el mejoramiento de los sistemas de información para la toma de decisiones, aún falta bastante por resolver. Tanto la gestión de la educación como los procesos educativos como tal se están beneficiando del uso de nuevas tecnologías de la comunicación y la información.

Síntesis de la situación regional

I. MODELO DE ANALISIS DE LA SITUACION EDUCATIVA: ELEMENTOS CONCEPTUALES, MODELO DE RELACION DE LOS INDICADORES Y CATEGORIA

Los objetivos de los sistemas educativos se orientan principalmente a desarrollar en las personas habilidades para la vida, prepararlas para participar competitivamente en el mercado laboral cada vez más globalizado y de esta forma acceder a mejores oportunidades de ingresos económicos. Como consecuencia, se trata de contribuir a mejorar la equidad y a dotar a las personas de herramientas para ser ciudadanos integrados y participativos en la sociedad.

De lo anterior se deduce que los sistemas de estadística e indicadores educativos internacionalmente comparables deberían dar cuenta tanto del contexto en que se desarrolla la educación como del funcionamiento y desempeño del sistema educativo y de su impacto en la sociedad. Esto significa que dichos sistemas deben considerar en su selección las prioridades de la educación y los aspectos emergentes de la política educativa. De esta manera se tornan políticamente relevantes y sus productos son considerados en la toma de decisiones, que es la función fundamental a cumplir por un sistema de información educativa.

Consecuentemente con lo señalado, para asegurar la coherencia entre los indicadores usados, se deben considerar los siguientes aspectos:

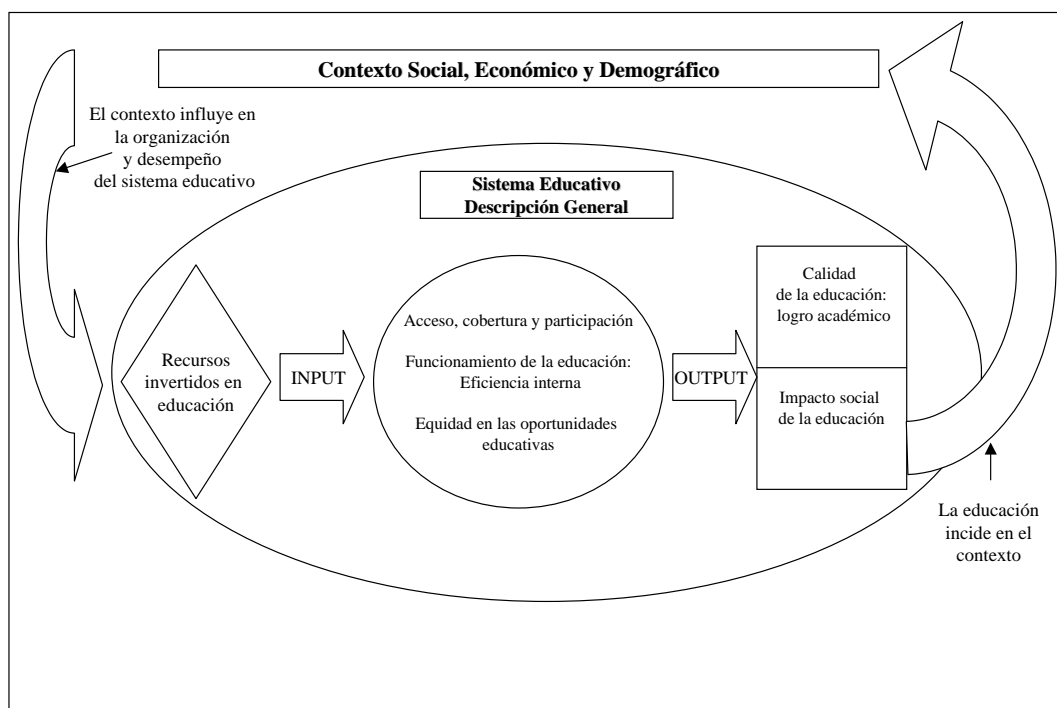
- Análisis del contexto en el cual se desenvuelve la educación: Contexto demográfico, social y económico y Descripción General del Sistema Educativo

- Recursos invertidos en educación: humanos, materiales y financieros.
- Alcance de la educación: Acceso, cobertura y participación.
- Funcionamiento de la educación: Eficiencia interna.
- Calidad de la educación: logro académico.
- Impacto social de la educación: Nivel de instrucción de la población adulta, impacto en el mercado laboral y los ingresos, entre otros.

El análisis de la equidad en las oportunidades educativas atraviesa a todas y cualquiera de estas dimensiones. Es un tema transversal que debe estar presente tanto en la recolección, procesamiento y análisis de la información sobre la situación educativa.

Figura 1

Marco Conceptual de los Indicadores



Un modelo interpretativo de las relaciones entre los distintos aspectos se presenta en la Figura 1. Este modelo toma en cuenta el contexto en el cual se desenvuelve la educación y la forma en que ésta se organiza. Este contexto se refiere básicamente a lo social, económico y demográfico, aunque a futuro es preciso considerar también lo cultural, pese a la dificultad de cuantificar aspectos cualitativos de la cultura y traducirlos en indicadores comparables internacionalmente. Después considera los insumos destinados a la educación medidos en términos de recursos humanos, materiales y

financieros. A continuación pone atención en el funcionamiento propiamente tal de la educación. Por último, considera los resultados de la educación en términos de logro académico e impacto social, que a su vez influyen nuevamente en el contexto.

A partir de este modelo de relaciones se pueden derivar cinco grandes categorías de indicadores.²

Categoría 1: Contexto Demográfico, Social y Económico y Descripción General del Sistema de Educación:

Los indicadores de esta Categoría muestran, en primer lugar, una visión general del contexto en el cual se desenvuelve la educación. Considera también un panorama global de la organización del sistema educativo del país, la duración y articulación de los niveles educativos y las características distintivas del sistema. Entrega, además, información sobre el alcance de la Educación dando cuenta de las características de la cobertura del sistema educativo.

Categoría 2: Recursos en Educación.

Los indicadores que comprende esta categoría permiten identificar la disponibilidad, características y distribución de los recursos humanos, materiales, así como financieros que contribuyen al proceso educativo. Estos indicadores permiten conocer la disponibilidad de los recursos humanos que participan en la educación, considerados factores básicos para el desenvolvimiento del sistema educativo: sus características y su distribución.

Los indicadores de recursos materiales son necesarios para disponer de información sobre su adecuación al proceso educativo. Indicadores de costo y financiamiento de la educación muestran las fuentes de los recursos según los distintos sectores y/o participantes del proceso educativo y su destino. La relación entre los recursos en educación y los resultados educativos permiten avanzar en el análisis de la efectividad de la educación en relación con el costo y calidad de los recursos para producir los servicios educacionales.

Categoría 3: Desempeño de los Sistemas Educativos:

Esta categoría se centra en los alcances del sistema de educación: acceso y participación de la población en la educación según las distintas dimensiones de equidad (género, geográfico, étnico-lingüístico, discapacidad, nivel socioeconómico), además comprende indicadores relativos a la eficiencia del sistema, es decir, el resultado del proceso educativo en cuanto a aprobación, repetición y otros.

Categoría 4: Calidad de la Educación.

La preocupación principal de las políticas educativas actuales se centra en asegurar calidad con equidad en la educación, en una concepción amplia y diversa; no obstante esta medición está aún poco explorada. El logro académico expresado como resultados de pruebas estandarizadas y compa-

² Estas Categorías de Indicadores están siendo también usadas en el Proyecto Regional de Indicadores Educativos que se realiza en el marco de la II Cumbre de las Américas (Chile, abril de 1998) y cuya ejecución es responsabilidad del Ministerio de Educación de Chile con la cooperación de OREALC/UNESCO.

rables es lo que comúnmente se considera dentro de esta categoría, aun cuando existen otras posibilidades todavía poco desarrolladas que pueden dar cuenta también de la calidad de la educación. Esta Categoría requiere más atención en su relación con los indicadores de la Categoría 3, en especial los relativos a la eficiencia del sistema.

Categoría 5: Impacto Social de la Educación.

Esta categoría presenta una gran oportunidad para el análisis de la relación entre la educación y la sociedad. Incluye indicadores que dicen relación con el impacto de la educación más allá del sistema educativo; por ejemplo, en el mercado laboral, en la equidad social y económica, y en el comportamiento cívico, entre otros.

Este efecto a su vez influye en el contexto en el cual se desenvuelve la educación. No obstante su utilidad para la adopción de decisiones, el desarrollo de indicadores en esta Categoría es incipiente en la región aun en muchos de sus aspectos conceptuales y metodológicos. Lo anterior, unido a la escasa información procesada y utilizada en los países para hacerlos comparables, hace necesario avanzar en el desarrollo de las bases conceptuales y metodológicas de esta categoría de indicadores.

El análisis de la situación educativa para dos décadas en los países de la región se hace adoptando –en la medida de lo posible por la información disponible– el uso de estas categorías para entregar una visión integral del funcionamiento de los sistemas de educación en un contexto dado y de su impacto en la sociedad.

II. ANALISIS DE LA EVOLUCION DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVE LA EDUCACION Y DE LOS SISTEMAS EDUCATIVOS:

Entre el año 1980 y el 2000, la población total de América Latina y el Caribe ha crecido 44.08% pasando de 357 millones 598 mil a 515 millones 230 mil personas. Es decir, al final del periodo hay 157 millones 632 mil nuevas personas con respecto al inicio del Proyecto Principal de Educación en la región. América Latina –sin Brasil– muestra una mayor tasa de crecimiento en los veinte años (46.6%) que el Caribe, que sólo es de un 23.3%.

Cuadro 1. POBLACION TOTAL (miles a mitad de cada año)				
<i>Subregiones y Regiones</i>	<i>1980</i>	<i>1990</i>	<i>2000</i>	<i>% de crecimiento 1980/2000</i>
América Latina s/ Brasil	230 008	281 271	337 237	46.6%
Brasil	121 672	148 030	170 693	40.3%
América Latina total	351 680	429 301	507 930	44.4%
Caribe	5 918	7 040	7 300	23.3%
Total	357 598	436 341	515 230	44.1%

Fuente: CELADE, Boletín Demográfico número 62 y actualizaciones al 1 de enero de 1999

Las tasas de crecimiento promedio anual de la población total han variado entre 1980-1985 y 1995-2000. Se observa una disminución de las tasas de crecimiento promedio en 16 de los 20 países de la región de América Latina y sólo en 4 países hay tasas de crecimiento ascendentes (Uruguay, Bolivia, El Salvador y Guatemala). Dos países –Cuba y Uruguay– muestran tasas de crecimiento menor que 1% entre 1980 y 2000. Argentina y Chile han disminuido sus tasas de crecimiento presentando tasas entre 1 y 1.6% en el período. En siete países ha disminuido la tasa de crecimiento promedio de la población de 2% y más a 1% y más. Otros seis países también han disminuido desde 2% y 3% y más a tasas inferiores. Se dispone de poca información sobre la situación demográfica para los países del Caribe, por tanto, no se incluyeron en este análisis global.

De todas formas, la disminución de las tasas de crecimiento promedio de la población en estos últimos veinte años es importante para América Latina y el Caribe porque señala una excelente posibilidad para centrar los esfuerzos educativos en una población de tamaño razonable.

Cuadro 2. TASAS PROMEDIO ANUAL DE CRECIMIENTO DE LA POBLACION TOTAL EN AMERICA LATINA				
<i>Países</i>	<i>Menor o igual a 1%</i>		<i>Mayor que 1 y</i>	
	<i>1980-85; 1995-2000</i>		<i>menor que 2%</i>	
			<i>1980-85; 1995-2000</i>	
Argentina			1.5	1.3
Bolivia			1.9	2.3
Brasil			1.3	2.1
Chile			1.6	1.2
Colombia			1.9	2.1
Costa Rica			2.9	2.5
Cuba	0.8	0.4		
Ecuador				2.7
El Salvador	0.8			2.0
Guatemala				2.5
Haití			1.8	2.4
Honduras				3.2
México			1.6	2.2
Nicaragua				3.1
Panamá			1.6	2.1
Paraguay				3.0
Perú			1.7	2.4
Rep. Dominicana			1.7	2.3
Uruguay	0.6	0.7		
Venezuela			2.5	2.0

Fuente: Boletín Demográfico N° 59 enero de 1977 (20 países). Boletín 62, julio de 1988 (20 países).

Las proyecciones de la población total de América Latina y el Caribe para el año 2020 y 2030 constituyen otro punto de referencia importante para concebir el volumen de demanda global por educación que se puede prever en la región.

Cuadro 3. PROYECCIONES DE LA POBLACION TOTAL (*miles de personas a mitad de año*)

<i>Región</i>	<i>2010</i>	<i>2020</i>	<i>2030</i>
América Latina s/Brasil	381 752	430 947	473 924
Brasil	192 240	211 882	228 274
América Latina	573 992	642 829	702 198
Caribe	17 774	19 674	21 490

Fuente: CELADE, Boletín Demográfico N° 62, julio de 1998

Cuadro 4. POBLACION TOTAL DE LA REGION

<i>Años</i>	<i>Miles de personas a mitad de año</i>
2000	515 192
2010	591 766
2020	662 503
2030	723 688

Si se compara el crecimiento de 44.1% de la población en 20 años (1980-2000) con el crecimiento en los próximos 30 años (2000 a 2030), que sería sólo de 40.4%, ratifica la oportunidad que tiene la región de acentuar los esfuerzos por fortalecer la calidad de la educación para todos y asegurar la cobertura universal.

La estructura de edades de la población muestra hacia dónde se deberán orientar los esfuerzos futuros en educación. La estructura de edades entre 1980 y 2010 de algunos países con mayor volumen de población muestra el decrecimiento relativo de la población de 0 a 14 años y el aumento relativo de la población de más edad, en especial a partir de 35 años de edad.

Otra manera de observar las tendencias acerca de la población en la región se refiere a las relaciones de dependencia, entendida ésta como la relación porcentual de la población en cada grupo de edad con respecto a la población de 15 a 64 años. Según la base de datos de Población de las Naciones Unidas (revisión de 1996) se espera el siguiente comportamiento:

La tendencia es, por tanto, a disminuir la proporción de dependencia de los grupos de 0 a 5 años de edad y de 6 a 14 con relación a la población de 15 a 64 años de edad, y a aumentar esta proporción en cuanto a la población de 65 años. Esto señala el envejecimiento esperado de la población de la región hacia este nuevo siglo.

Junto a los aspectos demográficos, la región ha experimentado un patrón de desarrollo que ha prevalecido desde la posguerra y que mostró signos de agotamiento a fines de los setenta y comienzos de los ochenta. Este patrón de desarrollo se sustentó en parte en la renta de los recursos naturales y el endeudamiento externo, y en el plano interior, en el desequilibrio financiero y el impuesto que representa la inflación.³

Durante la década de los 90, las políticas económicas han dado un giro radical en América Latina recobrando la estabilidad macroeconómica perdida en la década de los ochenta y se han adoptado

³ Educación y Conocimiento: Eje de la Transformación Productiva con Equidad. CEPAL-UNESCO. Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, 1992.

Cuadro 5. ESTRUCTURA DE LA POBLACION TOTAL POR GRUPOS DE EDAD
(porcentaje de la población total)

País/Región		0-14	15-34	35-49	50-64	65 y más
Argentina	1980	30.5	30.6	17.2	13.6	8.1
	1990	30.6	30.2	17.3	12.9	8.9
	2000	27.7	32.2	17.7	12.7	9.7
	2010	25.7	32.4	18.1	13.6	10.2
Brasil	1980	38.1	35.8	13.8	8.2	4.2
	1990	34.7	36.4	15.8	8.8	4.3
	2000	28.8	36.5	19.5	10	5.2
	2010	25.2	34.4	20.9	13.1	6.4
México	1980	45.1	32.7	11.9	6.5	3.8
	1990	38.6	36.7	13.5	7.2	4
	2000	33.2	37.4	16.2	8.5	4.7
	2010	28.4	34.8	20.0	10.9	5.9
Perú	1980	41.9	33.7	13.3	7.5	3.6
	1990	38.3	35.5	14.1	8.2	4
	2000	33.4	36.6	16.3	8.9	4.8
	2010	28.6	36	18.9	10.7	5.8
Venezuela	1980	40.7	36.1	12.8	7.2	3.2
	1990	38.1	35.3	15.2	7.5	3.6
	2000	34	35	17.5	8.9	4.4
	2010	29.5	35	18.6	11.4	5.5

Fuente: CELADE Boletín Demográfico N° 59, enero de 1997. Boletín 62, julio de 1998

Cuadro 6. RELACIONES DE DEPENDENCIA CON RELACION A LA POBLACION DE 15 A 64 AÑOS DE EDAD-1985-2005

Regiones	1985			1995			2005		
	0-5	6-14	65 +	0-5	6-14	65 +	0-5	6-14	65 +
América Latina y el Caribe	27.7	37.8	7.8	22.3	32.5	8.3	18.3	26.8	9.1
Total Mundial	23.3	31.9	9.8	20.8	29.6	10.5	18.0	25.8	11.1
Regiones más desarrolladas	11.9	19.1	18.4	11.2	17.3	20.9	10.0	16.0	22.9
Países en transición	16.1	22.2	14.1	12.7	23.0	16.9	10.8	16.7	18.6
Países menos adelantados	40.1	45.6	5.8	36.8	46.1	5.8	33.5	40.8	5.6

Fuente: Informe Mundial sobre la Educación.1998. Santillana/Ediciones UNESCO

profundas reformas estructurales. Pero aunque el crecimiento de la región se ha recuperado, no ha alcanzado los niveles de antes de los ochenta.⁴

Un aspecto de creciente importancia en la región hacia fines de la década de los 90 es el auge y resurgimiento –después de haber perdido durante décadas la prioridad e importancia en la agenda de los gobiernos y las sociedades– de los procesos de integración regional que son influidos por procesos de similar naturaleza que ocurren en el ámbito mundial.⁵ Las dimensiones sociales de la integración, entendidas en sentido amplio, reconocen vertientes económicas, políticas y culturales, habiendo una racionalidad predominantemente económica, que afecta a los sectores laborales y distributivos.

En general, por ahora la dinámica principal se circunscribe a la gran expansión del comercio y de las inversiones, en el marco de la inserción en la economía globalizada. En el plano político destaca el clima de cooperación y diálogo entre las cúpulas gubernamentales, tanto para impulsar el proceso de integración como para concertar acciones comunes en las áreas hemisféricas y locales.

Lo anterior está unido a la revolución tecnológica que está modificando las formas de producción y las relaciones empresariales en el plano internacional.

El impacto que la aplicación de estas nuevas tecnologías tiene sobre la reestructuración ocupacional en los países desarrollados desata profundas consecuencias sociales. Los trabajadores escasamente calificados enfrentan el desempleo o una pérdida de participación en el ingreso, o ambas situaciones, generándose una creciente desigualdad con los altamente calificados, cuyas oportunidades económicas van en aumento.

Siendo esta nueva dinámica altamente relevante para el presente y futuro de la sociedad de la región latinoamericana y del Caribe por su impacto en la equidad y la pobreza, ha llamado la atención que el tratamiento de las dimensiones educativas de la situación de pobreza haya sido básicamente abordado por centros privados de desarrollo. Los países más pobres no han generado una reflexión propia sobre la dimensión educativa de la situación de la pobreza, mientras que el tema ha adquirido cierta relevancia, como foco de análisis, en los países de mayor desarrollo relativo.⁶

Estudios hechos por CEPAL indican la persistencia del fenómeno de la pobreza en América Latina. Muestran su heterogeneidad y la vulnerabilidad que afecta a importantes grupos sociales. Ello señala la necesidad de complementar los indicadores de incidencia de la pobreza e indigencia con otros que ayuden a definir políticas específicas para determinados estratos de la población pobre.⁷

Los grupos pobres, y en especial aquellos que conforman los núcleos de “pobreza dura”, sufren intensamente esta mayor vulnerabilidad social, según lo muestran las cifras y análisis citados en el

⁴ América Latina después de las Reformas. Banco Interamericano de Desarrollo. Volumen extraordinario 1998. En Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política patrocinada por la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas.

⁵ Las dimensiones sociales de la integración regional en América Latina. Rolando Franco y Armando di Filipo. Compiladores CEPAL. Santiago de Chile, 1999.

⁶ “Autor: García-Huidobro, Juan Eduardo; Zúñiga, Luis; Téllez, Francisco. Los discursos latinoamericanos relativos a educación y pobreza. Unidad Patrocinante: Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE). Lugar de Edición: Santiago. País Unidad Patrocinante: América Latina Editorial: CIDE Datos Publicación: Pág. 151 a 212. Año publicación: 1990.

⁷ CEPAL. Panorama Social de América Latina 1999-2000.

Panorama Social de América Latina 1999-2000 de CEPAL. Lo anterior refuerza la importancia de que las políticas de educación consideren más enfáticamente el contexto social de pobreza y, en especial, el cómo contribuir a su superación.

Ya a comienzos de la década de los 80 se constataba la incoherencia entre la expansión de la abundante mano de obra con mayor nivel educativo y la incapacidad de las economías para absorberlas apropiadamente, lo que provocaba una creciente “devaluación educativa” y una tendencia a la baja de los ingresos ocupacionales de aquélla. El aumento del nivel educativo de la fuerza de trabajo ha contribuido, en general, a incrementar el ingreso ocupacional de la misma. Sin embargo, existen excepciones importantes, como las ocupaciones no manuales de nivel inferior, que tienen ingresos ocupacionales claramente más bajos que los que debieran esperarse por su nivel educacional. El aumento del nivel educativo de la fuerza de trabajo sólo puede contribuir a elevar el ingreso ocupacional medio si va acompañado de un crecimiento y transformación de la estructura productiva capaces de ampliar la oferta de empleos de mayor calificación.

CEPAL ha llamado la atención sobre el hecho que diez años de escolaridad parecen constituir el umbral mínimo para que la educación pueda cumplir un papel significativo en la reducción de la pobreza (CEPAL 1995, capítulo VI); si se tiene un nivel educativo inferior a 10 años de escolaridad y no se poseen activos productivos, son muy escasas las probabilidades de superar los niveles inferiores de ingreso ocupacional.⁸

Descripción General de los Cambios en los Sistemas Educativos

Durante la década de los 80 el sector de la educación de la mayoría de los países de la región de América Latina y el Caribe sufrió serias restricciones presupuestarias originadas en la crisis económica y social que afectó a la región junto a un aumento de las demandas sociales por obtener los beneficios de una buena educación. Esto significó que el gasto en educación disminuyó, que el ritmo de crecimiento de la cobertura escolar fue menor y en algunos casos, se detuvo.

Asimismo, que el salario de los maestros y profesores sufrió un deterioro significativo que generó una importante desmotivación del personal docente y una seria dificultad para atraer a nuevos docentes de más alta calificación; la calidad de los servicios educativos fue afectada por esta reducción de recursos, por falta de inversiones en equipos para la enseñanza de las ciencias, en textos y materiales educativos, en el mantenimiento de los edificios, de la infraestructura y en la capacitación y formación de personal.

Los problemas que mostraban los sistemas educativos a fines de los 80 se dieron además en un contexto de retorno a la democracia de países que vivieron en regímenes autoritarios, lo que estimulaba la manifestación de demandas sociales crecientes centradas en la universalización de la condición de ciudadano, que permitiera una participación activa y consciente en los procesos de decisiones nacionales de toda la población. Lo anterior estuvo unido a la mayor intensidad y velocidad del cambio científico y tecnológico en el mundo, cuyos efectos ya se apreciaban en todos los órdenes de la vida social y que desafiaban a los sistemas educativos.⁹

⁸ CEPAL. Op. cit.

⁹ “El Financiamiento de la Educación en períodos de austeridad presupuestaria”, UNESCO/OREALC, Santiago, Chile, 1990. Ana María Corvalán (compiladora).

En síntesis, fue evidente la profunda crisis que ya vivían los sistemas educativos a fines de los 80, destacándose los problemas de calidad de la educación, de inequidad e ineficiencia del servicio educativo de los países. Paradójicamente, entre 1980 y el 2000, la casi totalidad de los países amplió la duración de la educación básica obligatoria que hoy oscila entre 8 y 12 años, excepto un país que tiene siete años.

Mas aun, a pesar de la grave crisis económica de los 80 y posterior reajuste de los 90, se aprecia un aumento importante de la capacidad de la oferta en educación básica según lo señalan las tasas brutas de escolarización que van entre 1980 y 1997 desde 104.1% a 113.6% en primaria y de 44.4% a 62.2% en secundaria.

La Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, convocada por diversas agencias internacionales (Jomtien, 1990) marca un hito relevante al establecer orientaciones de política para la transformación de los sistemas educativos en el mundo. La Declaración de Educación para Todos por primera vez aúna a cinco grandes organismos de las Naciones Unidas, los gobiernos de la mayor parte de las naciones del mundo e importantes Organizaciones No Gubernamentales, declarando que la educación constituye el principal motor del desarrollo, que la educación es responsabilidad de toda la sociedad, que ella no se agota en el ámbito de la escuela y que tiene por última finalidad satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje de niños, jóvenes y adultos.¹⁰

La Declaración de Jomtien provocó un cambio en la manera de pensar la educación. Se remozaron la visión y alcance del concepto de educación básica y se acordaron nuevas estrategias para alcanzar las metas. Entre ellas, la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje, la atención dada a los aprendizajes más que a los aspectos formales de la educación, la concertación de acciones y la convocatoria a nuevos actores para implementar las políticas educativas.

Para América Latina y el Caribe, Jomtien ratifica y profundiza los objetivos del Proyecto Principal de Educación (PPE) que ya orientaban las políticas educativas de la región desde 1980 y con un horizonte hasta el 2000: universalizar la enseñanza básica de ocho años, superar el analfabetismo y mejorar la calidad y la eficiencia de los sistemas educativos.

La importancia central dada a los aprendizajes y a las estrategias señaladas significó en la región un punto de inflexión en los acuerdos de políticas educativas. Se vio el agotamiento de los modelos educativos implementados hasta esa fecha y la necesidad de replantear las estrategias, a lo menos en cuatro frentes de acción: i) se introduce la dimensión del largo plazo en el diseño de los cambios y reformas educacionales, para lo cual se promueve la importancia de los consensos nacionales, de las alianzas para implementar políticas de Estado más que de gobiernos, y la convicción de incorporar a nuevos actores en el debate y en la asunción de nuevas responsabilidades en el manejo de la educación. ii) se refuerza la lógica de la descentralización y desconcentración del sistema para apoyar un esquema de administración y gestión que asocie los mayores grados de autonomía de los centros educativos con una mayor responsabilidad por los resultados. iii) se promueven las reformas curriculares para modificar los contenidos de la enseñanza y hacerlos más pertinentes a las necesidades básicas de aprendizaje de la población. iv) se estimula una mayor movilización de recursos para apoyar los cambios educativos en la región, sea a través del aumento del porcentaje del gasto público destinado a educación, sea a través de créditos blandos conseguidos para implementar reformas en el sector.

¹⁰ Informe Subregional de América Latina. Evaluación de Educación para Todos en el año 2000 (Jomtien, 1990), enero, 1999, UNESCO, UNFPA, UNICEF, PNUD.

Durante la década de los 90 se aprecia la reafirmación de estos propósitos en todas las Cumbres Mundiales, Hemisféricas e Iberoamericanas y en las Conferencias Mundiales sobre educación y otros temas relevantes para el desarrollo integral de los pueblos.

Por tanto, las políticas y reformas de la educación que se inician en la década de los 90 en algunos países de la región están influidas por la Declaración de Jomtien y se desarrollan en un contexto económico y social más favorable que la década anterior. Se orientan a establecer un mayor protagonismo de las escuelas en el proceso de toma de decisiones curriculares y en la gestión de los recursos. Surgen también procesos más participativos en los países para asegurar que las políticas de educación sean políticas de Estado.

La CEPAL y la UNESCO estimulan los cambios al elaborar –a comienzos de la década– una propuesta para hacer de la educación y el conocimiento un instrumento para la transformación productiva con equidad en la región.¹¹ Supone que la producción y acumulación de conocimiento son una fuerza motriz del desarrollo y la estrategia propuesta busca transformar a la educación, la capacitación y el uso del potencial científico-tecnológico de la región para alcanzar simultáneamente dos objetivos: la formación de la moderna ciudadanía y la competitividad internacional de los países.

El supuesto de la propuesta es que la educación y el conocimiento son parte inseparables de la identidad cultural de los pueblos. Sostiene que para llevar a adelante con éxito la estrategia es preciso que, por lo menos, las políticas que se diseñen respondan a las características y prioridades nacionales y se apoyen en consensos o acuerdos entre los principales actores sociales.

En general, la década de los noventa se caracteriza por una importante cantidad de tiempo, talento y recursos dedicados a la tarea de modernizar la gestión de los sistemas de educación pública, ofrecer igualdad de oportunidades de acceso a una educación de calidad para todos, fortalecer la profesión docente, aumentar la inversión educacional y abrir los sistemas de educación y de enseñanza a los requerimientos de la sociedad.¹²

La mayor parte de los proyectos ejecutados con créditos provenientes del Banco Mundial y del BID se orientaron hacia la mejoría de los climas institucionales para favorecer los aprendizajes, el fortalecimiento institucional, la modernización de la gestión y la formación de maestros en servicio como rasgos principales de las reformas.

A fines de la década, la evaluación del Programa de Educación para Todos en la región señala que las políticas de educación primaria de los países estuvieron marcadas fuertemente por la intención de elevar la calidad de la educación mediante el aumento de la pertinencia de los contenidos, la profesionalización docente y la medición de los resultados de los aprendizajes.

Hubo también interés por mejorar la equidad de las oportunidades educativas buscando el acceso y permanencia en la primaria de los niños en situaciones de pobreza, ofreciendo alternativas de educación intercultural bilingüe a la población indígena y promoviendo la integración a la educación regular de los niños con necesidades educativas especiales. Los datos proporcionados por los

¹¹ Educación y Conocimiento: Eje de la Transformación Productiva con Equidad, CEPAL-UNESCO, Santiago de Chile, 1992 LC/G.1702 (SES.24/4), Rev.1, 24 de Marco de 1992.

¹² Reformas Educativas de América Latina. Balance de una década. PREAL, Documentos N° 15, Septiembre, 1999. Marcela Gajardo.

países muestran, en general, que no existe discriminación en el acceso y permanencia de las niñas en la educación primaria.

Sin embargo, un porcentaje importante de niños no asiste a la primaria cuando está en edad de hacerlo y un elevado porcentaje de niños no alcanza el quinto grado de primaria, especialmente en las áreas rurales. Es importante mencionar que se están haciendo esfuerzos para desarrollar mejores sistemas de medición del número de niños excluidos del sistema educativo y su relación con la pobreza. Ello exige un mejor y mayor uso de instrumentos de recolección de información de las encuestas de hogares y, por tanto, puede ser parte del Programa MECOVI.¹³

En general, hay dificultades para efectuar diagnósticos regionales al no disponer de información estadística confiable y comparable entre los países de la región. En este sentido es importante destacar el aporte que significa disponer de la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE) concebida por la UNESCO a principios de los 70 como un “instrumento idóneo para el acopio, compilación y presentación de estadísticas de educación en los distintos países y también en un plano internacional”.¹⁴

Fue revisada y actualizada siendo conocida hoy con el nombre de CINE 1997, aprobada por la Conferencia General de la UNESCO en su 29ª reunión de noviembre de 1997. El programa de acopio de datos de la UNESCO se ajusta a esta norma y promueve que los Estados Miembros lo apliquen en sus informes sobre estadística de la educación de modo que mejore su nivel de comparabilidad internacional.

III. RECURSOS INVERTIDOS EN EDUCACION

Este capítulo trata de los recursos que los países han destinado al desarrollo de la educación en la región y de su evolución en el período de ejecución del Proyecto Principal de Educación (1980-2000).

Recursos Humanos

En Educación Preprimaria:

La dotación de docentes en educación preprimaria al inicio del período –1980– alcanzaba a 177 000 personas, los que aumentaron a 518 000 en 1990 y a 729 000 en 1997, es decir, en el período 1980-1997 más que se triplicó dicha dotación. Más aun, al finalizar el período, los recursos humanos dedicados a la educación de la primera infancia son variados. Además de los docentes, participan padres y madres de familia, voluntariado, auxiliares, nutricionistas y otros.

En los informes nacionales de Evaluación de Educación para Todos (1990-2000) muchos países señalaron la falta de una formación adecuada de los docentes, padres y otros profesionales, a fin de brindar una atención integral de calidad a los niños y niñas.

¹³ Programa para el Mejoramiento de la Encuesta y la Medición de las Condiciones de Vida en América Latina y el Caribe. BID, BIRF y CEPAL.

¹⁴ La Clasificación fue aprobada por la Conferencia Internacional de Educación en su 35ª reunión (Ginebra, 1975) y la Conferencia General de la UNESCO la hizo suya ulteriormente al aprobar la Recomendación Revisada Sobre Normalización Internacional de las Estadísticas relativas a Educación (París 1978).

En Educación Primaria:

En 1980, en América Latina y el Caribe había 2 260 000 millones de profesores en educación primaria (66.2% más que en 1970). En 1990 la cifra asciende a 3 000 000 de docentes, alcanzando en 1997 a 3 470 000 en el sector educativo.¹⁵ Esto representa un crecimiento de 53.5% entre 1980 y 1997. Puede reflejar que el gran esfuerzo de incorporación de personal docente se realizó en la década de los setenta. Sin embargo, a lo largo del período de desarrollo del Proyecto Principal de Educación ha continuado aumentando más –en forma relativa– que el crecimiento de la matrícula de educación primaria. A su vez, la matrícula de educación primaria había aumentado 48.7% en ese primer período y sólo en 30.2% entre 1980 y 1997. El aumento significativo del número de docentes en el periodo no ha ido acompañado de una mejora de la calidad del proceso de enseñanza aprendizaje.

Cuadro 7. RELACION ENTRE EL CRECIMIENTO RELATIVO DE LOS DOCENTES Y LA MATRICULA EN EDUCACION PRIMARIA (1970,1980 Y 1990)

<i>Periodo</i>	<i>Crecimiento profesores</i>	<i>Crecimiento matrícula</i>
1970/1980	66.2%	48.7%
1980/1990	33.0%	15.4%
1990/1997	15.5%	12.8%

Fuente: UNESCO. Instituto de Estadística.

En cuanto a la calificación docente, existen diferencias sustantivas entre los países de la región acerca de los requisitos de titulación exigidos. Para algunos países, el título de docente es equivalente a uno de educación superior (universitaria), y con una condición para ingresar de aproximadamente 12 años de estudio previo y con una duración de 4 a 5 años de estudio. En otros, la titulación de los profesores ocurre al finalizar exitosamente 12 ó 14 años de educación.

Debido a estas diferencias, la información sobre los docentes titulados no es totalmente comparable en la región. Llama la atención que en el periodo analizado los países han hecho grandes esfuerzos por ofrecer formación en servicio, pero ésta no han producido cambios significativos en la práctica de las aulas ni han mejorado la calidad de los aprendizajes.¹⁶

La cantidad de alumnos que un docente debe atender en el aula y su efecto en los aprendizajes ha sido un tema de discusión constante. La evidencia empírica ha demostrado que esta correlación es baja, y que el número de alumnos por docente no explica significativamente los resultados en el aprendizaje.

En 1980 el rango en que se movía la relación de alumnos por profesor en la región era de 17.5 en la educación primaria de Cuba, siendo la mayor en República Dominicana con 50:1 alumnos por docente. En 1990, la relación más baja seguía estando en Cuba con 12.5:1 y la superior en El Salvador de 33:1 alumnos por docente.¹⁷

¹⁵ Fuente: Statistical Year Book. 99. UNESCO.

¹⁶ Primer Estudio Internacional Comparativo sobre Lenguaje, Matemática y Factores Asociados en Tercero y Cuarto Grado, UNESCO-SANTIAGO, noviembre de 1998.

¹⁷ Anuario Estadístico UNESCO. 1999.

En general, la evaluación del Proyecto Principal destacó que los docentes han sido considerados más como un medio para el mejoramiento de la calidad de la educación –sin haberlo logrado efectivamente– que como protagonistas del cambio. Hoy el tema de los docentes sobresale como uno de los más relevantes y pendientes de atender en todos los países de la región. Hoy se reconoce que cualquier política que busque mejorar la calidad de la educación debe prestar atención a las condiciones laborales, la profesionalización, la formación inicial y la capacitación en servicio de los docentes. Asimismo, se aprecia que es necesario evaluar el desempeño docente en relación con los resultados del aprendizaje de los alumnos y utilizar los datos de estas evaluaciones como herramientas para mejorar la educación. Si embargo, la evaluación del desempeño docente y la selección de docentes por concurso son medidas que están en un estado de desarrollo incipiente en la región.

Recursos Materiales

Se encuentran dificultades para disponer de estadísticas sistemáticas, adecuadas y comparables entre países sobre los recursos materiales utilizados en el proceso educativo. Los sistemas de registro de infraestructura y de equipamiento disponible, así como la identificación de indicadores sobre la relación entre recursos materiales y su relación con los resultados del proceso educativo, son débiles aún en la región, pese al gran esfuerzo de los organismos financieros internacionales de apoyar a los países en aumentar la dotación de recursos materiales para mejorar la calidad de la educación.

Para objeto de este informe sólo se ha podido considerar la variable *número de instituciones educativas* con el propósito de llamar la atención sobre el tema y el vacío de análisis existente. Se sabe que el número de instituciones educativas es una variable insuficiente ya que no considera la capacidad –tamaño– de las instituciones ni las condiciones en las cuales se encuentra, pero al menos explora alguna información sobre los recursos existentes.

En relación con la infraestructura destinada a la educación de la primera infancia, el Informe Regional de Evaluación de Educación para Todos señala las dificultades detectadas, especialmente en los programas no convencionales, que muchas veces no cuentan con el espacio mínimo adecuado para desarrollar las actividades. Muchos locales son hogares de las propias familias o salones comunitarios, que no cuentan con las condiciones mínimas de salubridad ni con espacios para actividades lúdicas.

La provisión de recursos y medios de apoyo a la enseñanza, la evaluación de Educación para Todos mostró que una tercera parte de los países declara el uso del *libro de texto gratuito* como una medida de apoyo al proceso de aprendizaje, que es complementado con otras acciones o materiales usados por los docentes para garantizar que todos los niños cuenten con un mínimo de información documental base para su proceso de aprendizaje. Mas aún, hubo tres países que informan la distribución de libros de texto y materiales didácticos y pedagógicos bilingües.

La dotación de paquetes didácticos, de bibliotecas de aula y de bibliotecas escolares, como apoyo al aprendizaje de los niños es reportada por más de una cuarta parte de los países de la región.

En la década de los 90 aparecen nuevas tecnologías aplicadas a la educación. El uso de las computadoras personales e Internet se constituyen en auxiliares de los procesos de aprendizaje. Actualmente todos los países de América Latina están desarrollando algún tipo de proyecto. En países como Costa Rica y Chile ya disponen de equipos y conexión a Internet y se espera que en los

próximos años alcanzará a gran parte de las escuelas de educación secundaria y a una proporción significativa de las de educación básica (incluyendo la básica rural). Otros países como Brasil y México están estableciendo redes nacionales y dotando de equipos a centros educativos urbanos. Pero, en general, persisten en la región grandes obstáculos técnicos y financieros para asegurar la universalización del *hardware* computacional y las comunicaciones en el ámbito de las escuelas. De hecho, la utilización de estos medios en la formación de los docentes y la producción de *software* instruccional recién está comenzando.

Es fundamental diseñar estrategias apropiadas que eviten que estas nuevas tecnologías se conviertan en un factor más de desigualdad, es decir que los niños que asisten a las escuelas urbanas y de clase media adquieran las herramientas tecnológicas, mientras que los alumnos de escuelas rurales, indígenas o pobres se vean excluidos. Esto implica analizar las estrategias que puedan minimizar este aspecto.

Recursos Financieros

La información sobre los recursos financieros públicos destinados en general a la educación no se acopia de forma sistemática en los países de la región, dada la intervención de una amplia variedad de autoridades locales, subnacionales y nacionales que destinan recursos al sector educativo. Los datos presentados por los países comúnmente se refieren al gasto del gobierno central.

El gasto privado en la educación se puede calcular mediante los datos recopilados en encuestas de hogares y censos; sin embargo, la utilización de esta información para la toma de decisiones no es un fenómeno generalizado en la región. Las falencias en la recolección y presentación de información sobre el gasto educativo son un obstáculo para el análisis del desempeño del sistema educacional y la rendición de cuentas (*accountability*) de los responsables de la política educativa por los resultados de la educación.

La información disponible para el período permite apreciar que el porcentaje que representa el gasto público en educación con relación al PNB en la región ha variado levemente entre 1980 y 1995 y comparado con otras regiones del mundo muestra lo siguiente:

Cuadro 8. PORCENTAJE DEL GASTO PUBLICO EN EDUCACION CON RELACION AL PNB				
	1980	1985	1990	1995
América Latina y el Caribe	3.8	3.9	4.1	4.5
Total mundial	4.9	4.9	4.9	4.9
Regiones más desarrolladas	5.2	5.0	5.0	5.1
Países en transición	6.4	6.3	7.5	5.2
Países menos adelantados	2.9	3.0	2.7	2.5

Fuente: Informe Mundial sobre Educación. 1998. UNESCO. Santillana/Ediciones UNESCO.

Comparando América Latina y el Caribe con los países más desarrollados, en 1980 las separaban 1.4 punto porcentual de diferencia en cuanto al porcentaje de gasto público con relación al PNB; en 1995, si bien la brecha había disminuido a la mitad (0.6 punto porcentual), siempre existía.

Si se analiza la situación según países –sólo para América Latina porque se dispone de la serie de información más completa– se aprecian diferencias al inicio del periodo (1980); van desde 2.2% en República Dominicana hasta 7.8% en Costa Rica, dependiendo de las condiciones económicas internas y de las políticas nacionales. Lo importante es que durante el periodo del PPE sólo la mitad de los países aumentó la proporción de recursos del PNB destinados a gasto público en educación.

Cuadro 9. GASTO PUBLICO COMO PORCENTAJE DEL PNB Y DE LOS GASTOS DE GOBIERNO. AMERICA LATINA

<i>Países</i>	<i>Gasto público como % del PNB</i>			<i>Gasto público como porcentaje de los gastos de gobierno</i>		
	<i>1980</i>	<i>1990</i>	<i>1996</i>	<i>1980</i>	<i>1990</i>	<i>1996</i>
<i>América Latina</i>						
Argentina	2.7	1.1	3.5	15.1	10.9	12.6
Bolivia	4.4	2.5	4.9	25.3	-	11.1
Brasil	3.6	4.5 [*]	5.1 ^{**}	-	-	-
Chile	4.6	2.7	3.4	11.9	10.4	14.8
Colombia	2.4	2.6	4.4	19.2	16.0	19.0
Costa Rica	7.8	4.6	5.4	22.2	20.8	22.8
Cuba	7.2	6.6	6.7	-	12.3	12.6
República Dominicana	2.2	1.4 ^{***}	2.0	16.0	8.9 ^{***}	13.4
Ecuador	5.6	3.1	3.5	33.3	17.2	13.0
El Salvador	3.9	2.0	2.3	17.1	16.6	14.1
Guatemala	1.8	1.4	1.7	11.9	11.6	15.8
Honduras	3.2	4.2 [*]	3.6 ^{**}	14.2	15.9 [*]	16.5 ^{**}
México	4.7	3.7	4.9 ^{**}	20.4	12.8	23.0
Nicaragua	3.4	3.4	3.6	10.4	9.7	10.2
Panamá	4.9	4.9	5.3	19.0	20.9	20.9
Paraguay	1.5	1.1	3.9	16.4	9.1	18.6
Perú	3.1	2.3	2.9	15.2	-	19.2
Uruguay	2.3	3.1	3.3	10.0	15.9	15.5
Venezuela	4.4	3.1	5.2 ^{****}	14.7	12.0	22.4 ^{****}

Nota: ^{*} Corresponde a 1989
^{**} Corresponde a 1995
^{***} Corresponde a 1992
^{****} Corresponde a 1994

Fuente: UNESCO. Instituto de Estadísticas. Base de datos INTERNET

En promedio, el gasto público corriente en educación en porcentaje del gasto público total ha disminuido brevemente en el período, como se aprecia a continuación:

<i>Area</i>	<i>Primer Año cercano a 1980</i>	<i>Año 1990</i>	<i>Ultimo año cercano a 1977</i>
Región	15.94	14.53	15.72
América Latina	17.52	14.03	16.31
El Caribe	13.50	15.23	14.61

Otra opción para analizar los recursos financieros destinados a la educación primaria es el gasto corriente por alumno como porcentaje del PNB per cápita. Este indicador logra sintetizar el aporte de recursos por alumno en términos de la producción de bienes y servicios por habitante. Es la medida de gasto que se correlaciona más directamente con el desempeño de la educación primaria. Según el Informe de Evaluación de Educación para Todos en América Latina, en la década de los 90 este indicador ha aumentado moderadamente en 11 de los 12 países que presentaron información y se apreció que aquellas naciones con un alto porcentaje son las que tuvieron mejor desempeño en cuanto a la cobertura, la eficiencia y la permanencia de alumnos en la educación primaria.

A modo de referencia, en el año 1985 el gasto público ordinario por alumno en todos los niveles de enseñanza en el conjunto de 113 países del mundo era de 683 dólares de EE.UU. y correspondía al 22.4% del PNB per cápita.¹⁸ Según el citado informe, diez años más tarde (1995) había ascendido casi al doble (US\$ 1.273), pero había bajado en términos relativos a 22% del PNB per cápita.

En América Latina y el Caribe, en 1985, el gasto público ordinario por alumno en todos los niveles era de sólo US\$ 211 y aunque subió a US\$ 444 en 1995, la proporción del PNB per cápita no es más que 12.9%. Esta cifra es poco mayor que la mitad del promedio mundial y la más baja entre los países menos desarrollados.

Si sólo se considera la educación preprimaria y primaria, en la región la cifra es aun menor: el gasto público por alumno fue de sólo US\$ 106 en 1985 y correspondía al 5.9% del PNB per cápita. Para 1995 la cifra mejoró subiendo a US\$ 312 y constituye el 9.1% del PNB per cápita en la región, superando sólo a la región de Asia Central y Oceanía.

En general, estas cifras señalan el gran esfuerzo que habrá que hacer para mejorar la asignación del gasto público a la educación a fin de alcanzar al menos la proporción del PNB per cápita promedio mundial.

El gasto público ordinario, por alumno y por nivel de enseñanza, muestra el valor relativo de éstos según las diferencias existentes en la región en la asignación de recursos.

Area	Año	Preprimaria y primaria		Superior		Veces mayor ed. superior que ed. preprimaria y primaria
		US\$	% PNB pc	US\$	% PNB pc	
Latin. y Caribe	1985	106	5.9	548	30.4	5.15
	1995	312	9.1	937	27.2	2.99

Fuente: Informe Mundial sobre la Educación. Santillana/Ediciones, UNESCO.1998.

En los informes de Evaluación de Educación para Todos, los países proporcionan muy poca información sobre el financiamiento específico de los programas de la primera infancia y de su proporción en relación con el gasto total destinado a educación. En los casos en que se proporciona esta información, se señala que ha habido una mayor inversión por parte del Estado, pero queda de manifiesto que el porcentaje dedicado a estos programas es notablemente inferior al destinado a otras etapas educativas.

En la educación de la primera infancia es mayor el nivel de inversión privada, y es muy frecuente el apoyo financiero de Agencias de Cooperación Internacional, Organismos no Gubernamentales e

¹⁸ Informe Mundial sobre Educación. 1998. UNESCO. Santillana/Ediciones, UNESCO.

Iglesia. Este apoyo se concentra mayoritariamente en programas no convencionales dirigidos a los niños más pequeños o a grupos en situación de desventaja o riesgo social.

La Evaluación de Educación para Todos en la región permitió también observar que las reformas educativas de los países han incorporado un monto significativo de recursos financieros provenientes principalmente de organismos internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, entre otros. El financiamiento de las reformas se ha empleado en el desarrollo de programas para mejorar la calidad y la eficiencia de la educación, la gestión, la equidad en las oportunidades educativas y el perfeccionamiento docente. Asimismo, los países han procurado la participación de otros actores (sector privado, sociedad civil y agencias internacionales) en la provisión de servicios educacionales.

En la Declaración de Dakar (abril, 2000) se propone que los planes nacionales se orienten a resolver los problemas asociados con el crónico bajo financiamiento de la educación básica, estableciendo prioridades presupuestarias que reflejen los compromisos de Educación para todos lo más pronto posible, antes del 2015.

Se reconoce que la mayoría de los países sufren de falta de recursos para cumplir el compromiso de una educación para todos en un plazo aceptable. Se requiere movilizar recursos adicionales, tanto de parte de las agencias internacionales –bilaterales y multilaterales– como del sector privado, sean donaciones o créditos concesionales.

Se requiere desarrollar estrategias para movilizar los recursos necesarios, logrando un más efectivo seguimiento y evaluación de los logros.

Los países de la región han fortalecido las políticas de participación en la educación, abriendo espacios para que el sector privado se integre a la provisión de servicios. Sin embargo, los indicadores no reflejan el gasto educativo del sector privado (agentes económicos, sociales y familias), sino que muestran únicamente el esfuerzo del sector público por aumentar los recursos de la educación primaria.

La relevancia de la educación primaria dentro de la política educativa nacional se puede apreciar al comparar el gasto público en educación versus el gasto público en educación primaria. Durante el último decenio este indicador aumentó en la mayoría de los países.

A pesar de la existencia de políticas macroeconómicas restrictivas y de ajuste fiscal, en términos absolutos, los recursos destinados a la educación primaria en América Latina se incrementaron modestamente durante la década de los noventa. Pero no se conoce el nivel de eficiencia en el gasto educativo y el gasto corriente en educación primaria está destinado casi en su totalidad al pago de sueldos y salarios.

Otro indicador de interés es la capacidad de un país para disponer de mejores informaciones para la toma de decisiones medido por la proporción de gastos públicos destinados a la investigación en educación. Lamentablemente, tampoco se dispone de la información adecuada para construir este indicador porque no es sistematizada en los países en forma comparable y, por tanto, no se puede construir la serie histórica entre 1980 y 1999 que ayude a comprender el esfuerzo hecho en la región para generar bases sólidas de información para la toma de decisiones en política educativa.

IV. ALCANCE DE LA EDUCACION: ACCESO, COBERTURA Y PARTICIPACION

Expansión de la educación preescolar

La educación preescolar ha mostrado una importante evolución cuantitativa y una mayor relevancia en el periodo de análisis. Ha aumentado su consideración como parte importante del desarrollo de la primera infancia.

Los datos disponibles sobre primera infancia son incompletos y suelen incluir aspectos como complemento alimenticio; supervisión del crecimiento; cuidados en la escuela; instrucción en el hogar en capacidades previas al aprendizaje de la lectura y el cálculo y educación de padres. Hay dificultad también para disponer de cifras exactas sobre los niños de 0 a 3 años que reciben atención de cuidados diarios, porque la información es dispersa.

Por tanto, hay limitaciones para efectuar un análisis regional y comparativo entre países sobre esta educación. Mas aún hay diferencias en las denominaciones, edades que abarca esta etapa y las subdivisiones por edad al interior de la misma. Además, no se dispone de información sobre la distribución de la cobertura por edad y por grupos en situación de vulnerabilidad.

La construcción de indicadores comparables sobre educación inicial es una necesidad en la región y debería hacerse una esfuerzo sistemático y concertado para desarrollarlos.

Según la información disponible, en América Latina y el Caribe, la matrícula referida a jardines de infancia, escuelas maternas y clases de párvulos adscritas a escuelas primarias –excluyendo las guarderías, centros de juegos, etc.– y considerando sólo niños de 2 y hasta 5 años de edad, dependiendo de cada país según la edad de admisión en la enseñanza preprimaria, ha evolucionado durante los últimos veinte años de la siguiente forma.

Cuadro 10. AMERICA LATINA Y EL CARIBE. MATRICULA Y PERSONAL DOCENTE EN EDUCACION PREESCOLAR			
<i>Años</i>	<i>Matrícula (en miles)</i>	<i>Privada (%)</i>	<i>Personal docente (en miles)</i>
1970	1 815	27	66
1975	2 795	30	98
1980	4 737	30	177
1985	9 406	25	366
1990	11 918	25	518
1995	14 290	25	666
1997	15 050	24	729

Fuente: UNESCO. Anuario Estadístico 99.

Según esta información, entre 1975 y 1995 en la región se ha cuadruplicado la matrícula en educación preescolar. Es decir, ha aumentado significativamente la atención desde antes del Proyecto Principal de Educación y hasta después de 15 años de su ejecución. Del mismo modo, ha habido una expansión del personal docente mayor a seis veces en dicho periodo (1975-1995) y superior a la expansión de la matrícula.

La comparación del nivel de escolarización alcanzado con otras regiones del mundo y la evolución de las respectivas tasas brutas en la región de América Latina y el Caribe permite apreciar en forma relativa el proceso tendiente a acercarse a las tasas brutas que ya sostienen los países desarrollados¹⁹ desde mediados de la década de los 80 y muestra la gran brecha que aún existe.

Cuadro 11. ESCOLARIZACION (MILLONES) Y TASAS BRUTAS DE ESCOLARIZACION EN LA ENSEÑANZA PRE PRIMARIA, 1985,1995

<i>Región</i>	<i>Escolarización</i>		<i>Tasa bruta de escolarización (%)</i>	
	<i>1985</i>	<i>1995</i>	<i>1985</i>	<i>1995</i>
América Latina y el Caribe	9.4	14.2	35.4	51.1
Total mundial	72.5	95.3	26.7	30.1
Regiones más desarrolladas.	19.7	21.6	65.0	69.9
Países en transición ²⁰	16.3	13.3	64.1	54.0
Países menos adelantados	2.6	3.9	9.8	10.8

Fuente: Informe Mundial sobre Educación. Los docentes y la Enseñanza en un mundo en mutación. UNESCO. Santillana/Ediciones, UNESCO. 1998

Como indica el cuadro anterior, la evolución de las tasas brutas de escolarización en la enseñanza preprimaria, entre 1985 y 1995, reitera la expansión señalada. Comparado con las cifras mundiales, la región muestra una dinámica superior a las otras regiones del mundo, acercándose a las tasas brutas de las regiones más desarrolladas.²¹

Sin embargo, y a modo de reflexión, se presenta el volumen de población de 0 a 4 años de edad a la que potencialmente le correspondería recibir atención en educación infantil sólo en América Latina. Esta creció en un 14.7% entre 1975 y 1995.

Si se considera la matrícula de educación preescolar en 1997 en toda la región –América Latina y el Caribe– como un indicador de la capacidad existente de atención del sistema educativo a este nivel, éste sólo alcanza al 26.4% de la demanda potencial de la población de 0 a 4 años de edad de sólo América Latina –sin considerar el Caribe– cifra que señala el enorme esfuerzo que debería hacerse si se propone atender a toda la población entre 0 y 4 años de edad en los próximos años.

¹⁹ Incluye América del Norte: el Canadá y los Estados Unidos. Asia y Oceanía: Australia, Israel, el Japón y Nueva Zelanda. Europa: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Mónaco, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, San Marino, Suecia y Suiza.

²⁰ Países de Europa Central y Oriental y la antigua Unión Soviética.

²¹ Incluye América del Norte: el Canadá y los Estados Unidos. Asia y Oceanía: Australia, Israel, el Japón y Nueva Zelanda. Europa: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia Italia, Luxemburgo, Mónaco, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, San Marino, Suecia y Suiza.

Cuadro 12. POBLACION ENTRE 0 Y 4 AÑOS DE EDAD EN AMERICA LATINA

<i>Años</i>	<i>Población de 0-4 años</i>
1975	47 364 083
1980	50 939 590
1985	52 587 673
1990	53 686 913
1995	54 068 487
2000	54 327 243

Fuente: Boletín Demográfico 62. Julio 1998. América Latina: Proyecciones de Población 1970-2050. CEPAL-CELADE.

En los países del Caribe, los programas de educación y cuidado de la primera infancia, especialmente los dirigidos a niños de 0 a 3 ó 4 años, se caracterizan por tener una amplia gama de dependencias y modalidades siendo las más frecuentes las “no formales” con una mayor participación de la familia y la comunidad. La cobertura de 0 a 3 años es muy baja, aunque podría ser mayor que la informada por los países, porque no se dispone de suficientes datos sobre la cobertura de los programas no formales, que son los más frecuentes en estas edades.

Existen programas estatales que dependen de Ministerios de Salud, Trabajo, Bienestar Social, Educación u Organismos responsables de las políticas de la primera infancia. Hay también programas de carácter privado dependiente de Iglesia, Organismos no Gubernamentales y Agencias de Cooperación Internacional. En el tramo de 4 a 6 prevalecen las modalidades formales, provistas por el Estado y por particulares con diferentes modalidades de participación.

En el Caribe las guarderías infantiles cubren entre el 4 y el 33% –según el país– de los correspondientes grupos etarios y, por lo tanto, la distribución no es pareja en la subregión.

Una característica observada es la falta de articulación entre programas formales y no formales y el escaso conocimiento sobre la calidad y eficiencia de los programas de educación no formal.

Esta variedad de dependencias dificulta el acopio de información sobre la cobertura y los beneficiarios de los programas y, en muchos casos, impide ofrecer una atención integral y equilibrada a los menores, ya que según la dependencia del programa se da más importancia a aspectos relacionados con la salud y el cuidado, o, por el contrario, a aspectos más pedagógicos o educativos.

Al final del periodo del Proyecto Principal y en respuesta al Plan de Acción adoptado por CARICOM en 1997, algunos países como Jamaica han desarrollado Planes Nacionales de Acción para la primera infancia (1997-2000). Otros países del Caribe como Bahamas, Barbados, los países de la Organización de los Estados del Este, Trinidad y Tobago están desarrollando reformas y estrategias integrales como respuesta a los cambios necesarios en educación.

Desarrollo de la educación básica

La región de América Latina y el Caribe ha experimentado una importante evolución entre 1985 y 1995 en cuanto a escolarización y tasas brutas de escolarización. El siguiente cuadro muestra la situación comparada con otras regiones del mundo.

Cuadro 13. ESCOLARIZACION (MILLONES) Y TASAS BRUTAS DE ESCOLARIZACION EN LA ENSEÑANZA PRIMARIA, 1985,1995

<i>Región</i>	<i>Escolarización</i>		<i>Tasa bruta de escolarización (%)</i>	
	<i>1985</i>	<i>1995</i>	<i>1985</i>	<i>1995</i>
América Latina y el Caribe	70.2	81.7	105.1	110.4
Total mundial	567.2	650.2	99.1	99.6
Regiones más desarrolladas	61.8	62.7	101.7	104.5
Países en transición	29.8	28.9	98.7	98.1
Países menos adelantados	45.9	65.3	65.9	69.5

Fuente: Informe Mundial sobre Educación. Los docentes y la Enseñanza en un mundo en mutación. UNESCO. Santillana/Ediciones, UNESCO. 1998

En el marco del PPE, las políticas educativas de los países de América Latina se han centrado en el aumento de la cobertura bruta de la educación primaria, incluyendo las áreas rurales. En la mayoría de países de América Latina, la capacidad del sistema educativo de atender a aquellos niños que demandaron educación primaria aumentó reflejado a través de la tasa bruta de matrícula en educación primaria.²²

Los sistemas educativos han tenido la capacidad de brindar atención a un porcentaje superior al de los niños en edad oficial de ingreso. Una tasa bruta de escolaridad superior a 100% y un aumento como la existente en la región muestran, por una parte, la gran capacidad del sistema escolar de atender a todos los niños en edad escolar y simultáneamente, su ineficiente utilización al mantener un cupo superior de matrícula con edades diferentes a la normal. En el Caribe, durante la década de los 90, las tasas brutas de matrícula –con la inclusión de Haití– mostraron un aumento. Esto implica que una proporción de niños de cualquier edad está matriculada en la escuela primaria.

La capacidad del sistema de educación primaria para atender a una gran cantidad de niños se contrapone con el desempeño que éste ha tenido para integrar a aquellos niños en edad oficial de asistir a este nivel. Los promedios simples de las tasa netas de escolarización reflejan insuficiencias importantes en materia de atención oportuna de la población en edad escolar.²³

Aunque en el período hubo una mejora, existe todavía una gran brecha en la región (11%) en la atención regular de la población en la edad escolar normal y el ritmo de avance es muy lento (ha mejorado 9 puntos porcentuales en 20 años y aún falta 11 puntos).

De lo anterior, se observa que si no hay cambios significativos en las políticas y estrategias de atención educativa, se requeriría de al menos otros 20 años para superar la brecha de ineficiencia, con los conocidos costos sociales y económicos que significaría.

²² Ver informes por país en la Segunda Parte.

²³ Informe Subregional de América Latina para Educación para Todos. Anexo Estadístico, Cuadro 6.

Cuadro 14. TASAS NETAS DE ESCOLARIZACION PRIMARIA			
<i>Región</i>	<i>Cercano 1980</i>	<i>Intermedio</i>	<i>Cercano a 1997</i>
Latinoamérica y El Caribe	80.4	88.4	89.0
Latinoamérica	81.5	83.4	86.6
El Caribe	77.7	92.5	91.2

Fuente: UNESCO. Instituto de Estadística. Página Web.

Por otra parte, la tasa neta de ingreso a primer grado permite conocer el porcentaje de niños que ingresan a primer grado de primaria teniendo la edad oficial para hacerlo. Los rangos de la tasa neta de ingreso a primer grado no han sufrido variaciones durante la década de los 90.²⁴

El amplio rango de valores que toma el indicador en los diferentes países da cuenta de la diversidad de situaciones y contextos existentes en América Latina.

Si bien durante el primer quinquenio de la última década en todos los países del Caribe –excepto uno– la población ingresa a primer grado con edades más estrechamente alineadas con la edad oficial de entrada a la escuela, se ha observado durante este decenio un ensanchamiento de la brecha entre las tasas Netas y Brutas de Ingreso. Lo anterior implica que una proporción cada vez menor de niños en edad de ingreso escolar (tasa Neta) está ingresando al primer grado. En el período 1990/91, para 11 países del Caribe que aportaron datos consistentes, esta brecha alcanzó el 68.9%. En 1997/98, aumentó a 105.1%. Por consiguiente, se puede concluir que una proporción crecientemente mayor de niños sobre (mayoritariamente) y bajo la edad oficial está siendo admitida al Primer Grado.²⁵

En términos generales, las tasas de matrícula en el Caribe se han mantenido altas y estables (>90 %).

En cuanto a la *educación básica de adultos*, de acuerdo a los informes de los países de América Latina para la evaluación de Educación para Todos (1999), han habido importantes programas de alfabetización y educación de jóvenes y adultos en la última década.

Las principales conclusiones de dicha evaluación señalan que una debilidad importante de la educación de adultos en la región es que no ha sido considerada dentro de las reformas educativas ni en las políticas educativas prioritarias. Si bien es cierto que esto favoreció la incorporación de múltiples actores de la sociedad civil en la provisión de este servicio educativo, la falta de políticas de Estado claras ha provocado la pérdida de articulación y coherencia entre las acciones de los diferentes actores. Las reformas educativas excluyen no sólo a los jóvenes y adultos sino también las diferentes expresiones familiares y comunitarias y las prácticas educativas no formales. Hacia el futuro, la educación de jóvenes y adultos debe ser parte integrante de dichos procesos.

²⁴ Informe Subregional de América Latina para Educación para Todos. 2000.

²⁵ Ver también Tabla 2 A y 3 A en el Anexo Estadístico del citado Informe Subregional del Caribe.

La educación media

En América Latina y el Caribe la evolución de la capacidad de ofrecer educación secundaria puede ser observada a través de las tasas brutas de escolarización.

Cuadro 15. TASAS BRUTAS DE ESCOLARIZACION EN EDUCACION SECUNDARIA			
<i>Años</i>	<i>Total</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>
1975	36.4	37.3	35.5
1980	44.4	44.1	44.7
1985	49.7	48.3	51.1
1990	50.9	49.0	52.8
1997	62.2	59.2	65.3

Fuente: UNESCO, Anuario Estadístico 1999

Aunque al final del siglo veinte la capacidad de sistema educativo no alcanza aún para atender a dos tercios de la población demandante de este nivel de educación, ha habido un importante aumento de capacidad de atención en los últimos veinticinco años. La tasa bruta aumenta de 36.4% en 1975 a 62.2% en 1997. Se destaca la mayor expansión de la tasa bruta de escolarización de las mujeres en educación secundaria.

Para analizar los cambios en las tasas netas de atención en educación secundaria hay una limitación que es la disponibilidad de información comparable en el período. Para 1980 se dispone de información para un conjunto de países que no coinciden con la disponibilidad de información para los años 1990 y 1995. De todas formas, es interesante destacar que en 1980, para los cinco países que se disponía de información, las tasas eran relativamente mucho más altas en los países del Caribe y así como las de mujeres. En América Latina, las tasas netas no superaban en ningún caso al 50% de la población.

Cuadro 16. TASAS DE ESCOLARIDAD EN EDUCACION SECUNDARIA. 1980			
<i>País</i>	<i>Tasa bruta</i>		<i>Tasa neta</i>
<i>América Latina</i>	<i>total</i>	<i>Total</i>	<i>mujeres</i>
Bolivia	36.7	16.1	14.0
Brasil	33.5	14.4	15.8
Costa Rica	47.5	39.6	42.6
Nicaragua	40.7	21.9	24.0
Panamá	61.2	46.1	49.4
<i>Caribe</i>			
Barbados	88.1	74.0	75.1
Jamaica	66.7	64.2	67.6

Fuente: UNESCO. Instituto de Estadística. Base de datos. Internet.

Para 1990, aunque la información disponible se refiere a un conjunto distinto de países de la región, permite apreciar los posibles cambios respecto a 1980 en tasas de escolarización en educación secundaria.

Cuadro 17. TASAS DE ESCOLARIDAD EN EDUCACION SECUNDARIA. 1990

<i>País</i>	<i>Tasa bruta</i>		<i>Tasa neta</i>
<i>América Latina</i>	<i>total</i>	<i>Total</i>	<i>mujeres</i>
Bolivia	36.6	29.4	27.0
Costa Rica	41.6	35.7	37.0
Cuba	88.9	68.9	73.7
Panamá	62.6	50.8	53.4
Paraguay	30.9	25.8	26.3
Venezuela	34.7	18.6	22.4
<i>Caribe</i>			
Belice	41.3	28.9	30.5
Guadalupe	93.2	77.2	82.0
Jamaica	65.0	63.6	65.4

Fuente: UNESCO. Instituto de Estadística. Base de datos. Internet.

De estas cifras se puede inferir que entre 1980 y 1990, la diferencia entre los países del Caribe y de América Latina se mantuvo, siendo en éstos menores las tasas netas de escolarización en educación secundaria. Del mismo modo, se observa que hay importantes diferencias entre las tasas brutas y netas tanto en 1980 como en 1990, lo que está señalando la gran dispersión de edades en la atención de educación secundaria.

Revisando las cifras disponibles para algunos países, en 1995 la situación era la siguiente:

Cuadro 18. TASAS DE ESCOLARIDAD EN EDUCACION SECUNDARIA. 1995

<i>País</i>	<i>Tasa bruta</i>		<i>Tasa neta</i>
<i>América Latina</i>	<i>total</i>	<i>Total</i>	<i>mujeres</i>
Chile	69.5	54.9	57.4
Colombia	61.3	45.6	48.9
Costa Rica	47.6	40.8	-
El Salvador	34.3	22.0	23.4
Perú	69.7	53.1	52.2
Venezuela	35.1	19.2	-
<i>Caribe</i>			
Guyana	75.3	65.7	67.7
Martinica	119.5	94.6	95.9

Fuente: UNESCO. Instituto de Estadística. Base de datos. Internet.

En algunos países de América Latina, como Chile y Perú, se aprecia que la tasa neta de escolarización alcanza a más de la mitad de la población en edad correspondiente, lo que comparado

con la situación en 1980 señala que hubo algunos avances en la oferta de oportunidades de educación secundaria, pero que dista mucho en satisfacerse la demanda total de atención en este nivel.

V. FUNCIONAMIENTO DE LA EDUCACION: EFICIENCIA INTERNA

Los factores que repercuten negativamente en la eficiencia de la educación primaria son la repetición y el abandono o deserción temprana. Ambos factores, además de sus efectos sobre los costos económicos, inciden en la calidad de los aprendizajes, en la autoestima de los niños, en el analfabetismo y en la reducción de las posibilidades de salir de situaciones de pobreza.

A fines de la década de los 80 y comienzos de los 90 hubo un proceso de revisión objetiva sobre la magnitud de la repetición en la región y surgen diversos estudios entre los que cabe mencionar aquellos realizados por el Programa Cooperativo Banco Mundial –UNESCO²⁶–. Los países latinoamericanos gastan 4.2 miles de millones de dólares al año para enseñar a 20 millones de repetidores y tienen el más alto porcentaje de repitentes en la educación primaria en todo el mundo en desarrollo.²⁷

En 1980 la tasa de repetición en primer grado de educación primaria –según la información oficial entregada por los países al Instituto de Estadísticas de la UNESCO– era cerca de dos veces superior al porcentaje de repetidores en los otros grados de ese nivel educativo. Para 1996 no había variado significativamente esta situación, por tanto, en 15 años no se lograron mejoras importantes en la solución de este flagelo.²⁸

Cuadro 19. TASA DE REPETICION EN PRIMER GRADO DE PRIMARIA Y PORCENTAJE DE REPETICION EN 2º A 6º GRADO DE EDUCACION. 1980 Y 1995

Area	Año	% de repetición	
		1º grado	2º a 6º grado
Región	1980	17.59	9.58
	1995	13.30	5.76
Latinoamérica	1980	19.05	9.74
	1995	14.60	6.16
El Caribe	1980	13.95	9.17
	1995	6.80	3.67

Fuente: UNESCO. Instituto de Estadística. Base de datos. Internet.

Los factores de mayor incidencia en la repetición de los primeros grados son el ingreso tardío y la consecuente extraedad, especialmente en las zonas rurales; la salida de niños y niñas y posterior

²⁶ Asumidos por el Sr. Ernesto Schiefelbein. Por ejemplo: Repetición: The key issue in Latin American Primary Education. Human Resources Division LAC Technical Department. June 1989.

²⁷ Repetición y rendimiento Inadecuado en Escuelas Primarias de América Latina: Magnitudes, Causas, Relaciones y Estrategias. Ernesto Schiefelbein y Lawrence Wolff. En Boletín Número 30 del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe. Santiago, Chile. Abril de 1993.

²⁸ Informe Subregional de América Latina. Anexo Estadístico. Cuadro 10.

reingreso en el año escolar subsiguiente; las características de las escuelas en cuanto a la preparación académica de los profesores, la metodología de enseñanza y disponibilidad de recursos educativos.

La aprobación del cuarto grado de educación primaria se considera como el umbral de escolaridad para alcanzar el nivel de alfabetización duradero. La evidencia empírica sugiere que las personas que logran terminar exitosamente este grado tienen pocas probabilidades de convertirse en analfabetos en el largo plazo. Aunque la mayoría de los niños accedió a la educación primaria en América Latina, se está lejos de llegar al punto de su universalización ya que entre el 6% y el 28% de los niños no alcanzaba el quinto grado de primaria. El acceso a la educación primaria no garantiza la permanencia ni la adquisición de conocimientos y destrezas para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje.

Esto lleva a predecir que en el largo plazo no habrá una disminución drástica del analfabetismo y, además, que esos niños al crecer tendrán altas probabilidades de vivir en situaciones de pobreza.

En los países que suministraron datos para 1990 y el fin del decenio sobre el coeficiente de eficiencia al quinto grado de primaria se observa una ligera mejoría, salvo por el caso de un país donde se presentó un salto importante en este indicador. Hacia el final de los noventa, los resultados de este indicador eran disímiles para la región. El valor máximo rondaba en el 95%, mientras el mínimo se ubicaba alrededor de 70%. Esto significa que los alumnos utilizan entre un 5% y un 30% más del tiempo ideal (sin repetición) para llegar al quinto grado.²⁹ En los grados superiores de la educación primaria la repetición y el abandono se explican principalmente por la situación económica de la población estudiantil. La repetición tiene una estrecha correlación con la deserción o abandono. Un alumno que repite por una vez en primaria tiene mayores probabilidades tanto de volver a repetir como de abandonar el sistema escolar. Por ello, las altas tasas de repetición, especialmente en primer grado, inciden fuertemente en los bajos índices de eficiencia y supervivencia al quinto grado.

Desde la perspectiva territorial, la brecha entre lo urbano y lo rural permaneció estable, dada la menor magnitud de la disminución que sufrió la tasa de repetición en las zonas rurales. Los datos denotan que prevalece el patrón de desigualdad en la educación primaria encontrado en otros indicadores. Esta situación representa, sin lugar a dudas, uno de los desafíos más importantes para los sistemas educativos.³⁰

Las medidas más comúnmente adoptadas por los países para mejorar la permanencia y la eficiencia en los países de América Latina han sido nuevas formas de organización de la gestión, privilegian-do la descentralización, la autonomía de las escuelas y la participación de los padres de familia y la comunidad escolar en la toma de decisiones de la escuela. El establecimiento de programas para reducir la repetición (especialmente en primer grado de primaria) y la deserción o abandono. Algunos países optaron por la promoción automática entre primer y segundo año, otros añadieron a esta política la desgraduación de la educación primaria para organizarla por ciclos de dos o tres años de duración. Otros, intentando aumentar la eficiencia y mejorar la calidad, optaron por programas focalizados para disminuir la repetición y los rezagos educativos.³¹

²⁹ Informe Subregional de América Latina para Educación para Todos. Anexo Estadístico. Cuadros 8 y 9.

³⁰ Informe Subregional de América Latina para Educación para Todos. Anexo Estadístico. Cuadro 11.

³¹ Informe Subregional de América Latina para Educación para Todos. 2000.

VI. EQUIDAD EN LAS OPORTUNIDADES EDUCATIVAS

El análisis de los factores que inciden en la equidad en educación es una tarea compleja y en desarrollo. Requiere distinguir, por una parte, diversos aspectos de la educación (contexto, recursos, acceso y participación, funcionamiento del sistema educativo, calidad e impacto social de la educación) y por otra, las diferentes dimensiones que reviste la equidad, según la perspectiva desde la cual se la observa.

A continuación, y a modo de propuesta para contribuir al análisis, se presentan en forma sinóptica algunas de las distintas dimensiones de la equidad. Es posible distinguir al menos cinco dimensiones que es preciso analizar y relacionar:

- a. Geográfica: Se reconocen diferencias en la educación ofrecida y demandada en el medio rural con respecto a la del urbano. Es preciso identificar estas diferencias y cómo afectan el aumento o disminución de la brecha existente en la sociedad.
- b. Demográfico y étnico: La atención y demanda educativa según grupos de edad de la población varía según las circunstancias y prioridades educativas. La más reconocida y frecuente es la oferta educativa destinada a la población en edad escolar (6 a 14 años de edad). Es preciso distinguir qué ocurre con la atención a la demanda educativa de la población de 0 a 5 años de edad – educación inicial– así como la destinada a los jóvenes y adultos.

Por otra parte, las características étnicas de la población constituyen también otro factor de análisis de la equidad al observar cuál es y como la atención educativa a los diversos grupos étnicos y a la diversidad cultural.

- c. Género: La discriminación según género sigue siendo uno de los obstáculos más relevantes que se oponen al derecho a la educación en algunas regiones del mundo. Reconocer los obstáculos para asegurar una igual oportunidad de acceso y permanencia de hombres y mujeres en el sistema educativo es clave para afectar a una de las dimensiones más importantes de equidad.
- d. Socioeconómico: Las variables socioeconómicas que condicionan la demanda y oferta educativa son ejes centrales de cualquier análisis de equidad en educación. Por ello se requiere reconocer las formas de atención educativa según nivel de ingresos de las familias y sus resultados académicos.
- e. Político-cultural: Los marcos definidos por las políticas nacionales y específicamente las relativas al sector educación condicionan el desarrollo de la equidad porque reflejan la voluntad de hacerla efectiva o no. A su vez, estas políticas están enlazadas con los valores culturales existentes en la sociedad.

La valoración que se hace de la igualdad de oportunidades y de los resultados en educación forma parte de los valores sustantivos de solidaridad, de respeto a la diversidad y no discriminación. En otras palabras, al pluralismo como un valor esencial de la sociedad. El análisis cualitativo que conlleva esto es fundamental para reconocer las posibilidades de lograr la equidad.

La equidad de la educación desde una perspectiva geográfica fue analizada al evaluar el programa de Educación para Todos, concluyendo que, asegurar la permanencia de los alumnos en la educa-

ción primaria es más grave en las zonas rurales, donde entre 16% y el 68% de los niños no llega al quinto año de educación primaria.³²

Esto comprueba que en el nivel de primaria no se están satisfaciendo las necesidades básicas de aprendizaje de todos los niños. Los bajos índices de supervivencia escolar en el sector rural repercuten en el analfabetismo e inciden en la reproducción de situaciones de pobreza. Lo demuestran las cifras estimadas de analfabetismo; éste se concentra en la población de 24 y más años, así como en las zonas rurales, urbano-marginales e indígenas. El analfabetismo en las zonas rurales tiene su origen en el rezago con que la educación primaria llegó a ese sector, además del débil desempeño que ha tenido en términos de supervivencia hasta el quinto grado.

Aunque no existen problemas de equidad de género en el acceso a la educación primaria, sí prevalecen factores culturales y estereotipos de roles que influyen en las expectativas y las oportunidades de aprendizaje de las niñas al interior del aula.

En este análisis sólo es posible adelantar algunas observaciones relativas a los aspectos sociales y económicos y su efecto en las oportunidades educativas según género.

Las cifras disponibles para América Latina sobre la asistencia escolar en áreas urbanas por niveles de ingreso familiar y grupos de edad, según sexo en 1997, usando como fuente las encuestas de hogares, muestran lo siguiente (cuadro 20):

Se aprecia que cualquiera sea el sexo, para los grupos de personas con mayor edad aumenta su oportunidad de asistencia escolar en la medida que aumenta el quintil de ingreso al que pertenece. Pero, a partir de los 13 años de edad, hay diferencias importantes en la proporción que asiste a la escuela al comparar el quintil 1 con el 3 y el 5, lo que señala la brecha que se genera entre los grupos de población según el nivel de ingreso al que pertenecen. Visto desde la perspectiva del grupo de edad de 13 a 19 años de edad y a través de los distintos quintiles de ingreso, es posible apreciar que la proporción que asiste a la escuela es más alta a medida que aumenta el quintil de ingresos, lo que se acentúa al apreciar las relaciones correspondientes a la población de 20 a 24 años de edad.

En el caso de las mujeres, en algunos países se observa que en el grupo de edad de 13 a 19 años del quintil 1 –más pobre– participan menos al compararla con la proporción de la población total que asiste a la escuela (Bolivia, Chile, México y Perú). Los otros países muestran que esta menor participación educativa de las mujeres del quintil 1 se manifiesta en las edades de 20-24 años. En el quintil 3 de ingresos se repite la misma situación de menor participación de la mujer de 13 a 19 años en los ya citados países, comparado con el total de población en esas edades en ese quintil. Se exceptúa Chile y Perú, donde se revierte la situación y la mujer participa más que el total. Para el quintil 5 de mayores ingresos, se aprecia que la proporción de mujeres de 13 a 19 años de edad que asiste a la escuela es menor que el total para ese quintil, en más países que en los quintiles anteriores (Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Honduras, Panamá, Perú).

Lo anterior sugiere la necesidad de desarrollar más análisis y estudios que den cuenta de las diferencias de género en el acceso y participación en educación según niveles de ingreso económico en los países de la región, a fin de identificar mejor la situación y las posibles estrategias para superarlas.

³² Informe Subregional de América Latina para Educación para Todos. 2000.

Cuadro 20. ASISTENCIA ESCOLAR EN AREAS URBANAS POR NIVELES DE INGRESO FAMILIAR Y GRUPOS DE EDAD, SEGUN SEXO, 1997^a
(En porcentaje de la población de la misma edad)

		Quintil 1			Quintil 3			Quintil 5		
		Grupos de edad			Grupos de edad			Grupos de edad		
		7-12	13-19	20-24	7-12	13-19	20-24	7-12	13-19	20-24
ARG ^b	Total	98.7	61.8	11.3	99.5	75.1	27.6	100.0	92.5	60.4
ARG	Mujeres	98.4	63.2	13.6	98.9	78.2	30.8	100.0	95.4	60.8
BOL	Total	96.6	87.7	35.2	97.7	84.7	40.7	99.0	83.4	55.1
BOL	Mujeres	97.4	85.7	30.1	97.1	83.0	39.5	98.3	80.2	56.0
BRA	Total	90.5	64.9	14.5	97.5	71.9	19.2	98.9	87.5	45.2
BRA	Mujeres	91.5	66.6	14.5	97.5	73.9	20.4	98.7	86.5	45.5
CHL	Total	98.7	76.4	14.0	99.8	82.0	24.5	99.8	90.7	52.3
CHL	Mujeres	99.0	75.3	12.1	99.9	85.0	23.3	99.8	90.4	47.4
COL	Total	91.1	67.8	18.0	95.8	71.2	25.8	97.3	77.9	49.7
COL	Mujeres	92.6	67.8	15.3	97.2	69.2	26.7	97.4	74.0	46.7
CRI	Total	95.1	66.3	19.3	97.3	70.9	34.8	100.0	91.0	58.6
CRI	Mujeres	95.0	69.3	19.8	95.7	75.9	34.2	100.0	92.9	57.9
ECU	Total	98.1	73.2	21.1	98.5	73.1	31.9	99.1	80.4	40.4
ECU	Mujeres	98.1	73.2	20.6	99.1	76.2	26.1	99.3	74.5	38.2
SLV	Total	86.3	66.8	13.0	96.1	78.4	28.0	98.3	83.2	50.5
SLV	Mujeres	88.5	66.7	11.9	96.4	78.9	27.4	99.4	84.2	48.1
HND	Total	85.2	47.1	9.0	95.6	56.9	19.8	97.0	72.9	41.2
HND	Mujeres	87.3	53.9	8.6	94.0	59.1	21.1	97.2	70.3	40.8
MEX	Total	94.3	51.7	10.2	98.8	68.4	19.7	99.6	89.0	48.2
MEX	Mujeres	93.1	49.0	9.2	98.5	67.0	18.8	99.2	92.0	41.6
NIC	Total	88.1	67.8	24.8	93.8	68.7	31.6	96.6	80.2	43.3
NIC	Mujeres	87.6	70.0	23.0	94.3	69.6	32.3	95.7	78.5	35.9
PAN	Total	96.8	60.7	12.2	99.7	77.6	26.0	99.7	83.3	47.6
PAN	Mujeres	97.7	63.8	13.7	99.6	81.2	30.6	99.5	79.1	45.2
PRY	Total	92.8	59.9	4.4	99.1	66.3	16.9	97.8	69.7	40.1
PRY	Mujeres	91.8	55.8	4.9	98.8	67.7	18.7	97.6	66.1	35.0
DOM	Total	91.7	83.1	27.0	96.2	77.5	30.3	98.0	84.0	39.4
DOM	Mujeres	93.7	84.6	26.4	95.8	82.2	28.4	97.2	82.8	40.0
URY	Total	97.7	55.2	10.2	99.9	74.2	26.6	99.8	92.6	48.5
URY	Mujeres	97.7	58.0	10.9	100.0	80.0	35.2	100.0	92.2	53.8
VEN ^c	Total	95.6	63.8	16.4	97.8	66.1	24.4	97.8	79.1	43.2
VEN	Mujeres	95.3	65.3	19.5	97.8	70.5	30.5	98.1	81.5	47.4

^a El ingreso de los hogares está ordenado por quintiles según su ingreso per cápita.

El quintil 1 corresponde a los hogares más pobres y el quintil 5 a los hogares más ricos.

^b Incluye el Gran Buenos Aires.

^c Total nacional.

En el marco de los propósitos de equidad en el sistema educativo, desde una perspectiva político-cultural, la concepción de la educación especial ha experimentado transformaciones en los últimos veinte años. La visión de una educación especial en escuelas segregadas y diferenciadas de las escuelas regulares cambió a partir de la Conferencia de Educación para Todos, Jomtien 1990 y se concretó en la *Conferencia Mundial sobre Necesidades Educativas Especiales: Acceso y Calidad* que tuvo lugar en Salamanca en 1994.

Entre otros aspectos, en esta conferencia se acuerda una concepción de educación especial que implique la integración de los niños con necesidades educativas especiales en las escuelas regulares.

Haciendo eco de la Declaración y Marco de Acción de Salamanca, la integración escolar se caracteriza por el desarrollo a partir de la educación especial y por orientar la oferta educativa hacia la educación regular, creando oportunidades para la consecución de estudios medios y superiores o de formación para el trabajo.

Anterior a esta nueva concepción, la educación especial se había configurado como producto de un proceso sistemático de expulsión de los alumnos y alumnas con discapacidades leves del sistema regular, sumándole posteriormente a los alumnos y alumnas que presentaban niveles más graves de discapacidad.

La inclusión es vista como una apertura de la escuela regular, que admite a la diversidad de la población escolar, generando estrategias que den cuenta de las necesidades educativas de todos los alumnos, incluyendo a los alumnos con discapacidad en sus aulas, es decir, una escuela para todos, reflejando de esta manera el espíritu de los acuerdos de Jomtien.

El concepto de necesidades educativas especiales también se está transformando. Anteriormente, se consideraban personas con necesidades especiales aquellas con algún tipo de deficiencia física, mental o sensorial. Actualmente se entiende por *necesidades educativas especiales* cualquier barrera tanto del individuo como del contexto que tengan las personas para acceder al currículum regular.

En esta concepción se incluyen, además de las personas con deficiencia, todas aquellas que enfrentan barreras lingüísticas, culturales, económicas, sociales y de cualquier tipo. El cambio de definición busca atender las necesidades individuales de los alumnos y está directamente relacionada con el tipo de Reforma Educativa que se está llevando a cabo en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe.

La UNESCO, la OCDE y EUROSTAT han desarrollado un proyecto de comparación internacional de indicadores sobre la atención de necesidades educativas especiales en los sistemas de los países miembros. Dentro de este proyecto se ha buscado operacionalizar las definiciones teóricas propuestas en la Conferencia Mundial sobre Necesidades Educativas Especiales de Salamanca.

VII. CALIDAD DE LOS APRENDIZAJES

El tema de la calidad de los aprendizajes tiene un referente básico en lo planteado por el tercer objetivo del Proyecto Principal de Educación en América Latina y El Caribe, el cual propone “Mejorar la calidad y eficiencia de los sistemas educativos a través de la realización de las reformas necesarias”.³³

³³ Proyecto Principal de Educación en América Latina y El Caribe, Objetivos, características y modalidades de acción, Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y El Caribe. Santiago, Chile, 1981. Pág. 6.

La declaración de Jomtien en su *Artículo 4*, relativo al tema *Concentrar la Atención en el Aprendizaje*, destaca: “Que el incremento de las posibilidades de educación se traduzca en un desarrollo genuino del individuo o de la sociedad depende en definitiva de que los individuos aprendan verdaderamente como resultados de esas posibilidades, esto es, de que verdaderamente adquieran conocimientos útiles, capacidad de raciocinio, aptitudes y valores. En consecuencia, la educación básica debe centrarse en las adquisiciones y los resultados efectivos del aprendizaje, en vez de prestar exclusivamente atención al hecho de matricularse, de participar en forma continuada en los programas de instrucción y de obtener el certificado final. De ahí que sea necesario determinar niveles aceptables de adquisición de conocimientos mediante el aprendizaje en los planes de educación y aplicar sistemas mejorados de evaluación de los resultados.”³⁴

El estado del arte respecto de *Programas de evaluación y monitoreo de la calidad de la enseñanza* muestra que al principio del periodo 1980-2000 prácticamente no existía en la región ningún sistema de evaluación y seguimiento de la calidad de la educación, que tuviera carácter nacional, sistemático y orientado a la toma de decisiones.

Durante la primera década de este período, las políticas gubernamentales se orientaron fundamentalmente al logro del primer objetivo del Proyecto Principal de Educación, PPE, relativo a “Asegurar la escolarización antes de 1999 a todos los niños en edad escolar y ofrecerles una educación mínima de 8 a 10 años” y sólo en algunos países se comienzan a desarrollar sistemas de evaluación. Es hasta principio de la década de los 90 que paulatinamente en la mayor parte de los países de la región se diseñan y ponen en marcha sistemas nacionales de evaluación de la calidad de los aprendizajes.

Estos sistemas de evaluación buscan determinar los niveles de logro de los aprendizajes en los niños, su comportamiento, su tendencia y su proyección en el futuro cercano. En forma complementaria pretenden desarrollar proyectos de investigación que den cuenta de los factores asociados a esos niveles de logro, que expliquen sus diferencias para cada tipo o grupo de población, como apoyo a la toma de decisiones en materia de política educativa.

Una breve semblanza de las características de estos sistemas se presenta en el cuadro N° 31 del Anexo Estadístico. De su análisis se puede derivar lo siguiente:

- El principal foco de la evaluación es la identificación de los logros de aprendizaje en relación con el currículum vigente en cada país. Todos los países relevan indicadores sobre los niveles de logro en lenguaje y matemáticas; los países del Caribe no hispanoparlantes en su mayoría evalúan los logros en todas las materias y en Latinoamérica tan sólo dos países lo hacen.
- Se pone especial énfasis en detectar los niveles de logro en el tercer y cuarto grado de la educación básica, donde se supone que los niños han adquirido el dominio de la lectura y escritura y del cálculo básico.
- Sobre todo en los países del Caribe no hispanoparlantes también se observa una alta frecuencia de procesos de evaluación al ingreso a educación secundaria. En la última década, sólo algunos países del Caribe han iniciado procesos de evaluación de los rendimientos escolares en la educación primaria, los cuales dan cuenta de ciertos retrocesos.

³⁴ Declaración Mundial sobre Educación Para Todos, Satisfacción de las necesidades Básicas de Aprendizaje. Pág. 159.

- La mayoría de los países latinoamericanos contempla información referida al contexto, a los insumos y a los procesos relacionados con los niveles de logro, desde la perspectiva de los alumnos, los maestros y los directores. De los países del Caribe no hispanoparlantes no se cuenta con información al respecto.
- La mayor parte de los países del Caribe no hispanoparlantes, están agrupados desde 1972 en un consejo de exámenes denominado “Caribbean Examinations Council CXC”, el cual coordina la aplicación de pruebas de ingreso al nivel de secundaria y educación superior en esos países, convirtiéndose en la práctica en el estándar de evaluación de la región.
- El desarrollo de sistemas de evaluación de rendimientos escolares para el nivel de educación primaria en los países del Caribe no hispanoparlantes aún es incipiente y sus resultados no son comparables entre países.
- Un grupo importante de países no publica sus resultados, factor que disminuye la posibilidad de que los diferentes actores involucrados en el proceso de aprendizaje puedan tomar conciencia de ellos y obrar en consecuencia en sus diferentes niveles de competencia.
- La mayor parte de los países no reporta si sus datos son susceptibles de comparación en el tiempo; esto representa una gran limitación en los sistemas de evaluación, ya que de confirmarse la imposibilidad de efectuar comparaciones, significa que la información recolectada no permite el seguimiento de la calidad de la educación, reconocer comportamientos y mucho menos determinar tendencias, con lo cual la toma de decisiones con base en la información obtenida se ve extremadamente restringida.
- En este mismo sentido se observa que la mayor parte de los sistemas de evaluación no asocian los resultados a la capacitación docente, programas de recuperación de niños con atraso escolar, diseño curricular o de innovaciones, ni a la focalización de apoyos, lo cual limita los resultados obtenidos al ámbito exclusivo de los “rankings”, sin que puedan incidir en el diseño de estrategias que tiendan a mejorar los niveles de desempeño.

Durante la última década y de manera aislada se inicia la participación de los países en estudios internacionales³⁵ (sólo uno o dos países de la región por estudio). Con mayor frecuencia participan en investigaciones y estudios puntuales entre grupos de países o países individuales.³⁶

Esta escasa participación ha impedido ubicar su posición relativa en la escala mundial, lo cual permitiría establecer estándares de calidad a alcanzar en el corto, mediano y largo plazo con el fin de acortar la distancia con los países más avanzados en la materia. Hasta ahora, de su participación se deduce que los resultados de la región no son muy alentadores como puede verse en el siguiente cuadro:

³⁵ Third International Study in Mathematics and Science TIMSS from IEA y el International Adult Literacy Survey promovidos por la OCDE. Schiefelbein, E. and Shiefelbein, P. presented in the ABD-IADB workshop in Okinawa, Japan.

³⁶ Schiefelbein, E. and Shiefelbein, P. Presented in the ABD-IADB workshop in Okinawa, Japan.

Cuadro 21. RESULTADOS DE RENDIMIENTOS ESCOLARES DE LOS PAISES LATINOAMERICANOS EN ESTUDIOS INTERNACIONALES*

<i>Estudio</i>	<i>Total de países participantes</i>	<i>Países latinoamericanos</i>	<i>Posición relativa de los países latinoamericanos</i>
Laboratorio	13	13	Los promedios del país No. 1 distan al menos 1.5 DS de los 12 restantes
TIMSS 1996	41	1	40
TIMSS 1999	38	1	35
IALS 1998	22	1	22

Fuentes: Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), Primer Estudio Internacional Comparativo sobre Lenguaje, Matemática y Factores Asociados en Tercero y Cuarto Grado.

International Association for the Evaluation of the Educational Achievement (IEA), Third International Study in Mathematics and Science TIMSS.

Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), International Adult Literacy Survey IALS.

* Los países no hispanoparlantes del Caribe no han participado en este tipo de estudios.

Adicional a lo anterior, en el ámbito regional, trece de los países de la región se constituyen en 1994 en una red formal de estudios comparativos, investigación, generación de estándares y asistencia técnica horizontal, denominada Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación.³⁷

En el marco de este Laboratorio durante los años de 1996 a 1998, la mayor parte de los países asociados a él participaron en el Primer Estudio Internacional Comparativo sobre Lenguaje, Matemática y Factores Asociados en Tercero y Cuarto Grado de educación básica.³⁸

Lo anterior ha sido acompañado en la mayor parte de los países de la región por un constante especialización de recursos humanos en metodología para la evaluación de la calidad de la educación con un alto perfil científico, lo que ha redundado en una mayor capacidad de profundización y comprensión del fenómeno y en mejores y más certeras decisiones en la materia.

Se agrega la incorporación incipiente de procesos de evaluación referidos a la gestión institucional, al desempeño docente y a los programas de estudio.

Es importante destacar que en esta década los organismos multilaterales de financiamiento³⁹ incluyeron, en la mayoría de sus proyectos educativos con los países de la región, importantes aportes para financiar el diseño, instrumentación y desarrollo de los sistemas de evaluación de la

³⁷ Coordinada por la Oficina Regional de la UNESCO y financiada por los mismos países participantes, la UNESCO, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Fundación Ford y el Convenio Andrés Bello, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo.

³⁸ A la fecha se ha publicado un primer informe denominado Primer Estudio Internacional Comparativo sobre Lenguaje, Matemática y Factores Asociados en Tercero y Cuarto Grado, UNESCO-SANTIAGO, noviembre 1998.

³⁹ Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo.

calidad de la educación. Así mismo, diversos organismos e instancias multinacionales⁴⁰ incorporan a la educación como motor del desarrollo sustentable de nuestras sociedades y dentro de ésta a la evaluación de su calidad como uno de sus ejes principales.

Algunas repercusiones de los hallazgos del Primer Estudio Internacional Comparativo sobre Lenguaje, Matemática y Factores Asociados en Tercero y Cuarto Grado de educación básica para la política educativa⁴¹ se refieren a:

- Es indispensable hacer un mayor esfuerzo para mejorar los aprendizajes en Lenguaje y Matemática. De manera especial habrá que poner un mayor énfasis en elevar los niveles de aprendizaje de Lenguaje, ya que éste compromete todos los demás aprendizajes y las posibilidades futuras de los alumnos en el sistema educativo. De mantenerse las cosas como están, los países de la región tendrán insuficiente preparación para superar los desafíos que presenta la sociedad de la información y del conocimiento en un contexto de globalización.
- El estudio permitió corroborar que los factores externos a la escuela influyen en lo que acontece en ella. Sin embargo, el conjunto de factores asociados a las escuelas explica más de dos tercios de las variaciones en el resultado entre las escuelas. Esto demuestra que, si bien factores externos a la escuela afectan los rendimientos, la acción pedagógica efectiva conduce a procesos de aprendizaje exitosos.
- La falta de equidad puede originarse en el entorno en que la escuela está inserta. La diferencia del rendimiento entre las escuelas es menor que aquella observada en el índice *Estatus Socio Cultural* (ESC), con sus cuatro indicadores del contexto familiar. Lo que en verdad la escuela hace en la región es compensar las desigualdades y tiene el potencial de paliar los efectos de la inequidad social.
- El estudio dejó de manifiesto que un buen sistema educativo, o una buena escuela, no tiene por qué ser especialmente oneroso. Dentro de las escuelas estudiadas hay algunas que funcionan en condiciones desfavorables, pero comparadas con otras de nivel sociocultural más alto, alcanzan resultados dignos de destacarse.
- La forma como se relacionan los distintos actores dentro de la escuela es un tema que requiere mayor estudio, considerando que buena parte de los resultados de los alumnos depende de la calidad de tales vínculos.
- Será importante intervenir en aquellos factores que generan un microclima favorable a los aprendizajes en el aula (que los alumnos no peleen, no se molesten y entre ellos haya buenas amistades), a fin de mejorar la calidad de la educación. Se debe tener presente que los factores emocionales donde descansa este factor son más complejos que aquellos propios de la inversión en insumos materiales, por lo que su impacto en los rendimientos es más incierto y puede requerir de más tiempo en su instrumentación.
- Las diferencias que se verifican entre los resultados de los estratos demográficos y administrativos obedecen a factores asociados a las familias y a los procesos escolares, y no a los

⁴⁰ UNESCO, OEI, Cumbres de las Américas, Cumbres Iberoamericanas.

⁴¹ Primer Estudio Internacional Comparativo sobre Lenguaje, Matemática y Factores Asociados en Tercero y Cuarto Grado, UNESCO-SANTIAGO, noviembre 1998.

estratos *per se*. Esto significa que aquellos niños cuyos padres tienen niveles educativos similares, y concurren a escuelas con procesos similares, tienen también resultados semejantes. La diferencia no radica en la ruralidad o urbanidad de las escuelas, o en su condición de pública o privada, sino en otros factores, algunos de ellos factibles de modificar mediante políticas adecuadas. En el mejoramiento de la calidad de la educación se debe prestar más atención a lo que sucede con los procesos educativos y a las características que diferencian a las escuelas al interior de cada estrato, que a las características de los estratos en sí.

- Se ha señalado que el estudio entrega elementos de juicio para configurar un modelo de *escuelas eficaces*, entendidas como aquellas que logran lo que se espera de ellas, esto es, que los niños y niñas aprendan. A partir de los resultados del estudio se desprende que el perfil de tal escuela ideal es aquella en la cual:⁴²
 - La biblioteca cuenta con materiales instruccionales y libros en cantidad y calidad suficiente.
 - Los docentes tienen formación inicial pos-secundaria, perciben que su remuneración es adecuada y se dedican solamente a enseñar en esa escuela.
 - Los docentes perciben que los resultados positivos de sus alumnos o su fracaso dependen en buena medida de los alumnos mismos.
 - Se incorpora la práctica formal de la evaluación del desempeño de los alumnos.
 - Se privilegia la heterogeneidad no agrupando a los alumnos bajo algún criterio homogéneo.
 - Se procura en el aula la existencia de un ambiente adecuado que propicie el respeto y convivencia armónica entre los alumnos.
 - Los padres se involucran en el quehacer de la comunidad escolar.

Los resultados más significativos del Estudio se resumen en los puntos siguientes:

- Los estudiantes cubanos en promedio alcanzaron los mayores puntajes en Lenguaje y Matemática y tardan un menor número de años para cursar un grado (tasa de avance), lo que se advierte en todas sus escuelas. Las diferencias de logro para este país, desde la perspectiva de género y de los niveles socioculturales, también son reducidas. La relación entre puntajes altos en las dos disciplinas y tasa de avance se advierte también en otros países.
- Con la excepción antes señalada, el nivel promedio de logro en Lenguaje en la región es considerablemente bajo. La mayoría de los estudiantes realizan una comprensión fragmentaria de los textos que leen, reconocen las palabras incluidas en un texto, pero no consiguen determinar por qué se dice lo que se dice o para qué se dice. Ello podría indicar que en la región a los niños se les está enseñando a decodificar, es decir, a traducir las palabras escritas al lenguaje oral pero sin entender el significado del texto, ni interpretar lo que leen. Se aprende a leer un texto en voz alta o “pronunciar” un texto, aunque no a aprender leyendo.
- Los resultados promedio en Matemática, con la salvedad señalada en el primer párrafo, son en forma generalizada aún más bajos y desiguales. Los alumnos no asimilan los conocimientos, ni

⁴² Los elementos presentados en este perfil están enunciados conforme al orden en que aparecen analizados en el capítulo III. Resultado del análisis de los factores asociados y no en atención a su importancia relativa.

desarrollan las competencias en la asignatura. Reconocen signos y estructuras, pero con escasa capacidad para resolver problemas matemáticos simples de la vida cotidiana.

- Las diferencias desde la perspectiva de género siguen un patrón similar, siendo sólo en algunos casos significativas. Las niñas alcanzan mejores logros en Lenguaje y ligeramente menores en Matemáticas.
- Si bien entre los países se advierten similitudes, también hay diferencias complejas. La forma como influyen las distintas variables analizadas sobre el rendimiento escolar en cada nación requiere un examen detallado por cuanto su comportamiento no es consistente en todos los países. El caso es que, como se detalla en las variables seleccionadas más adelante, para algunos países tales relaciones son positivas y para otros negativas.
- Se comprueba que los “factores vinculados a la escuela” –insumo y procesos– son los responsables de cerca de dos tercios de la variación en los resultados en el rendimiento de los alumnos. Tal antecedente justifica el estudio y el desarrollo de políticas destinadas a cambiar la situación actual y mejorar el rendimiento.
- Existen diferencias de resultados entre las escuelas, según el estrato al que pertenecen. Pero éstas desaparecen y, en algunos casos, se revierten si el análisis se hace controlado por variables de antecedentes familiares y, más aún, cuando al control se agregan variables de los procesos educativos. De este modo, queda de manifiesto la gravitación de la familia en el rendimiento del alumno y, más aún, de los factores escolares que en algunos casos llegan a neutralizar o a compensar los efectos negativos de otras variables.
- Las escuelas rurales de Colombia tuvieron resultados fuera de lo que se podía esperar y que superan a las del estrato urbano. Ello indica que, aún en contextos desfavorables, la aplicación de medidas adecuadas y constantes puede mejorar de manera significativa los resultados de los alumnos (Escuela Nueva).
- Las escuelas urbanas en Chile muestran mejores resultados que las de grandes ciudades, lo que se puede deber al efecto del modelo de regionalización puesto en práctica en ese país.
- Un último hallazgo señala la importancia de la escuela y lo que en ella sucede. Una de las comprobaciones más importantes del Estudio indica que la percepción que tienen los alumnos de un clima favorable en el aula, por sí sólo, influye más en los aprendizajes que el efecto combinado de todos los demás factores.

De lo expuesto se puede concluir que los esfuerzos para elevar la calidad de los aprendizajes muestran un conjunto bastante amplio de estrategias que –según la evidencia empírica– pueden tener efectos positivos. Pero su aplicación hasta ahora ha descansado de manera importante en el financiamiento externo, lo que puede poner en riesgo su futura sustentabilidad, si no se prevén políticas de financiamiento nacional que garantice su vigencia en el tiempo.

Si bien existe evidencia empírica de que acciones planteadas por la región tenderían a mejorar los niveles de calidad de los aprendizajes⁴³, es importante establecer mecanismos de evaluación que

⁴³ B, Fuller, P. Clarke, Harvard University. Raising School Effects While Ignoring Culture? Local Conditions and the Influence in Classroom Tools, Rules and Pedagogy. Review of Educational Research. Spring 1994, vol. 64. No. 1.

observen –además de los aspectos relativos a su instrumentación en tiempo y forma– los impactos reales que tienen en los niveles de aprendizajes de los niños. Se trata de facilitar estudios de costo beneficio que ayuden a determinar una adecuada combinación de proyectos y recursos que aumenten los niveles de calidad de los aprendizajes en el menor tiempo posible y con la menor cantidad de recursos.

Esto supone continuar los esfuerzos por fortalecer los mecanismos ya existentes, ampliarlos al total de las disciplinas y grados educativos, hacerlos comparables en el tiempo, romper con la resistencia para publicar la información que da cuenta de resultados en materia de calidad de la educación y explorar la posibilidad de generar una alternativa de integración para el total de la región o para los países latinoamericanos similar al “Caribbean Examinations Council CXC”.

Por otra parte, la evidencia empírica ha puesto de manifiesto que junto con los factores que son responsabilidad del sector educativo, una buena parte de la explicación de la variación en los resultados de las evaluaciones en los niveles de aprendizaje de los niños está dada por factores ajenos al ámbito de la educación, lo que impone al sector educativo afrontar dos responsabilidades igualmente importantes:

- La primera, se refiere a hacerse cargo de instrumentar racionalmente estrategias de mejoramiento en factores que son de su responsabilidad, sacando el mejor provecho de sus escasos recursos y haciendo que acciones puntuales tengan efectos sinérgicos en el incremento de los niveles de aprendizaje.
- La segunda, dice relación con que el sector asuma su obligación de dar e influir en el discurso y la agenda social y política de todos los países, acerca de la importancia y el impacto que medidas tendientes a mejorar las condiciones sociales traerían en los rendimientos escolares.

VIII. IMPACTO SOCIAL DE LA EDUCACION

A pesar de la relevancia política que se da a la educación en el desarrollo, la formulación y análisis de indicadores de impacto social de la educación es incipiente en la región tanto en sus aspectos conceptuales como metodológicos. Esto, en conjunto con la escasa información procesada y utilizada en los países para hacerlos comparables, plantea la necesidad de concebir las bases conceptuales y metodológicas de esta categoría de indicadores.

Con el propósito de presentar algunos de los aspectos que es posible considerar en el análisis del impacto social de la educación, se pueden mencionar los siguientes.

- Muchos estudios han determinado que existe una fuerte correlación entre pobreza y bajos niveles de educación. Aumento en los niveles educativos de la población tiene efectos positivos sobre los niveles de pobreza.
- El impacto social de la educación se manifiesta en diversas áreas como mercado laboral, salud, participación social, instituciones, bienestar social e individual. En efecto, mayores niveles de educación están íntimamente ligados a mejoras en la productividad ya que ésta contribuye al desarrollo del conocimiento, lo que se traduce en mejoramientos tecnológicos y ganancias en productividad. Asimismo, aumentan los conocimientos de los trabajadores, lo que permite mejorar no sólo en términos de tipos de empleo para los cuales se está calificado sino que también en términos de la habilidad para encontrar trabajo, permanecer empleado y recibir un mayor salario y otros aspectos relacionados con la calidad de vida de las personas.

- En términos de impacto en la salud, personas con mayores niveles de escolaridad tienden a vivir más sanamente y es más probable que usen los servicios médicos, mantengan políticas de cuidado prenatal, fertilidad, etc.
- Se puede prever que el nivel de escolaridad de la población afecta a las variables demográficas tales como fecundidad, natalidad, mortalidad y esperanza de vida al nacer.
- Puede producir efectos importantes en la vida social y cultural de una comunidad, sea a través de capacidad de recrear y preservar el patrimonio cultural y medioambiental o de respetar la diversidad étnica.
- Desde otra dimensión, a mayor nivel de escolaridad, la población económicamente activa u ocupada puede mostrar mayor capacidad de asociación y de organización para establecer las relaciones con los empleadores.
- También puede haber una positiva relación entre el nivel educativo de la población y la capacidad de desarrollar ciencia y tecnología. La globalización ha contribuido a adquirir una mayor conciencia de las oportunidades que ofrece la ciencia para el desarrollo socioeconómico. Para mejorar la capacidad científica, la respuesta no se encuentra en la ayuda procedente del mundo industrializado, sino más bien en la voluntad política y social de cada país para desarrollar una educación científica y un sistema de investigación que es considerada en general como la piedra angular para el desarrollo.

Sobre este último aspecto es preciso considerar que el Estado y la perspectiva de la ciencia en LAC apoyado en cifras y datos es un trabajo en preparación porque los datos disponibles sobre ciencia y tecnología en la mayoría de los países son precarios y hay dificultad para conseguir cifras confiables y comparables.⁴⁴ Se aprecia una casi ausencia de análisis integrales o de conjunto sobre las ciencias y su evolución reciente en la región y del impacto social de la educación en su desarrollo en la región.

Un diagnóstico somero de la situación latinoamericana revela que la desigualdad científica respecto de otras regiones es aún más marcada que la desigualdad económica, y que en el interior de la región subsisten también diferencias notables. América Latina y el Caribe disponen con apenas poco más de cien mil científicos para un volumen aproximado de 500 millones de habitantes. La formación en ciencia y tecnología parece como un desafío estratégico. Países con la mitad de su población en condiciones de pobreza no pueden pretender ser competitivos internacionalmente.

Históricamente, se han utilizado dos indicadores comparables entre países sobre el impacto social de la educación. Se refieren al nivel de alfabetización de la población adulta y al nivel educativo de la población de 25 años y más.

Revisando estos dos indicadores se constata que existe escasez de información acerca del analfabetismo actual en la región, dado que ésta se recoge a través de los censos –que ocurren cada diez años– y los próximos están en proceso de aplicación en la mayoría de los países al iniciarse este milenio.

⁴⁴ Informe Mundial sobre la Ciencia. 1998. UNESCO. Santillana/Ediciones, UNESCO.

Con las estimaciones disponibles, después de veinte años de aplicación de diversas políticas relativas a disminuir el analfabetismo en la región, se pueden apreciar los avances según el siguiente cuadro.

Cuadro 22. TASAS ESTIMADAS DE ALFABETIZACION DE ADULTOS EN LA POBLACION DE 15 AÑOS Y MAS. 1985-2005

	1985			1995			2005		
	MF	M	F	MF	M	F	MF	M	F
América Latina y el Caribe	82.4	84.3	80.5	86.6	87.7	85.5	89.6	90.1	89.1
Total mundial	72.5	79.7	65.4	77.4	83.6	71.2	81.4	86.7	76.1
Regiones más desarrolladas y países en transición	97.5	98.4	96.7	98.7	98.9	98.4	99.2	99.3	99.1
Regiones menos desarrolladas ⁴⁵	62.9	73.	52.5	70.4	78.9	61.7	76.4	83.3	69.3
Países menos adelantados	40.5	51.9	29.2	48.8	59.5	38.1	56.7	66.3	47.0

Fuente: Informe Mundial 1998

Ya desde la década de los 80 las tasas estimadas de alfabetismo en América Latina y el Caribe presentan una situación relativamente mejor que la del conjunto de los países considerados en las regiones menos desarrolladas, incluyendo en éstas a América Latina y el Caribe. Mas aun, se observa que la disparidad de género es menor que la del promedio mundial –sólo de 3% comparado con 14.3% y de 1.3% en las regiones más desarrolladas y países en transición.

La expectativa es que al año 2005 la región haya disminuido aún más esta disparidad (1% solamente de diferencia entre la tasa de alfabetismo de hombre y mujeres) y hayan mejorado dichas tasas en general, alcanzando a prácticamente el 90% de la población.

Una disminución drástica y sustantiva del analfabetismo supone no sólo acciones de alfabetización y educación de jóvenes y adultos, sino también un incremento sustancial de la retención y éxito oportuno de niños y niñas en la educación básica o primaria regular, pues son los desertores de ese nivel quienes aumentan las filas de analfabetos absolutos y funcionales.

Un evento significativo al finalizar el siglo veinte fue la Quinta Conferencia Internacional de Educación de Adultos, desarrollada en Hamburgo en julio de 1997 que invita a reconceptualizar la alfabetización y la educación de jóvenes y adultos asociando el acceso a la cultura escrita, con la educación básica y con los crecientes procesos de información e informática para favorecer la participación de las poblaciones excluidas en todas las actividades sociales, culturales, políticas y económicas de los países.

Es preciso destacar que los términos alfabetización y analfabetismo se utilizan en América Latina en un sentido unidireccional e insuficiente. Muchas veces la condición de alfabetismo de

⁴⁵ En este grupo se inserta la región de América Latina y el Caribe e incluye a África Subsahariana, Estados Arabes, Asia Oriental y Oceanía China, Asia Meridional e India.

una persona se une a la mayor o menor habilidad de escribir o signar su nombre o de comprender un texto simple. El analfabetismo está también asociado a la ausencia de oportunidades de acceso a la escuela, a la baja calidad de la enseñanza escolar y a los fenómenos de repetición y deserción escolar.⁴⁶

Se reconoce que la medición oficial del analfabetismo en los países corresponde a los resultados de censos nacionales que recogen los monosílabos “no” o “sí” que dan las personas censadas dando respuesta la pregunta si saben o no leer y escribir. El carácter precario de las respuestas y la falta de conocimiento del grado de analfabetismo de los censados generan dudas sobre el real volumen de analfabetos en la región.

Ahondando más este tema, hay conclusiones del estudio sobre alfabetismo funcional en siete países de América Latina⁴⁷ que muestran el descubrimiento de que efectivamente “en la población adulta de estos países se pueden distinguir niveles estadísticamente diferentes en cuanto a habilidades en los dominios de la prosa, documentos y matemáticas”. De ahí que la clásica diferenciación estadística entre personas alfabetizadas y analfabetas no sea suficiente. Según la investigación todos tenemos algún grado de alfabetismo, menor o mayor, según escolaridad y calidad de los aprendizajes y según los usos de las habilidades, especialmente en el trabajo.⁴⁸

Los resultados de la investigación ponen de manifiesto el problema de la calidad de la enseñanza o la calidad de los aprendizajes retenidos, provenientes de la educación básica y de la E. Media. Aunque hay diferencias entre los logros de los que han cursado básica y media, esta diferencia es relativa. La mayor diferencia en cuanto a competencias se produce entre la enseñanza escolar y la universitaria. Se puede decir que la escolaridad completa no garantiza un dominio real de las competencias de lectoescritura y matemáticas: los aprendizajes de la escuela (los que se retienen) no son suficientes para que las personas puedan enfrentar las exigencias de su medio o no corresponden a estas exigencias.

Otra característica propia de la década de los 90 es la de introducir en los programas de educación de jóvenes y adultos la preparación para el trabajo. Esto ha sido importante para facilitar la flexibilidad laboral y la posterior inserción en un mercado de trabajo cada vez más cambiante.

Lamentablemente, no existen estudios sistemáticos de medición del impacto que las políticas de educación para jóvenes y adultos han tenido para mejorar las condiciones de vida, la productividad y las posibilidades de empleo de las personas beneficiadas por tales políticas.

La información sobre el nivel educativo de la población de 25 años y más comparable entre países es difícil de obtener. Para construir algún análisis conjunto se ha utilizado la información en

⁴⁶ Fuente: Alfabetismo Funcional en siete países de América Latina. María Isabel Infante, coordinadora técnica. UNESCO- Santiago, abril, 2000 (Investigación regional sobre analfabetismo funcional cuyo proceso y resultados se presentan en el citado libro. Abarcó los siguientes países: Argentina, Brasil (Estado de Sao Paulo) Colombia, Chile, México, Paraguay y Venezuela). Fue desarrollada en el marco de la red REDALF del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe.

⁴⁷ UNESCO-OREALC. Alfabetismo Funcional en siete países de América Latina. María Isabel Infante, coordinadora técnica. Santiago, abril 2000 (incluye Argentina, Brasil (Estado de Sao Paulo), Colombia, Chile, México, Paraguay y Venezuela).

⁴⁸ Educación y exclusión en América Latina. Reformas en tiempos de globalización. José Rivero. Madrid, Buenos Aires. Miño y Dávila Editores, septiembre de 1999.

torno a los años 1980 y 1990. Sólo está disponible para algunos países de la región y corresponden a diferentes años. La información del inicio del periodo considera algunos países con información a 1980 y otra que está en torno a esa fecha (Perú y Venezuela, 1981; Chile, Ecuador, Paraguay, 1982; Uruguay, 1985). Para mediados del periodo se presenta información de 1990 y otros cercanos a ese año (Brasil, 1989; Argentina, Belice, Jamaica, Santa Lucía, 1991; Chile, El Salvador, Paraguay, 1992; Perú, 1993; Uruguay, 1996).

Cuadro 23. DISTRIBUCION RELATIVA DE LA POBLACION DE 25 AÑOS Y MAS SEGUN NIVEL DE INSTRUCCION.1980 AÑOS CERCANOS- 1990 O AÑOS CERCANOS^{49*}

Area	<i>Sin escolaridad</i>		<i>Primaria incompleta y completa</i>		<i>Secundaria primer o segundo ciclo</i>		<i>Pos-secundaria</i>	
	1980	1990	1980	1990	1980	1990	1980	1990
	Latinoamérica y el Caribe	16.7	12.8	61.2	54.8	16.8	23.8	5.0
Latinoamérica	20.2	13.6	55.5	50.4	17.9	23.4	6.3	11.3
El Caribe	8.2	8.8	75.4	65.6	14.3	24.6	2.1	4.0

Fuente: UNESCO. Instituto de Estadística. Anuario 99

* Incluye postsecundaria

Aunque no es posible inferir conclusiones generales con la información parcial del cuadro anterior, sí permite apreciar que, entre 1980 y 1990, en la mayoría de estos países hubo una mejoría en el nivel educativo de la población de 25 años y más, que se origina en esfuerzos hechos principalmente en décadas anteriores. Es importante complementar esta revisión con la situación a fines de la década de los 90, una vez se disponga de la información recogida en los censos que se están aplicando, o bien utilizando las encuestas de hogares que están siendo implementadas en la mayoría de los países de América Latina.

IX. AVANCES EN LA GESTION DE LA EDUCACION

Durante el periodo analizado, y en especial en la década de los 90, se ha producido un rápido aumento en el número de países que están llevando a cabo importantes reformas de descentralización. Sin embargo, los intentos por evaluar los impactos de la descentralización se han visto limitados por la escasez de datos de referencia y la deficiencia de los diseños de las investigaciones, principalmente debido a la insuficiencia de datos.⁵⁰

Aunque la mayoría de los procesos de descentralización tienen en común el propósito de promover un mejoramiento de la calidad, la eficiencia y la equidad, las funciones educacionales que están descentralizadas varían entre los países. La descentralización de la educación ha tomado

⁴⁹ Sólo para aquellos países para lo que se contó con información en torno a los años de inicio del PPE y a mediados, 1990 o alrededor de esa fecha.

⁵⁰ Donald R. Winkler y Alec Ian Gershberg: Los efectos de la descentralización del sistema educacional sobre la calidad de la educación. Publicado por PREAL. Abril 2000.

muchas formas en América Latina, incluyendo la transferencia de autoridad y responsabilidad desde niveles superiores a niveles inferiores de gobierno, pero varía considerablemente en términos de cuáles son las facultades de toma de decisiones que se descentralizan y quién recibe estas nuevas facultades.

En la región surgen esfuerzos por impulsar la autonomía escolar como una alternativa efectiva para mejorar la calidad y la eficiencia de la educación y el fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en la educación. Se ha iniciado un proceso de reflexión frente al tema y sus prácticas⁵¹ y los estudios que existen sugieren positivos impactos en el uso de los recursos y una notoria mayor participación y satisfacción de parte de los padres. Los principales factores de éxito para la autonomía escolar parecen ser el liderazgo en el ámbito de la escuela, la motivación y apoyo de los profesores, la focalización en el aprendizaje y la presencia de mecanismos de rendición de cuentas.

Participación de los padres

Hay amplio consenso entre académicos, gobiernos, docentes y agentes de la política educativa que la participación de los padres es una variable ligada estrechamente a la calidad educativa.⁵² Además del impacto positivo que efectúa en la escuela y en el alumno mismo, la participación de padres contribuye a una gestión escolar más eficiente. Una reunión de ministros de Educación de diez países latinoamericanos en 1995 concluyó que una administración descentralizada resulta en un manejo del servicio educativo superior a las suministradas por los ministerios, aun cuando los padres tienen un bajo nivel educativo o son analfabetos.⁵³

La participación de los padres consta de varias formas de apoyo, incluyendo el aporte financiero y la asistencia en las aulas. Se observa que las madres participan en mayores números que los padres. Esta tendencia puede resultar por la falta de tiempo de los padres que trabajan fuera del hogar. Además, existe una norma sociocultural que pone la responsabilidad de la educación de los niños en las madres.

En el período 1980-2000 ha habido un crecimiento de la participación de padres que refleja una tendencia paralela en la región hacia la descentralización. Aunque se reconoció la importancia de este factor en el éxito escolar mucho antes de 1980, no se nota un fomento significativo en las escuelas de la región hasta 1990. A partir de ese año se han planteado varios proyectos para lograr una mayor participación comunitaria y aprovechar este importante recurso:

- Bolivia en 1994 adoptó la Ley de Participación Popular que adelantó la participación popular en la gestión escolar.

⁵¹ PREAL organizó los días 15 y 16 de mayo del 2000 –junto con el CONSED de Brasil– un seminario regional sobre autonomía escolar para debatir el tema y sus experiencias y sus prácticas. (Boletín PREAL, 6 de mayo del 2000).

⁵² Balderrama, Martiza y otros. *Escuela y Comunidad: Una Perspectiva Etnográfica*. La Paz: Centro Boliviano de Investigación y Acción Educativas (CEBIAE), 1982. (Serie: Estudios Educativos N° 15-16). Centro de Reflexión y Planificación Educativa (CERPE). “La Educación en Venezuela”. *Educación Básica* N° 15. Caracas: CERPE, 1982 (La comunidad educativa).

⁵³ Ibid.

- El Salvador cuenta con Educación con Participación de la Comunidad (EDUCO), donde comunidades rurales se ocupan de la gestión escolar en su localidad. Con EDUCO, el país ha logrado un aumento en la cobertura de la educación básica. Cambió de 1990, cuando un medio millón de niños y niñas no tenían acceso a una situación donde más de 113 mil estudiantes asisten la escuela.⁵⁴
- Colombia instauró la Escuela Nueva en zonas rurales en los años noventa. Esta modalidad involucra a los padres y la comunidad como facilitadores directos en la escuela, invitándoles a compartir en las aulas sus conocimientos en áreas como la agrícola, alfarería, cocina o cualquier actividad ligada a su vida cotidiana. Estudiantes de las EN demuestran más alto niveles de rendimiento académico, y la comunidad exhibe alta satisfacción hacia la escuela. Además, se registra un incremento en el nivel de autoestima en los niños.
- En Chile los Centros de Padres y Apoderados (CPA) disfrutan de más legitimación después de un periodo desde 1973 hasta 1989 donde el Ministerio de Educación intentó limitar el poder de los CPA. En 1990, se dictó un decreto para aumentar el rol del CPA, de un órgano principalmente de apoyo financiero a una organización que opera también sobre los aspectos técnico-pedagógicos.⁵⁵

Debido a los resultados sumamente positivos observados, otros países de la región, –República Dominicana, Guatemala, Honduras, Costa Rica, Perú, Paraguay y Argentina– han emprendido reformas para incorporar aspectos de esta modalidad en su sistema educativo.⁵⁶

Según una encuesta de padres, hay varios problemas que limitan su participación. Estos obstáculos incluyen la falta de información relativa a sus deberes y las normativas de funciones, la carencia de un espacio físico en el establecimiento destinado a los padres donde se pueden reunir y la falta de apoyo de parte de los Departamentos de Educación Municipal y los alcaldes.⁵⁷

Los padres en las escuelas rurales de México, El Salvador, Colombia y Brasil están todavía poco presentes debido a una resistencia por parte de los profesores en estas zonas. Hay educadores que no perciben a los padres como apoderados y todavía no aceptan que el mejoramiento en calidad escolar requiere la participación de padres en la toma de decisiones.⁵⁸ Otra causa del alejamiento de los padres que se destaca en la región surge de un escaso aprecio por el trabajo del maestro.

Se ha citado el analfabetismo como factor que limita la participación de padres, como el caso de Bolivia.⁵⁹ En la República Dominicana se vincula la escasa presencia de los padres a la precaria

⁵⁴ Molina Tamacas, Carmen. “Padres Agilizan Educación: Ministra.” *La Prensa*. Pagina 6-A. 5 diciembre 1995.

⁵⁵ Flamey, Guido; Gubbins, Verónica y Morales, Francisca. “Los Centros de Padres y Apoderados: Nuevos Actores en el Control de la Gestión Escolar.” Documento de Trabajo CIDE N. 4 (1999).

⁵⁶ Arboleda, Jairo. “Administración descentralizada y autonomía escolar: el rol de la comunidad en la gestión educativa.” Informe presentado al Seminario Internacional de CIDE/UNESCO. Santiago, Chile. 13-15 noviembre 1995.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Durston, John. “La Participación Comunitaria en la Toma de Decisiones de la Escuela Rural: Su rol en la dinámica de mejoramiento del aprendizaje.” Seminario-taller “Asignación de recursos para el mejoramiento de la calidad y la equidad educativa.” CEPAL. Santiago de Chile, 10 enero 1996.

⁵⁹ Martínez P., Juan Luis. *Apuntes sobre Escuela y Comunidad: Estado del Arte*. Centro Boliviano de Investigación y Acción Educativas. Ediciones CEBIAE. La Paz, Bolivia, 1995.

condición económica de grandes números de familias que obliga a ambos padres trabajar fuera del hogar.

Mientras han habido avances, la participación de los padres es todavía marginal en las decisiones relativas a la inversión en infraestructura y gestión pedagógica. La mayoría de la legislación escolar en los países sudamericanos restringe la participación de los padres en actividades extraescolares. Además, la inserción de padres en muchos casos es pasiva. Es decir, las escuelas invitan a los padres para que asistan a reuniones o por actividades de beneficencia, pero pocas veces hay una participación activa en la gestión cotidiana de la escuela.⁶⁰

Construcción de información relevante para tomar decisiones:

A fines de los años 80 los países de la región producían una gran cantidad de información educativa que no era plenamente utilizada en la toma de decisiones de política.⁶¹ Las decisiones frecuentemente se basaban en informaciones no sistematizadas, que no eran fruto de la investigación educativa o del análisis de las estadísticas existentes sobre el funcionamiento del sistema educacional. En ocasiones, la información utilizada para tomar decisiones expresaba el pensamiento de determinadas corrientes de opinión política o de representantes de grupos de poder importantes (políticos, gubernamentales y económicos, principalmente). Por ejemplo, el pensamiento de los que deciden la asignación de recursos económicos a la educación determina la definición de tal o cual política educacional. Así, al prevalecer un pensamiento eficientista en la asignación de recursos por sobre otros criterios sociales de política educativa, las decisiones sustantivas para destinar recursos a los diferentes rubros de la educación quedan en manos de los ministerios de Hacienda y las decisiones menores quedan a cargo del Ministerio de Educación.

Situaciones como éstas se han presentado con frecuencia en América Latina y el Caribe. Decisiones basadas en informaciones coyunturales que no describían sistemáticamente las relaciones al interior del sistema educativo, ni tampoco su conexión con el entorno. Las decisiones, aun cuando consideren la información, contienen la carga ideológico-política y el conocimiento previo del que decide; sin embargo, es fundamental que se use la información porque ésta puede contribuir a seleccionar mejores alternativas de política.

Siendo la información un elemento esencial para adoptar decisiones, los ministerios de Educación de América Latina y el Caribe se han preocupado de producir mejor información estadística. Un estudio de la situación en la región⁶² señala que el uso de la información en la toma de decisiones de política es el eslabón más débil en la cadena que recorre la estadística educativa. Por otro lado, la información utilizada por los planificadores comúnmente se limita a la que recogen los ministerios de Educación, sin considerar en el análisis de los problemas las variables económicas, sociales o geográficas como, por ejemplo, las que aportan las encuestas de hogares.

Hoy hay mayor conciencia de que el uso de la información y, más aún, el uso innovador de la información puede aportar beneficios directos a la educación. Existen experiencias donde un aná-

⁶⁰ Ibid., p. 85.

⁶¹ Corvalán, Ana María: *Uso de la información en la toma de decisiones en educación en América Latina*. En: *Calidad, Equidad y Eficiencia de la Educación Primaria: estado actual de las investigaciones realizadas en América Latina*. Carlos Muñoz Izquierdo, Editor. REDUC- Coordinación/CIDE- CEE

⁶² McMeekin R.W. "Estadísticas Educativas en América Latina y el Caribe", Informe técnico financiado por Fundación Ford, desarrollado por UNESCO-SANTIAGO y publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, marzo de 1998.

lisis innovador de la información disponible ha revelado aspectos de los fenómenos educativos nunca antes considerados o, por lo menos, nunca antes cuantificados. Al descubrir nuevas dimensiones de la problemática educativa se pueden adoptar acciones, probablemente innovadoras, para atender las demandas y necesidades planteadas por estas nuevas dimensiones. Sólo observar al sistema educativo en relación con el medio social, económico y geográfico da la posibilidad de ofrecer soluciones integrales y tomar acciones más acertadas para corregir las deficiencias en educación.

Un estudio reciente recogió algunas experiencias donde el uso apropiado e innovador de la información ha sido importante para corregir, revertir, o solucionar problemas. Los casos considerados fueron experiencias recientes nacionales o subnacionales poco conocidas.⁶³

A fines del período (1997) cinco países de la región –Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay– comenzaron a generar mejores indicadores de educación a través de dos acciones complementarias: una, en acuerdo del MERCOSUR con OREALC y PREAL se desarrolló un seminario para discutir aspectos conceptuales y metodológicos de los indicadores educativos.⁶⁴ La segunda forma fue participando de una experiencia piloto coordinada por UNESCO con OCDE para aplicar metodología de construcción de indicadores en educación ya experimentadas en los países desarrollados a través del Proyecto INES de la OCDE. En el año 2000 también se ha incorporado Perú a esta experiencia. Por otra parte, los países del Caribe, desde 1995 han iniciado un programa de trabajo conjunto para generar indicadores comparables en educación que les ayuden a definir políticas educativas para esa región. Al finalizar el año 2000 han generado una propuesta de un programa conjunto denominado CREMIS cuyo propósito es mejorar la disponibilidad de información para la gestión.

Derivado de la II Cumbre de las Américas (Santiago, Chile, abril de 1998) se ha generado un Proyecto Regional de Indicadores en Educación cuya ejecución fue iniciada en reunión de los países a mediados del 2000 (Washington, D.C., 3 y 4 de agosto de 2000). Es una iniciativa del Ministerio de Educación de Chile con la cooperación de la UNESCO-OREALC y el Instituto de Estadísticas de la UNESCO.

Los objetivos del Proyecto son:

- construir un conjunto básico de indicadores comparables en educación, considerando las iniciativas existentes, para las Américas;
- fortalecer los sistemas nacionales de indicadores y desarrollar un programa de asistencia técnica, y
- publicar los indicadores y promover su uso para la adopción de políticas educacionales

Se espera que después de tres años de ejecución del Proyecto, los países dispondrán de un conjunto de indicadores comparables –recolectados y analizados con la activa participación de los países participantes–, lo que les permitirá adoptar mejores e informadas decisiones de política y evaluar sus progresos en las reuniones de la Cumbre y de las metas nacionales.

⁶³ Ana María Corvalán y Ernesto Treviño. Uso de la información en la toma de decisiones de política educativa. Estudio de algunos casos innovadores (versión preliminar sujeta a revisión y completación). Estudio realizado con la cooperación del Banco Interamericano de Desarrollo y OREALC- UNESCO. Santiago, Chile, febrero 1999.

⁶⁴ Indicadores educativos comparados en el MERCOSUR-UNESCO-PREAL MINEDUC-Chile. Seminario taller de estadísticas educativas del MERCOSUR. Santiago de Chile, 13 –17 de octubre de 1997. Publicado en agosto de 1998.

En general, estas experiencias también recogen los avances logrados con la evaluación del programa de Educación para Todos realizada por los países durante 1999 y contribuirán al observatorio de EFA.

En cuanto a la sistematización de las innovaciones educativas como información útil para adoptar decisiones. Desde 1998 la UNESCO-OREALC y el Convenio Andrés Bello, CAB, están llevando a cabo un Proyecto de Desarrollo de Innovaciones Educativas: Sistematización, Intercambio, Socialización y Formación en torno a Experiencias Innovadoras Significativas, que promueve la transformación de la práctica educativa en la región de América Latina.

En el marco de este proyecto, entre 1998 y 2000 se realizó un Estado del Arte sobre Innovación Educativa en América Latina, sobre la base de una consulta a 17 países de la región que permitió crear un banco de 193 programas e identificar las principales tendencias de la innovación educativa en la región.

En la segunda etapa del mencionado proyecto se pretende crear una red regional sobre innovaciones educativas, informatizar y actualizar el banco de innovaciones y crear una página WEB para la difusión y el intercambio de conocimientos sobre los procesos de innovación en la región. La red regional aspira a ser un espacio participativo de promoción, investigación, intercambio y producción de conocimientos teóricos y prácticos sobre la innovación educativa, para contribuir a una mayor equidad y calidad de la educación básica destinada a niños, jóvenes y adultos, en todas sus modalidades y programas. Esta red contribuirá de forma efectiva al intercambio de buenas prácticas entre los países de la región, que es una de las estrategias fundamentales definidas para el seguimiento del Foro Mundial de Educación para Todos, Dakar 2000.

Una reunión sobre innovación educativa se realizó del 27 al 29 de noviembre del 2000 en Bogotá, Colombia.⁶⁵ El propósito de la reunión fue debatir y analizar un proyecto de red regional sobre innovación educativa. Se convocó a representantes de fundaciones y centros académicos de 12 países de América Latina que promueven, apoyan, investigan o sistematizan innovaciones educativas: Argentina, Bolivia, Brasil, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Colombia, México, Panamá, Perú, Venezuela.

Otra experiencia relevante en este sentido es la preparación y aplicación de juegos de simulación para la capacitación de directores de establecimientos educacionales llevado a cabo por OREALC-UNESCO.

Estos recientes avances en la producción de información y en la promoción de su uso entre los que adoptan las decisiones en los distintos niveles de decisión del sistema educativo permiten augurar mayores posibilidades de apoyar las decisiones con mejor información en el transcurso de los próximos años en la región.

Uso de nuevas tecnologías en educación

El proceso de globalización genera grandes oportunidades, y, a su vez, importantes desafíos en materia de educación. Puede contribuir a reducir la pobreza y las desigualdades si se gestiona adecuadamente, como, también, perpetuar y agravar las asimetrías existentes en materia de desarrollo.⁶⁶

⁶⁵ Organizada por la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC) y el Convenio Andrés Bello.

⁶⁶ Fuente: La UNESCO a la hora de la mundialización. 159ª reunión del Consejo Ejecutivo de UNESCO. París, 28 de abril de 2000.

La globalización se nutre de la revolución de las nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC) y la retroalimenta. Esto puede estar produciendo una nueva revolución educativa, siendo “impulsada por rápidos y decisivos cambios en el entorno dentro del cual se organiza la educación y de las teorías y conceptos que rigen su producción”.⁶⁷

El análisis de lo que ocurrido con la situación educativa en la región en la última década con relación a la incorporación de TIC muestran lo siguiente. Junto a las tecnologías más tradicionales, por ejemplo, mediante el uso de medios como la radio y televisión para transmitir programas educativos, se ha iniciado la aplicación de nuevas tecnologías, con la disposición de computadoras en las escuelas y conexión a Internet. En Brasil, por ejemplo, se está usando la televisión como medio para transmitir el programa TV Escola, que tiene como objeto mejorar la formación de los docentes y ofrecerles un mayor dominio de los contenidos curriculares. En Chile se ha implementado la red Enlaces, que fomenta el uso de las TIC mediante la aplicación de asistencia técnica, recursos informáticos y didácticos y conexión a Internet, con participación de las universidades.

Dado que la incorporación de las TIC es una nueva variable en los procesos educativos, se hace necesario evaluar sus efectos⁶⁸ para definir e implementar nuevas políticas y programas en el uso educativo para estimular o aminorar los efectos secundarios no deseados de su aplicación, como los relativos a la brecha social y económica.

Se presume también que éstas podrían tener consecuencias tanto en la gestión como en la calidad de la educación. Mediante esta revolución tecnológica, los sistemas administrativos relativos a la educación podrían ser fortalecidos. Esto desde los ministerios centrales hasta la escuela, pasando por los niveles subnacionales, creando así instancias de comunicación y de tomas de decisiones que permitan entregar un servicio más eficiente y descentralizado.

Algunos de los aspectos educativos en los cuales puede influir son los siguientes:

- En cuanto a la calidad educativa, ésta podría verse afectada positivamente por estas nuevas tecnologías, modificando los medios de difusión (y por lo tanto la cobertura alcanzada), los métodos de enseñanza, la disposición de información sobre éstos y sobre los tópicos (materia de clases) y la capacitación docente. Esto en gran parte generado por el uso, “cada vez más extendido, de pruebas y medidas de comparación internacional estimulando a los países a adoptar políticas de logro nacional y eficiencia en detrimento de objetivos de equidad y cohesión sociales”.⁶⁹
- Las TIC pueden “facilitar el acceso a la educación para un gran número de personas y de comunidades aisladas, a través de la educación a distancia, y de mejorar el contenido de la educación”.⁷⁰

⁶⁷ “Educación: Escenarios de futuro. Nuevas Tecnologías y Sociedad de la Información”, José Joaquín Brunner. Enero, 2000.

⁶⁸ La UNESCO adquirió el compromiso de reunir y luego difundir conocimientos sobre las medidas y los procedimientos mediante los cuales pueden evaluarse los progresos hacia la educación para todos y sobre las tecnologías de la información que mejor puedan aprovecharse para conseguir la EPT. Informe del Director General. Sobre los Resultados del Foro Mundial de Dakar sobre la Educación y sus consecuencias para la UNESCO.

⁶⁹ “Educación: Escenarios de futuro. Nuevas Tecnologías y Sociedad de la Información”, José Joaquín Brunner. Enero, 2000.

⁷⁰ La UNESCO a la hora de la mundialización. 159ª reunión del Consejo Ejecutivo de UNESCO. París, 28 de abril de 2000.

- Otra dimensión del uso de nuevas tecnologías de comunicación e información en educación se relaciona con la facilidad que otorga para abrir los sistemas educativos escolares formales a la participación efectiva de otros actores y medios que tradicionalmente han estado marginados de esta tarea que es competencia de la sociedad en general. “Los medios informativos han de participar también en la creación y consolidación de alianzas con el sistema de educación gracias a la promoción de la prensa local, la cobertura bien informada de las cuestiones educativas y los programas de educación continua transmitidos por los servicios públicos de radiodifusión”.⁷¹

“La educación deja de identificarse exclusivamente con el ámbito del Estado-nación e ingresa, ella también, en la esfera de la globalización”, pág. 20.

“El establecimiento escolar deja de ser el canal único mediante el cual las nuevas generaciones entran en contacto con el conocimiento y la información”, pág. 18.

En síntesis, está presente la posibilidad de aprovechar las nuevas tecnologías de la información y la comunicación para contribuir al logro de los objetivos de la educación para todos. En las políticas que se adopten es necesario tener presente, que se debe actuar globalmente, interviniendo no sólo en la infraestructura, sino que también en la capacitación de los docentes para un uso eficiente de las tecnologías implantadas. El desarrollo de los contenidos, por otro lado, debe analizarse de manera que el uso de las TIC realmente tenga la dirección deseada y que permita, además, una integración respetuosa de las distintas situaciones culturales.

Por último, es importante tener presente que el Marco de Acción de Dakar (abril 2000) considera que:

- “Estas tecnologías conllevan múltiples posibilidades para la difusión de los conocimientos, un aprendizaje eficaz y la creación de servicios más eficaces de educación. Esas posibilidades sólo se realizarán si las nuevas tecnologías están al servicio de las estrategias de la educación, en vez de dirigirlas. Si se quiere que sean efectivas, sobre todo en los países en desarrollo, las TIC se deberán combinar con tecnologías más tradicionales, como los libros y las emisoras de radio, y aplicarse más ampliamente en la formación de docentes”.⁷²
- “El rápido avance de las TIC y su creciente generalización y difusión, así como la índole de sus contenidos y la reducción de costos, están repercutiendo en el aprendizaje de manera considerable. Podrían, sin embargo, acentuar las desigualdades, debilitar los vínculos sociales y poner en peligro la cohesión cultural. Por consiguiente, los gobiernos deberán establecer políticas más claras para la ciencia y la tecnología y evaluar críticamente las experiencias y opciones en lo que a las TIC se refiere. Se deberán incluir en la evaluación las repercusiones en los recursos en relación con la oferta de educación básica, destacando las opciones que reduzcan el desfase en tecnologías numéricas, mejoren el acceso y la calidad y disminuyan las desigualdades”.⁷³

⁷¹ Informe del Director General sobre los resultados del Foro Mundial de Dakar sobre la educación y sus consecuencias para la UNESCO. 159ª reunión del Consejo Ejecutivo UNESCO, París, 16 de mayo del 2000.

⁷² Marco de Acción de Dakar. Educación para Todos: cumplir nuestros compromisos comunes. Dakar, Senegal, 26-28 de abril de 2000.

⁷³ Marco de Acción de Dakar. Educación para Todos: cumplir nuestros compromisos comunes. Dakar, Senegal, 26-28 de abril de 2000.

X. CONCLUSIONES Y TEMAS EMERGENTES

Las principales conclusiones que emergen del análisis de la situación educativa en el periodo 1980-2000 se pueden sintetizar en lo siguiente:

- Respecto al contexto demográfico, la tasa de crecimiento de la población en la región va disminuyendo y, por tanto, la población se envejece. Esto conlleva dos desafíos para la educación, mejorar la calidad y equidad junto con asegurar cobertura, y asegurar nuevas oportunidades educativas a la población de mayor edad.
- En relación con el contexto económico y social, la pobreza no ha disminuido en la región y hay señales de que la educación puede contribuir a superarla. Esto sugiere la necesidad de dar mayor atención a los temas de equidad en la oferta del servicio educativo.
- La diversidad cultural existente en América Latina y el Caribe no es un obstáculo al desarrollo sino una posibilidad que se debe aprovechar. Las experiencias en la región muestran las ventajas de fortalecerlas e incorporarlas en el diseño de políticas y programas educativos.
- El importante aumento de los recursos invertidos en educación durante el período, sea en cantidad y calificación de personal docente, infraestructura, equipamiento y materiales didácticos, así como en recursos financieros no han sido suficientes para asegurar la calidad de la educación para todos. Por tanto, será necesario revisar las formas de gestión de esos recursos para que permitan efectivamente asegurar una educación de calidad para todos y/o ver nuevas modalidades de atención educativa con las TIC y/o de obtención y uso de nuevas fuentes de recursos financieros.
- En lo relativo al alcance de la educación: acceso, cobertura y participación, se observa en especial lo siguiente:
 - Tanto la educación infantil como la secundaria están siendo objeto de gran atención y expansión, especialmente en aquellos países de la región que han resuelto la meta de la cobertura universal de la educación primaria. Es, por tanto, una tarea importante en los próximos años avanzar en el conocimiento de ambos niveles educativos para ayudar a definir políticas efectivas de desarrollo de éstos.
 - Para mejorar la calidad, equidad y eficiencia de la educación se han desarrollado en la región nuevas formas que den mayor participación de los padres y a la sociedad civil en la educación. Muchas de las experiencias muestran ventajas y posibilidades que es preciso reconocer. Dar a conocer y analizar dichas experiencias para expandirlas es una tema emergente.
 - La equidad y la calidad de la educación están unidas. Aunque hay avances en la región en mejorar la equidad según la dimensión geográfica y de género aún no se ha resuelto bien la equidad en la atención educativa de acuerdo al nivel socioeconómico y a la diversidad cultural. Las experiencias desarrolladas en varios países en gestión descentralizada y en educación intercultural bilingüe muestran las posibilidades para mejorar la equidad y la calidad de la educación.
 - Aun cuando los esfuerzos para elevar la calidad de los aprendizajes observan un conjunto bastante amplio de estrategias, que según la evidencia empírica supone conllevará un efecto positivo en la misma, la instrumentación de ellas hasta ahora ha descansado fundamentalmente

en el financiamiento externo. Esta situación puede ser un obstáculo que ponga en serio riesgo su futura sustentabilidad, si no se prevé el financiamiento nacional que garantice su vigencia en el tiempo.

- Si bien existe cierta evidencia empírica de que acciones planteadas por la región tenderían a mejorar los niveles de calidad de los aprendizajes⁷⁴, es importante establecer mecanismos de evaluación que además de observar aspectos relativos a su instrumentación en tiempo y forma, también observen y ponderen los impactos reales que tienen en los niveles de aprendizajes de los niños. Lo anterior permitirá hacer estudios de costo beneficio, que sirvan de base para determinar la combinación adecuada de proyectos y recursos para un más significativo incremento en los niveles de calidad de los aprendizajes, en un menor tiempo y con la menor cantidad de recursos.
- Afrontar tales desafíos supone fortalecer los mecanismos ya existentes, ampliarlos al total de las disciplinas y grados educativos, hacerlos comparables en el tiempo, romper con la todavía existente resistencia para publicar la información que da cuenta de resultados en materia de calidad de la educación y explorar la posibilidad de generar una alternativa de integración similar al “Caribbean Examinations Council CXC” para el total de la región o para los países latinoamericanos.
- El impacto social de la educación ha sido escasamente identificado en la región por falta de definiciones conceptuales y de metodología que permitan construir indicadores que lo demuestre. Es un área de estudios e investigaciones sociales necesaria de desarrollar más, para demostrar las relaciones que la educación tiene con la sociedad y de ésta con ella, facilitando una evaluación más integral de sus resultados.
- La gestión de la educación ha mostrado avances en la región en tres sentidos: aceleración de diversas experiencias de descentralización y de mayor autonomía de la escuela; mejoramiento de los sistemas de información para la toma de decisiones a través de la producción y análisis de estadísticas educativas, y construcción de indicadores para superar los vacíos y dificultades encontradas para disponer de información confiable y oportuna. Lo anterior está unido a un proceso reciente de mayor sistematización de innovaciones educativas en los países. Es una tarea pendiente para los próximos años evaluar los procesos de descentralización que los países están llevando a cabo, así como de la autonomía de la escuela con relación a la calidad de la educación. Es también tarea a completar por los países la construcción de indicadores comparables y confiables y la sistematización de experiencias innovadoras en educación.
- Tanto la gestión de la educación como los procesos educativos como tal se están beneficiando del uso de nuevas tecnologías de la comunicación y la información, pero esto exige dar mayor atención a las experiencias realizadas y a las posibilidades que se abren en el mundo globalizado para utilizarlas efectivamente. Esto ayudaría a disminuir la brecha de inequidad en la calidad de la educación para todos en los países de la región.

⁷⁴ B. Fuller, P. Clarke, Harvard University. Raising School Effects While Ignoring Culture? Local Conditions and the Influence in Classroom Tools, Rules, and Pedagogy. *Review of Educational Research*. Spring 1994, vol. 64. No. 1.