



Revista Latinoamericana de Estudios
Educativos (México)

ISSN: 0185-1284

cee@cee.edu.mx

Centro de Estudios Educativos, A.C.
México

Schiefelbein, Ernesto

El financiamiento de la educación para la democracia en América Latina

Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México), vol. XLVI, núm. 4, octubre-
diciembre, 2016, pp. 151-190

Centro de Estudios Educativos, A.C.

Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=27049500006>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Presentación

El trabajo cuya relectura recomendamos en este ejemplar nos aporta más de un aprendizaje para mirar la coyuntura actual del sistema educativo nacional. El primero y más a la mano, que del tipo de educación que prodigue el Estado depende la posibilidad de construir una sociedad verdaderamente democrática; es decir, con la participación libre, informada y convencida de sus ciudadanos. Un segundo, también esencial a la hora de pretender educar, consiste en reconocer que la calidad de la educación básica está relacionada con cosas tan simples como la lectura, la escritura y las matemáticas básicas, así como con un aprendizaje que tenga relación con la vida cotidiana, lo que el autor resume en cuatro destrezas mínimas: lectura de comprensión, comunicación por escrito, valoración de la buena ciudadanía, y manejo de un método para aprender del contexto, en lo que encuentra la oportunidad de reducir el grado de segregación de quienes no alcanzan las competencias mínimas para desempeñarse como ciudadanos, padres de familia, trabajadores o miembros de una comunidad.

Uno más, referido esta vez a la inversión pública en el ramo, sobre el desperdicio que implica el gasto en una educación cuya contribución resulta mínima en la movilidad social ascendente que permitiría remontar las condiciones de pobreza en las que se encuentra, por ejemplo, nuestro país, con un poco más de la mitad del total de la población, según el Coneval, o que acumuló para 2015, de acuerdo con el INEGI, cerca de 31 millones de personas de 15 años y más (36% del total en ese rango de edad) que no tienen escolaridad, no aprueban o abandonan sus estudios antes de terminar la educación básica, lo que el autor atribuye a políticas orientadas a aumentar la cobertura, pero con bajos niveles de calidad.

Pueden aprovecharse otros aportes del experto que lo suscribe en el sentido de cómo proceder, desde la política pública, cuando se pretende que una reforma llegue verdaderamente al corazón de las escuelas y a las aulas. Para ello el lector puede valerse de la amplia semblanza de la metodología de la Escuela Nueva de Co-

lombia, que evoca los correlatos e historias de éxito que ha encontrado en todo Latinoamérica, particularmente en algunas escuelas multigrado de México, donde las comunidades implicadas (estudiantes, maestros y padres de familia) impulsan una propuesta de innovación comprometida con el buen funcionamiento cotidiano de la escuela, con aprendizajes que redundan en beneficio de la comunidad y que no ha sido prescrita por medio de las normativas oficiales, más inclinadas a escuelas de organización completa.

No menos esclarecedor para estimar el acontecer en las escuelas multigrado que han echado mano de esta metodología activa en nuestro país, el autor confirma la incalculable utilidad de materiales educativos y de instrucción que estimulan la imaginación y la creatividad de los maestros en su propia formación y a través colectivos docentes que buscan alternativas ingeniosas para acercar a los estudiantes a la realidad de los objetos de aprendizaje, materiales que orientan a los involucrados en el proceso acerca de cómo proceder, de acuerdo con Schiefelbein, “paso a paso”, con los que todos pueden trabajar a su propio ritmo y atender la heterogeneidad del grupo, asignar al maestro un rol de tutor o de animador de aprendizajes grupales y autónomos, en vez del de un maestro informador, así como involucrar a los padres y demás miembros de la comunidad en aprendizajes significativos puestos al dominio del conjunto.

Aunque la experiencia nos indica que la investigación acerca de la organización de la escuela y del salón de clases es la que menos ha nutrido el diseño de políticas educativas, existe mucha evidencia acerca de lo que es posible o no lograr al hacerlo desde lo que realmente sucede en las escuelas.

Por ello sugerimos una lectura que, en la antesala de la elaboración de nuevos libros de texto para educación básica, acaso ayude a mejorar en forma significativa el aspecto más importante de la educación: el proceso de enseñanza-aprendizaje entre alumnos, maestros y miembros de la comunidad, como acontece en muchas escuelas multigrado de este país.

El financiamiento de la educación para la democracia en América Latina*

The financing of the education for the democracy in America Latin

*Ernesto Schiefelbein***

RESUMEN

Durante las últimas cuatro décadas, América Latina ha dado varios pasos hacia la democracia mediante la expansión de las oportunidades de acceso a la educación para la mayor parte de los niños. Hoy en día existen tanto los recursos como una creciente presión social para lograr una mayor equidad en los resultados de la educación. Sin embargo, se requieren cambios drásticos en los métodos de enseñanza y en las políticas de asignación de recursos para que las esperanzas de una educación más democrática se hagan realidad. Las reformas educativas que han tenido lugar desde los años cincuenta, las nuevas tareas educativas deseables, los nuevos métodos de enseñanza necesarios para enfrentar esas tareas, y la viabilidad de esos métodos novedosos se comentan detalladamente en este artículo.

Palabras clave: investigación educativa, evaluación de programas y políticas, costo-beneficio, justicia, igualdad social

ABSTRACT

In the past four decades Latin America has advanced several steps toward democracy by expanding access to education for most of the children, and now there are resources and public pressure for more equity in education outcomes. However, drastic changes are required in teaching methods and resource allocation so that desire for more democratic education is realized. Educational reforms since the 1950s, the new desirable educational tasks, the new teaching methods required to meet the desired new tasks, and the feasibility of those new teaching methods are commented in detail in this article.

Key words: educational research, evaluation of programs and policies, cost-benefit, justice, social equity

AVANCES HACIA LA EDUCACIÓN PRIMARIA UNIVERSAL EN AMÉRICA LATINA DESDE LOS AÑOS CINCUENTA

En las últimas cuatro décadas, América Latina ha dado grandes pasos hacia la democracia mediante: la expansión del acceso a la educación para la mayor parte de los niños que llegan a la edad escolar; la extensión de los años de escolaridad, el mejoramiento del ingreso oportuno a la escuela, la oferta de atención temprana

*Trabajo aparecido originalmente en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. XXI, núm. 2, 1991, pp. 9-41.

** Especialista de OREALC/UNESCO en el Programa Cooperativo con el Banco Mundial.

a un número creciente de niños de los sectores marginados, y el aumento de la dotación de insumos mínimos y la eliminación de la existencia de rutas diferentes para sectores sociales diferentes.

CUADRO 1. América Latina y el Caribe: población y matrícula por edades en la educación básica, 1987

Edad (en años)	Población por edades	Total regional ^a	Sudamérica		Centro América y Panamá	Golfo de México	Caribe de habla inglesa
			Brasil ^b	Resto			
6	8843010	55.0	21.2	68.3	42.3	90.9	90.2
7	8780656	86.1	73.6	92.2	80.8	99.2	97.0
8	8637546	91.6	83.9	94.1	85.1	100.0	96.9
9	8427466	93.3	88.0	95.6	84.0	100.0	98.4
10	8674819	84.4	54.1	91.2	84.7	100.0	100.0
11	8366927	87.7	81.6	93.0	79.9	92.3	89.4
12	8505755	82.4	77.0	85.7	76.8	86.7	95.9
13	8311207	75.1	72.4	78.2	65.1	76.2	92.4
14	8408966	64.9	59.5	70.1	53.0	67.8	85.5
15	6356853	45.2	49.3	47.0	39.3	27.6	32.0
Acceso a la escuela ^c estimación mínima		93.3	88.0	95.6	85.1	100.0	100.0
Edad en la que comienza la deserción ^d		13	10 y 13	10	14	14	15

Fuente: SIRI-OREALC-UNESCO Survey, 1987; CELADE, 1987.

- a) Incluimos aquí 25 países de la región. En el caso de tres países (Montserrat, St. Kitts y Nevia, y Trinidad y Tobago) solo se consideró el grupo de 6 a 11 años de edad.
- b) 1986.
- c) El porcentaje más alto de alumnos de un grupo de edad determinado matriculados en un año determinado, corresponde al acceso mínimo estimado a la escuela para ese grupo de edad, ya que es posible que algunos estudiantes de menor edad que ingresan hayan desertado en el pasado.
- d) Punto en el cual más de 15% del acceso máximo, deserta.

Resulta sorprendente observar que en América Latina 93.3% de los niños de 9 años de edad se encontraba matriculado en la escuela en 1987 (véase cuadro 1). Puede suponerse que más de 95% de esa cohorte haya estado o vaya a estar en la escuela en algún momento de su vida, ya que se estima que entre 2 y 3% de ese grupo de edad se matricula más tarde o deserta después de haberse matriculado entre los 6 y los 8 años. El saldo (de 4 a 5%)

corresponde a niños que requieren atención especial o que viven en comunidades muy pequeñas y aisladas, y se concentra en cuatro países de América Latina (o en regiones dentro de esos países). Por tanto, puede decirse que el sistema educativo proporciona lugar a todos los niños que demandan escuelas convencionales. Hay suficientes maestros y suficiente cupo en las aulas, aunque ambos pueden ser mejorados (tanto en número como en calidad).

Los sistemas educativos también han aumentado su capacidad de retener a los alumnos matriculados durante seis o siete años (véase cuadro 2). Los alumnos se matriculan a edades tempranas (86.1% ya están matriculados a los 7 años) y permanecen durante aproximadamente seis años. La deserción comienza a los 13 años (véase el último renglón del cuadro 1). El número promedio de años de permanencia en la escuela primaria es de 6.7 (en el cuadro 2 no se incluyen los alumnos de secundaria en la estimación de la escolaridad promedio). Sin embargo, el número de grados aprobados es mucho menor debido tanto a la repetición como a la deserción temporal, especialmente en el caso de los niños que se ven en la necesidad de reducir el número de días que pasan en la escuela porque tienen que trabajar durante la época de cosecha.



CUADRO 2. Comparación entre el promedio de escolaridad primaria y el promedio de número de grados aprobados

<i>País</i>	<i>Fecha</i>	<i>Ciclo</i>	<i>Escolaridad promedio</i>	<i>Grados promedio</i>	<i>Eficiencia bruta %</i>
Chile	1988	8	8.1	6.7	83.3
Chile	1983	6	6.4	5.3	83.0
República Dominicana	1986	6	6.7	4.0	59.6
Ecuador	1984	6	6.3	4.7	75.2
Guatemala	1983	6	6.8	3.8	55.5
Panamá	1976	6	6.7	4.5	67.9
Venezuela	1983	6	6.7	5.2	77.8

Fuente: SIRI-OREALC-UNESCO Survey, 1987 y E. Schiefelbein, 1988.

El ingreso oportuno también ha mejorado, y actualmente la entrada tardía en una cohorte latinoamericana no excede 10% (véase cuadro 1). En una cohorte de edad típica, la mitad de los niños ingresa a la escuela a los siete años. Un tercio se matricula por vez primera un año después. A lo más, alrededor de 10%

ingresa al sistema con retraso, a la edad de 8 o 9 años. La gran heterogeneidad de edades en las aulas latinoamericanas se debe a la reprobación, no al ingreso tardío (OREALC-UNESCO, 1989).

Los países latinoamericanos también están ofreciendo atención temprana a un número creciente de niños de los sectores populares. El porcentaje de niños entre 0 y 5 años que asiste al preescolar aumentó de 7.9% en 1980 a 15% en 1986. Muchos países están ya integrando el preescolar (kinder y pre-kinder) a las escuelas primarias que tienen espacio. No existe información sobre la matrícula de preescolar por edades, pero puede decirse que, en América Latina, al menos dos tercios de los niños de 6 años se encuentran matriculados en preescolar o en primaria.

En síntesis, la mayor parte de los sistemas educativos con el tiempo han logrado proporcionar acceso a la educación regular y algunos insumos mínimos para su operación. Se construyeron aulas en todas las comunidades en las que la demanda de niños en edad escolar era de más de 15 o 20, y se contrataron los maestros necesarios para operar escuelas convencionales. Con el tiempo también, la mayor parte de los maestros contaba con alguna capacitación, y los alumnos gradualmente fueron teniendo acceso a la pesada rutina del aprendizaje a través de un texto. Las diferencias entre rutas educativas para sectores sociales diferenciados han estado desapareciendo. Las expectativas familiares sobre el poder de la escolaridad han contribuido a mantener a los alumnos, durante un mayor número de años, aburridos en las escuelas, a pesar de los pocos logros de aprendizaje y de los niveles extremadamente elevados de reprobación. En la siguiente sección comentamos los bajos niveles de calidad que servirán de base para diseñar metas realistas hacia una educación más democrática.

LAS TAREAS INMEDIATAS NECESARIAS PARA ENFRENTAR LAS NECESIDADES EDUCATIVAS BASICAS DE LAS DEMOCRACIAS

Ahora que prácticamente todos los niños tienen acceso a la escuela se está ejerciendo una creciente presión social para elevar los bajos niveles de rendimiento actuales y para lograr mayor equidad en los resultados de la educación, y puede preverse una mayor exigencia para mejorar los niveles de calidad educativa en

las sociedades democráticas. Por ejemplo, el presidente Pérez dijo en Venezuela que “la ciencia debe construirse en la cultura del ciudadano, por lo que la ciencia debe ser el eje de la educación desde el preescolar hasta la educación superior”.¹ Un empresario norteamericano indicó que se requiere una sólida calidad de la educación básica para competir en la economía mundial de mercado (Fortune, 1988), y los expertos japoneses hablan de la necesidad de mejorar la creatividad en sus escuelas. Recientemente, los economistas de América Latina y el Caribe han llegado al acuerdo de que una mejor educación se relaciona con un crecimiento sostenido en un contexto democrático (ECLAC, 1989). Pueden añadirse muchas más necesidades, sin embargo, el reto es definir una secuencia razonable de metas factibles que sean consistentes con el diseño de metas educativas más ambiciosas para el futuro.

Las necesidades básicas de aprendizaje deben satisfacerse antes de intentar condiciones de calidad más complejas. Los alumnos (especialmente los de familias desfavorecidas) deben contar con justas oportunidades para: lograr las metas de aprendizaje necesarias que le permitan aprobar el grado siguiente, y poder hacer un uso significativo del aprendizaje escolar en su vida cotidiana. Se necesita contar con esta oportunidad para aprender las destrezas y los contenidos básicos que ayuden a reducir el grado de segregación de los que no logran alcanzar los estándares mínimos para llegar a ser ciudadanos, padres de familia, trabajadores o miembros de una iglesia. Más adelante comentamos cuatro destrezas mínimas (lectura de comprensión, comunicación por escrito, valoración de la buena ciudadanía, y el manejo de un método para aprender del contexto).² El uso del aprendizaje escolar en la vida cotidiana es un sencillo (pero efectivo) indicador de la relevancia de la educación. Dados los actuales bajos niveles de calidad educativa, se utilizarán indicadores sencillos para medir calidad.



¹ Carlos A. Pérez. Discurso pronunciado por el Presidente de Venezuela en el acto de instalación de la III Conferencia General de la Academia de Ciencias del Tercer Mundo, Caracas, octubre 15 de 1990.

² Es fácil añadir más objetivos de aprendizaje, pero como se mostrará en los cuadros que comentamos más abajo, es difícil lograr siquiera el primero de estos.

Los alumnos deben contar con justas oportunidades de ser promovidos al grado siguiente

Aunque actualmente hay acceso para todos, también existen enormes diferencias en los resultados, los cuales deberán reducirse en el futuro si lo que se persigue es un sistema educativo más democrático. Solo se aprueban alrededor de cinco grados (en los sistemas educativos con seis grados de educación primaria), después de permanecer en la escuela durante seis o siete años. Por tanto, los grados aprobados representan solo dos terceras partes del tiempo de permanencia en la escuela (véase cuadro 2). Existe evidencia fragmentaria que sugiere que la mayor parte de los alumnos de las clases medias y altas egresan de la escuela primaria; por tanto, los alumnos de educación primaria de la mitad inferior de la distribución socioeconómica, aprueban menos de cuatro grados.³ La diferencia entre la escolaridad y los grados aprobados corresponde al fracaso en el logro de los niveles esperados de calidad. La gran diferencia que existe entre los distintos grupos socioeconómicos en América Latina es un primer indicador de la inequidad y de la baja calidad de la educación proporcionada por las escuelas públicas y del desperdicio de los fondos públicos debido a la repetición.

A pesar del ingreso oportuno, todavía se matriculan en el primer grado de la escuela primaria demasiados alumnos con edades superiores a la teórica, y la mayoría de ellos son repetidores (véase cuadro 3). De hecho, en el periodo 1980-1987 cerca de dos cohortes por edad se matricularon en primer grado. Esta es otra manera de mirar el mismo problema: la mayoría de los niños (todos, en muchos países) se encuentran matriculados, pero permanecen demasiado tiempo en los primeros grados (alrededor de la mitad de los niños pasa dos años en el primer grado).

³ En 1987, los niños del quintil inferior de los grupos de ingreso tenían, en promedio, 8.5 grados de escolaridad, mientras que los del quintil superior tenían 12.3 grados en promedio (véanse las tabulaciones de la encuesta de hogares CASEN II).

CUADRO 3. América Latina y el Caribe: educación primaria. Relación entre la población en edad teórica inscrita en primer grado y la matrícula total de primer grado

	<i>Sudamérica</i>		<i>Centroamérica y Panamá</i>	<i>Golfo de México</i>	<i>Caribe de habla inglesa</i>	<i>Total</i>
	<i>Brasil</i>	<i>Resto</i>				
<i>1980</i>						
a) Matrícula de primer grado en edad teórica	2 997 523	2 185 542	657 806	2 606 247	27 781	8 474 899
b) Matrícula total de primer grado	7 002 798	3 711 910	1 041 535	4 287 171	28 717	16 131 939
Relación entre a y b	2.3	1.7	1.6	1.6	1.0	1.9
<i>1987</i>						
a) Matrícula de primer grado en edad teórica	3 515 583	2 448 890	765 067	2 385 222	85 485	9 200 247
b) Matrícula total de primer grado	7 008 806	3 819 124	1 226 227	3 570 832	92 937	15 717 926
Relación entre a y b	2.0	1.6	1.6	1.5	1.1	1.7

Fuente: SIRI-OREALC-UNESCO Survey, 1987; CELADE, 1987.

Nota: Este cuadro no incluye información sobre Argentina, Paraguay, Uruguay y Haití; para el caso de la subregión del Caribe de habla inglesa, los datos se refieren solo a Aruba, Dominica, Guyana y Santa Lucía; para 1987, incluyen la información de Jamaica y Surinam también.



El hecho de que muchos alumnos reprueben grado genera una heterogeneidad de edades en los grupos y provoca que el maestro tenga mayor dificultad para enseñar “al estudiante medio”. La edad del alumno promedio de primer grado aumenta, así como la varianza de la distribución de edades. Entre mayor sea la varianza de edades, mayor será el número de alumnos (en las “colas” de la distribución del talento) que tendrán dificultad para seguir la enseñanza del maestro orientada al “estudiante medio”. Los malos alumnos (del lado izquierdo de la distribución) no pueden seguir el ritmo de la enseñanza y terminan por reprobar el grado, y los alumnos muy brillantes se aburren y pueden interrumpir el trabajo en el aula. Estudios realizados en México muestran que los maestros predicen quién va a aprender (generalmente los alumnos de clase media, en perjuicio de los de clase baja), y enseñan a esos alumnos.

Dado que cada reprobación añade un año a la edad del alumno, y que se conoce el porcentaje de alumnos que ingresan a la edad teórica (en el cuadro 1 el dato es de 86.1% para el grupo de 7 años), la diferencia entre “los alumnos de primer grado con un año o más de extraedad” y el “número máximo de alumnos

que no ingresan al primer grado a la edad teórica” corresponde al número mínimo de repetidores. El cuadro 4 sugiere que al menos 35% de los alumnos de primer grado lo están repitiendo, pero el número real de repetidores debe ser mucho mayor, ya que 55% ingresa a los 6 años de edad (véase cuadro 1).

CUADRO 4. América Latina y el Caribe: educación primaria, matrícula de primer grado, alumnos de extraedad y repetidores, 1987

	Sudamérica		Centroamérica y Panamá ^c	Golfo de México ^d	Caribe de habla inglesa ^e	Total
	Brasil ^a	Resto ^b				
Matrícula de primer grado	7 008 806	2 942 880	863 676	3 570 832	93 718	14 479 912
Edad teórica	7	6-7	6-7	6-7	5-6	
Alumnos con un año o más de extraedad	4 081 428	1 227 882	440 401	1 397 995	20 932	7 168 638
• Porcentaje	58.2	41.7	51.0	39.2	22.3	49.5
Número máximo de alumnos que no se matriculan a los 7 años	926 360	159 588	99 452	18 199	3365	1 206 964
• Porcentaje de la matrícula	13.2	5.4	11.5	0.5	3.6	8.3
Número mínimo de repetidores	3 155 068	1 068 294	340 949	1 379 796	17 567	5 961 674
Tasa de reprobación (mínima)	45.0	36.3	39.5	38.6	18.7	41.2

Fuente: UNESCO/OREALC, 1990. a) 1986; b) Bolivia, Colombia, Chile Ecuador, Uruguay, Venezuela; c) Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá; d) República Dominicana, Cuba, México; e) Aruba, Dominica, Guyana, Jamaica, Sta. Lucía, Surinam.

Para América del Sur se ha estimado una tasa de reprobación de 47.5%, recurriendo a modelos de simulación capaces de computar las tasas mínimas de repetición que resultan consistentes con el flujo de cada cohorte de alumnos por los diversos grados del sistema (Schiefelbein, 1989: 19). Los resultados de los modelos de simulación fueron puestos a prueba en dos estudios de campo (Cuadra y Ewert, 1987 y Wynn Crowder, 1988) y en dos de seguimiento de cohortes por edades (Alonso, 1988 y Schiefelbein, 1989). Las tasas estimadas de reprobación para el primer grado se muestran en el cuadro 5. Se observa una lenta reducción de las tasas de repetición en seis países, mientras que en dos de ellos se aprecian aumentos y en los dos restantes permanecen constantes a lo largo del periodo. El problema de la repetición requiere de algún tipo de atención permanente, o de lo contrario las tasas comienzan a crecer de nuevo, como en el caso de Chile (entre 1983 y 1985) y Uruguay (de 1981 a 1984).

**CUADRO 5. Tasas de repetición para primer grado, estimadas con el modelo
Rates para educación primaria, en los periodos indicados (en porcentajes)**

Año	Argentina	Bolivia	Brasil	Colombia	Chile	Ecuador	Paraguay	Perú	Uruguay	Venezuela
1970	36.3					36.7				
1971	33.6		55.8			36.7	40.1	41.8		15.6
1972	33.6	37.0	56.0	51.9	30.5	37.8	39.3	44.3	24.0	13.6
1973	35.7	33.8	54.4	50.5	32.6	34.4	37.2	41.2	20.3	20.8
1974	28.9	34.8	53.7	52.1	29.9	36.5	34.1	35.8	22.2	22.9
1975	28.8	35.0	54.6	54.0	27.0	35.7	39.3	33.5	23.7	26.9
1976	31.9	34.4	54.5	55.0	29.9	38.8	36.7	31.5	23.2	29.6
1977	30.5	33.2	57.5	57.3	30.0	35.7	37.8	37.7	19.8	27.0
1978	27.0	34.4	62.1	53.4	28.3	38.1	36.1	39.4	17.9	29.5
1979	27.7	33.7	57.4	45.8	25.1	40.0	35.2	43.3	17.9	29.8
1980	29.0	30.7	57.8	52.4	22.1	39.9	32.9	43.5	18.9	30.6
1981		32.8	57.9	42.4	13.8	39.1	32.6	45.8	17.6	30.1
1982		31.0	57.4	44.3	10.0	37.7	27.3	47.8	23.2	25.8
1983		34.2	57.6	42.0	10.0	36.2	29.1	45.2	21.7	26.5
1984		33.8	54.3	45.6	18.3		29.5	46.8	21.5	25.6
1985		33.5		35.7	14.0				19.1	
Cambio de intervalo										
%	7.2	3.5	1.5	16.2	16.6	-3.2	10.6	-5.0	4.9	-10.0

Fuente: Resultados del modelo “Rates” con información del Banco de Datos de la UNESCO.
Nota: Las diferencias que aparecen en el último renglón se refieren a la comparación entre el primero y el último año del periodo considerado.

En síntesis, las altas tasas de repetición que afectan a los alumnos desfavorecidos se asocian con: altos costos para el alumno en términos de tiempo desperdiciado y baja autoestima; reducción de la eficiencia de los maestros debido a la heterogeneidad de edades; inequidad antidemocrática en los resultados educativos por grupo social (y también desperdicio de recursos públicos destinados a la educación). Aunque solo hemos comentado las cifras correspondientes al primer grado, las cifras globales para los grados subsiguientes sugieren que los problemas de repetición en los grados superiores pueden ser de magnitud similar a los de primer grado (véase cuadro 6). Por tanto, elevar la calidad de la educación para reducir la repetición probablemente sea la primera tarea nueva que deberán cumplir los países de América Latina durante los noventa.

CUADRO 6. América Latina y el Caribe: educación primaria, distribución de la matrícula escolar en los primeros tres grados, de acuerdo con la edad de los alumnos en relación con la edad teórica^a para cada grado, 1987

	<i>Sudamérica^b</i>		<i>Centroamérica y Panamá^c</i>	<i>Golfo de México^d</i>	<i>Caribe de habla inglesa^e</i>	<i>Total</i>
Primer grado. Matrícula	7 008 806	2 942 880	863 676	3 570 832	72 794	14 458 988
Porcentaje de extraedad	39.0	29.0	26.9	17.7	4.5	30.8
Porcentaje con edad inferior a la teórica	10.4	1.3	8.5	2.1	1.9	6.3
Segundo grado. Matrícula	4 639 855	2 323 391	581 011	2 980 439	69 949	10 594 645
Porcentaje de extraedad	45.2	35.2	36.0	23.8	7.2	36.2
Porcentaje con edad inferior a la teórica	8.5	4.8	11.2	4.9	4.1	6.8
Tercer grado. Matrícula	3 482 035	2 088 503	475 941	2 762 620	80 467	8 889 566
Porcentaje de extraedad	47.4	38.2	36.9	21.3	21.3	36.3
Porcentaje con edad inferior a la teórica	8.4	5.2	11.5	12.0	4.0	8.9
Matrícula total	15 130 696	7 354 774	1 920 630	9 313 991	223 210	33 943 199
Porcentaje de extraedad	42.9	33.6	32.1	20.7	11.4	34.0
Porcentaje con edad inferior a la teórica	9.4	3.5	10.0	5.9	3.4	7.1

Fuente: SIRI-OREALC-UNESCO Survey, 1987; UNESCO. Statistical Yearbook 1988, Paris, 1988.

a) Se considera como edad teórica la edad oficial de ingreso a un grado.

b) No incluye Argentina, Paraguay, Perú y Uruguay.

c) No incluye Guatemala.

d) No incluye Haití.

e) Corresponde a Aruba, Dominica, Granada, Jamaica y Surinam. En el caso de Jamaica, no se incluyen los 12 700 niños matriculados en el sistema privado.

Los alumnos desfavorecidos deben aprender a leer (comprendiendo lo que leen)

La elevación de los bajos niveles de lectura debe constituir la segunda tarea para avanzar hacia una educación para la democracia. Las altas tasas de repetición en primer grado indican el porcentaje de estudiantes incapaces de leer palabras sencillas. Observaciones realizadas en diversas escuelas de la región latinoamericana señalan en forma consistente que incluso los estudiantes de quinto y sexto grados, procedentes de familias desfavorecidas, tienen dificultad para entender lo que leen. Demasiados alumnos de primer grado (más de 50% de los de zonas rurales y urbano-marginales) son incapaces de leer palabras sencillas, generalmente reprueban y tienen que repetir el primer grado.

Aprender a leer (comprendiendo lo que se lee) es el punto nodal de la educación para la democracia. Aunque representa el primer paso hacia la autonomía (y para acceder a las plataformas de campaña y a las propuestas de diferentes grupos políticos), por lo general se da por hecho entre quienes diseñan el currículo, ya que estos constituyen un grupo muy selecto (generalmente profesores universitarios que ganan de cinco a diez veces más que los maestros de primaria), que se especializan en enseñar a los futuros maestros cómo enseñar a leer, mientras que sus hijos aprenden antes de matricularse en el nivel preescolar.

Las escuelas normales y los centros de formación de maestros no asignan suficientes recursos para capacitar a los futuros maestros en la enseñanza de la lectura. Más bien se concentran en recordarles que una de sus tareas importantes es identificar y reprobar a los alumnos de primer grado que no son capaces de decodificar el sonido de las letras al final del año escolar (con el fin de asegurar que están preparados para el segundo grado). Esta es una vieja y asentada tradición y, por tanto, los niveles de repetición en el primer grado son un indicador proxy de la habilidad para vincular signos con sonidos al final de ese grado (ya que el español es una lengua fonética), lo que representa el paso básico para el desarrollo de las habilidades de lectoescritura.

En síntesis, el alto nivel de repetición en primer grado es un indicador de que la baja calidad de la educación obliga a casi la

mitad de los alumnos de este grado a pasar dos años de escolaridad asociando letras con sonidos (el paso más elemental del proceso de aprender a leer). Deben explorarse estrategias para destinar más recursos a la capacitación de maestros, diseñar libros de texto, pedir a los alumnos que lean las instrucciones de trabajo, usar sistemas de tutorías niño-a-niño, relacionar los contenidos con la vida diaria, extender el tiempo disponible para el aprendizaje y proporcionar equipo electrónico si se busca cumplir con esta segunda tarea.

Los alumnos deben aprender a comunicarse por escrito, al menos mediante mensajes sencillos

La participación de un ciudadano en la sociedad moderna exige la habilidad de manejar mensajes escritos. Desafortunadamente, los alumnos de zonas rurales o urbano marginales que logran alcanzar el quinto o sexto grado no son capaces de entender o mandar instrucciones incluso sencillas (aunque sí son capaces de identificar palabras). A estos alumnos se les pide que escriban sobre un tema libre solo una o dos veces por año: generalmente una descripción de una página sobre lo que hicieron durante las vacaciones. La escasa práctica de escritura libre es especialmente dañina, dado que esta se encuentra asociada a un proceso de pensamiento sistemático y es la etapa final de dicho proceso.

La habilidad para seguir instrucciones y enviar mensajes es la tercera tarea, que va un paso más allá de la lectura y la escritura. Para operar un teléfono moderno, un horno de microndas, una videocasetera, se requiere de la lectura de un manual de diez páginas, así como de la habilidad para digitalizar mensajes escritos. El correo electrónico y el fax funcionan con mensajes escritos. Los juguetes y los equipos para el hogar vienen en paquetes desensamblados que hay que armar siguiendo largas (y a veces complejas) instrucciones. Las máquinas expendedoras automáticas, los medios de transporte y los teléfonos públicos se operan con instrucciones y mensajes escritos específicos. En síntesis, los niños deben adquirir la habilidad para comunicarse por escrito si quieren llegar a ser ciudadanos con participación plena.

La habilidad de los niños para comunicarse por escrito varía enormemente de acuerdo con el nivel socioeconómico. Pruebas aplicadas en cinco países latinoamericanos en cuarto y sexto grados, muestran grandes diferencias en cuanto al rendimiento entre niños de distintos grados de ingreso. El rendimiento en las zonas rurales es inferior a las medias nacionales, pues las zonas rurales coinciden en mucho con las regiones económicamente deprimidas.⁴ Por ejemplo, las calificaciones netas (deduciendo las posibilidades de acierto por azar en preguntas de cuatro opciones) del quintil más bajo de alumnos chilenos, representan solo una tercera parte de las calificaciones netas del quintil más alto.⁵ Estas diferencias son tan grandes o incluso mayores que las que existen entre los países latinoamericanos y los países de mayor nivel de desarrollo.

En síntesis, en América Latina y el Caribe deben tomarse medidas para identificar los problemas de comunicación, entre otros, de los alumnos desfavorecidos que pueden estar afectando las altas tasas de reprobación.



Los niños deben estar expuestos a buenos modelos de comportamiento

La cuarta tarea consiste en exponer a los niños a buenos modelos de comportamiento democrático. Los valores se aprenden mediante el juego de roles, la vivencia de experiencias satisfactorias y las oportunidades de observar e interactuar con personas valiosas. Para que los niños puedan convertirse en agentes de la democracia, tienen que practicar valores democráticos y ser estimulados por modelos de liderazgo en la escuela. El gobierno escolar con cambios periódicos de responsabilidades durante el año, representa un mecanismo valioso en el que los niños pueden apreciar las ventajas y limitaciones de una vida cívica y democrática.

⁴Un estudio en el sur de Chile detectó que 66% de alumnos urbanos y 83% de alumnos rurales tenían problemas con la lectura de comprensión (A. Repossi, J. Araneda *et al.*, 1989).

⁵Los alumnos chilenos que proceden de familias del quintil de ingresos más alto logran 80% de respuestas correctas, mientras que los estudiantes del quintil más bajo logran 40% (debe utilizarse un factor de corrección de 25%, ya que las pruebas consisten en preguntas de cuatro opciones).

Investigaciones basadas en observaciones del salón han mostrado que alrededor de una cuarta parte del tiempo de clase, en las escuelas tradicionales, se dedica al control de la disciplina, y que las escuelas ofrecen pocas oportunidades para el pensamiento autónomo (Rodríguez, 1990; Filp, Cardemil *et al.*, 1987; Filp, 1988; López, 1988; Assael y otras, 1989). Las escuelas tradicionales no diseñan experiencias de aprendizaje capaces de desarrollar prácticas democráticas tales como: tolerancia a las opiniones diferentes, habilidad para trabajar en grupo, para tomar decisiones limitadas, para formular preguntas, o autoconfianza basada en el valor que la escuela le otorga a la cultura local.

En síntesis, la escuela pública tradicional (urbano-marginal o rural) no está haciendo un uso activo de las oportunidades para desarrollar valores democráticos ni para estimular el proceso gradual de autonomía.

Los niños deben ser capaces de aprender observando el contexto

La quinta tarea consiste en desarrollar la habilidad de observar el contexto y aprender de él. Los niños deben ser capaces de observar por ellos mismos, de describir con precisión y de pensar en forma sistemática sobre lo observado. La educación debe conducir a la habilidad de pensar por sí mismo, en lugar de repetir creencias convencionales. Una vez que estos elementos se encuentren arraigados, pueden ser complementados con ejercicios de analogías, discrepancias, inconsistencias, búsqueda de información, habilidad para comunicarse con los demás, y disponibilidad de aprender de los errores. El uso de la riqueza del contexto en estas experiencias de aprendizaje, también ayuda a asegurar que el rendimiento escolar resulte lo más independiente posible del nivel socioeconómico de la familia del alumno.

En América Latina, la mayoría de los niños saben que “6 x 7” es igual a 42, pero los alumnos del último grado de la educación primaria no pueden estimar el número de metros cuadrados de un salón que mide 7 m de largo y 6 m de ancho. Pueden ser capaces de repetir los nombres de los componentes de una flor, pero nunca los han visto en una flor de verdad. Pueden mostrar

su país en un mapa, pero nunca han elaborado un mapa de su barrio o comunidad. Pueden identificar el norte en un mapa, pero no han reconocido el norte en su propio salón de clases. Pueden hablar de problemas de salud, pero no han tenido oportunidad para identificar las enfermedades en su familia y los tratamientos más usuales.

En síntesis, el aprendizaje de los alumnos puede compararse con aprender fútbol memorizando los grandes juegos del pasado y los nombres de los jugadores, sin haber asistido nunca a un juego ni tomado una pelota

El aprendizaje a partir de experiencias relevantes no solo asegura la capacidad de seguir aprendiendo después de egresar de la escuela, sino hace que el proceso de aprendizaje mismo sea más fácil de entender. Además, de esta forma, la sociedad se daría cuenta de que la escuela está ofreciendo herramientas útiles para el desarrollo de una vida creativa y satisfactoria. En tal caso, habría mayores recursos para la educación y para los salarios de los maestros.

En síntesis, todos los ciudadanos tienen el derecho de continuar desarrollando su potencial y, al mismo tiempo, el de la comunidad. Por tanto, todos los niños deben ser capaces de aprender a aprender observando el contexto, y de aprender a valorar su cultura en el proceso.

LAS LIMITACIONES DEL ACTUAL MODELO EDUCATIVO PARA CUMPLIR CON ESTAS NUEVAS TAREAS

La evidencia disponible sugiere que el modelo tradicional de enseñar “al alumno medio” no puede proporcionar la calidad de la educación requerida para enfrentar las nuevas tareas de una educación para la democracia en la América Latina de los noventa. Este modelo tradicional necesariamente reprobará al alumno que se encuentra debajo de la media (casi siempre un alumno desfavorecido) y además no podrá enfrentar exitosamente las tareas señaladas en la sección anterior. Por tanto, se necesitan nuevos métodos de enseñanza para enfrentar estas tareas y nuevas estrategias de asignación de los recursos para tener éxito en su implantación. Estos se discuten en los siguientes dos apartados.

Los estudiantes desfavorecidos no desarrollarán las cinco tareas descritas en la sección anterior, porque la mayoría de ellos asiste a una escuela latinoamericana “típica”, esto es, a una escuela que: a) enseña al alumno promedio y se olvida de los niños que no son capaces de seguir el currículo; b) sigue un currículo nacional sin utilizar ejemplos de la vida local cotidiana para desarrollar estrategias de aprendizaje interesantes; c) es incapaz de ofrecer dedicación adicional a alumnos de más lento aprendizaje que requieren más tiempo que el promedio para lograr un determinado aprendizaje; d) no estimula el cuestionamiento y el razonamiento; y e) no cuenta con computadoras ni con equipos que se utilizan para motivar a los alumnos de los niveles socioeconómicos superiores (y que terminan por elevar los estándares curriculares dado que estos estudiantes son capaces de mejorar su rendimiento).

En lo que resta de este apartado analizaremos los tres elementos centrales que limitan la capacidad del modelo escolar típico para enfrentar las nuevas tareas. El foco del análisis es el impacto sobre el comportamiento de los maestros y sobre los procesos de aprendizaje real de los niños socioeconómicamente desfavorecidos (Finn, 1990). La relevancia del análisis depende de una identificación realista de la escuela típica. Ya que los problemas de repetición afectan fundamentalmente a los niños pertenecientes a la mitad inferior de la distribución del ingreso, hemos seleccionado, como escuela típica, a la escuela pública destinada a niños de zonas urbanas marginales y rurales (CPEIP, 1984). Desafortunadamente, el análisis de cada uno de los tres componentes centrales nos lleva a concluir que son pocas las innovaciones que pueden introducirse en una escuela típica, si lo que se persigue es elevar la calidad de su educación bajo condiciones de restricciones económicas severas.

El problema del modelo frontal de enseñanza: la inequidad implícita en la enseñanza del alumno medio

La enseñanza del alumno medio –cuando el talento de los alumnos probablemente se distribuya en forma normal– significa que aquellos cuyo talento es inferior al alumno promedio elegido por el maestro, no aprobarán el grado en cuestión. El problema es aún más serio dada la heterogeneidad de edades en América

Latina (por ejemplo, el cuadro 7 muestra la distribución de los alumnos de 6 a 16 años en primer grado), lo que aplana la curva de distribución del talento y reduce el número de estudiantes cercanos al “promedio” utilizado como referencia. Por tanto, el interés de los estudiantes por debajo del “promedio” de poner atención al maestro es reducido (ya que su única opción es poner o no atención a las instrucciones del maestro). Esto hace que el alumno se porte mal en clase y disminuya aún más la atención puesta en el maestro, lo que provoca mayor repetición y, a la larga, mayor heterogeneidad de edades (ver Cuadro 7).

Probablemente, en América Latina la mitad de las escuelas está alcanzando el nivel cualitativo máximo posible del modelo tradicional frontal destinado al alumno medio.⁶ Muchos maestros se esfuerzan por mejorar el rendimiento del alumno medio, sacrificando el diseño de trabajos más desafiantes e interesantes para los estudiantes más brillantes y condenando a los menos talentosos a reprobar el grado por su incapacidad de seguir el ritmo promedio del trabajo en el aula.⁷ Los maestros intentan compensar esta realidad recurriendo a la capacitación remedial y a esfuerzos adicionales, pero sin éxito. A pesar de los esfuerzos de los maestros, los resultados de los alumnos son pobres, tanto en términos de índices alarmantemente altos de reprobación como de bajos niveles de lectura.

Romper el círculo vicioso de la heterogeneidad de edades significa cambiar el modelo frontal de enseñanza empleado en la escuela típica, pero un cambio tal se enfrenta a una tradición muy arraigada. La mayor parte de los maestros en América Latina (al menos 80%, que son los que cuentan con un título o certificado), han pasado por lo menos 12 años (y muchos como 18 años) sentados en silencio ante sus pupitres o escritorios, mientras que sus docentes han estado hablando o escribiendo en el pizarrón, las más de las veces describiendo hechos, definiciones y afirmaciones que hay que memorizar.

⁶Solo 30% de los maestros de primaria carecen de título o certificado profesional, aunque alrededor de 10% lo ha obtenido a través de sistemas de capacitación en el trabajo. Hay suficientes maestros capacitados, pero aún no existen incentivos salariales para atraerlos a zonas aisladas o riesgosas (E. Schiefelbein, J. C. Tedesco *et al.*, 1989).

⁷La tutoría remedial con maestros adicionales, monitores comunitarios y madres de familia ha sido intentada con suficiente éxito, pero no impide la generación de nuevos fracasos. El costo tiende a aumentar mucho cuando se recurre a maestros adicionales.

CUADRO 7. América Latina. Distribución por edades de la matrícula de primer grado (%)

Edad	Argentina 1987	Bolivia 1988	Brasil 1989	Chile 1989	Colombia 1990	Costa Rica 1986	Cuba 1989	Ecuador 1988	El Salvador 1989	Honduras 1986	México 1987	Nicaragua 1989	Panamá 1989	Paraguay 1990	República Domin. 1988	Uruguay 1989	Venezuela 1988
4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
5	0.9	1.7	0.2	0.1	2.7	0.0	7.6	7.6	0.7	0.0	0.9	0.5	2.0	0.0	0.0	0.0	6.1
6	70.8	39.1	10.4	39.2	24.7	34.0	91.1	50.5	11.5	18.9	60.0	19.6	57.6	18.0	14.8	38.1	48.9
7	16.0	30.3	30.5	52.4	29.9	46.9	1.2	27.3	33.8	34.2	22.3	29.7	24.6	55.1	32.1	47.3	25.4
8	6.3	16.2	19.2	6.0	17.8	12.1	0.1	8.4	21.2	20.5	8.4	21.8	9.2	17.3	21.5	10.6	10.8
9	3.0	7.2	13.0	1.4	10.2	4.0	0.0	2.8	12.5	11.6	3.1	12.3	3.7	5.4	13.3	2.7	4.7
10	1.5	3.0	8.9	0.5	6.6	1.7	0.0	1.4	8.6	7.0	5.1	8.3	1.7	2.3	8.7	0.9	2.2
11	0.8	1.1	6.2	0.2	3.5	0.7	0.0	0.8	5.1	3.8	0.2	3.8	0.7	1.0	4.7	0.2	1.0
12	0.4	1.2	4.4	0.1	2.3	0.4	0.0	0.6	3.5	2.2	0.0	2.6	0.4	0.5	2.9	0.1	0.5
13	0.2	0.3	2.9	0.0	1.2	0.1	0.0	0.3	1.8	1.2	0.0	0.9	0.1	0.2	1.3	0.0	0.2
14	0.1	0.0	1.9	0.0	0.9	0.1	0.0	0.2	0.8	0.6	0.0	0.3	0.1	0.1	0.5	0.0	0.1
15	0.0	0.0	1.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.3	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.2	0.0	0.0
16	0.0	0.0	0.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.2	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: La mayoría de los datos provienen de Cuestionarios SIRI, 1989.

A todos los maestros de las escuelas normales o de los centros de formación de maestros se les ha dicho que deben usar métodos activos de enseñanza y se han memorizado los pasos necesarios para dicha práctica, o las características de los modelos pedagógicos disponibles. Pero muy pocos han tenido la oportunidad de participar en un proceso de aprendizaje activo; la mayoría de ellos nunca han visto un aula de acomodo flexible en operación, solo en diagramas.

Un cambio en el modelo de enseñanza frontal significa un cambio de actitud más que de conocimientos. Un buen número de maestros puede llegar a hablar sobre el uso activo de la realidad como base del aprendizaje, sobre el énfasis en la observación en relación con formas más complejas de razonamiento, sobre la vinculación de nuevas ideas con conocimientos que el estudiante ya posee; pueden describir la importancia del gobierno escolar para la adquisición de valores cívicos, o de la imprenta para la destreza en la escritura; pueden discutir sobre el valor humanístico de la capacitación técnica, sobre el recurso a proyectos por contrato, sobre el respeto a los niños que trabajan a su propio ritmo.⁸ Pero muy pocos de ellos han visto una escuela operando siquiera cercanamente con algunos de estos enfoques creativos. Por tanto, pocos maestros latinoamericanos son capaces de enseñar con métodos activos, porque nunca experimentaron estos métodos al ser formados como maestros o al cursar su educación primaria y secundaria.

En síntesis, la escuela típica contiene un mecanismo de inequidad construido a su interior que no permite avanzar más hacia una educación para la democracia, incluso aunque se abran otras nuevas escuelas típicas. Este mecanismo se encuentra en el modelo de enseñanza frontal que opera en la escuela típica y es el único modelo que ha experimentado la mayoría de los maestros latinoamericanos a lo largo de su vida profesional. La combinación de las características de los maestros de una escuela típica y la invitación a repetir acríticamente conocimiento transcrito a la mayor parte de los libros de texto, crea una barrera infranqueable

⁸ Los maestros pueden incluso asociar los nombres de Aristóteles, Pestalozzi, Herbart, Dewey, Freinet, Makarenko, Parkhurst (Dalton) y Montessori con cada uno de estos enfoques educativos (ahora acumulados como legado curricular en D. Tanner y L. Tanner, 1989: 400).

para mejorar la calidad de la escuela típica. Dicha combinación conduce a un callejón sin salida. Se requiere una instrucción de tipo personalizada para mejorar la calidad. Además, “más tiempo para el aprendizaje” y un mayor número de “opciones que aumenten la motivación de los alumnos”, son instrumentos que prometen reducir la heterogeneidad de edades y de actividades para aumentar el tiempo destinado a la tarea. Es difícil implementar cada una de estas tareas en una escuela típica. Por tanto, se requieren cambios drásticos en métodos de enseñanza y en asignación de recursos para que las esperanzas de resultados educativos más democráticos se vuelvan realidad.

El tiempo disponible actualmente para el aprendizaje no es suficiente para cumplir con las tareas de aprendizaje deseables

No existen incentivos para que una escuela típica logre niveles mínimos de tiempo destinado al aprendizaje, menos aún de tiempo realmente dedicado a la tarea. Hay poco tiempo disponible para alcanzar las metas de aprendizaje deseables en una escuela típica debido a un año escolar corto y pocas horas al día, a la ausencia de los actores y al desperdicio del tiempo de los docentes. El número real de días por año escolar en la escuela típica de América Latina es de cerca de 160, y el horario diario varía entre 3 y 5 horas.⁹ El tiempo de enseñanza-aprendizaje se ve reducido porque los actores no asisten a la escuela a lo largo de todo el año. Los alumnos, sobre todo los de zonas rurales, dejan la escuela parte del año, y los maestros recurren frecuentemente a permisos por enfermedad. Las ausencias de los alumnos se relacionan con las épocas de cosecha, con momentos de carga y descarga de camiones o barcos, y con los mercados semanales o mensuales.

Además, el poco tiempo disponible para el aprendizaje se administra mal. Un estudio venezolano sobre administración del aula encontró que solo 40% del tiempo se destina efectivamente a la enseñanza. Del resto, la mitad es tiempo ocioso y la otra mitad corresponde al tiempo de espera entre diferentes actividades

⁹ Una vez descontados los días feriados, el año escolar en Colombia es de 170 días, con un horario de 4 a 5 horas diarias, totalizando 680 a 850 horas por año, contra 1 100 horas en los Estados Unidos, 1 600 en Europa e incluso más en Japón (Toro, 1988).

(Rodríguez, 1990). En Chile, entre 50 y 64% del tiempo de los maestros se dedica a la enseñanza, y entre 22 y 29% al control de disciplina;¹⁰ se han encontrado resultados similares en otros países latinoamericanos. El mal uso del tiempo probablemente se encuentre relacionado con la falta de trabajo tutorial o individualizado en la tradición educativa de la región. Las técnicas “frontales” (de predicación) no permiten que los estudiantes sigan trabajando solos (o en grupos) sobre una tarea de aprendizaje para aumentar el aprovechamiento del tiempo disponible; la falta de motivación aumenta la inquietud de los alumnos y, por tanto, aumenta el tiempo de clase utilizado por el maestro en procedimientos disciplinarios. Todo ello aumenta la heterogeneidad de edades, como ya mencionamos.

Una reforma curricular para implantar una “instrucción personalizada” debe basarse en supuestos realistas sobre la cantidad de tiempo diario que un maestro bien motivado está dispuesto a invertir en la implementación de dicha reforma. Estos supuestos deben construirse basados en las respuestas a preguntas sobre el tiempo que los maestros dedicarán a preparar las clases del día siguiente; el tiempo que destinarán al aula; el tiempo efectivo de enseñanza en el aula (descontando el tiempo destinado a administrar el trabajo en ella); el tiempo que destinarán a la escuela (pero fuera del aula); el tiempo que invertirán en sus casas para preparar clases, calificar exámenes o comentar trabajos. Las respuestas realistas a estas preguntas generarán el perfil de la operación real de la escuela (tomando en cuenta el tiempo requerido para que un maestro poco preparado diseñe experiencias de aprendizaje significativo). Dicho perfil probablemente revelará la disponibilidad de muy poco tiempo adicional al del horario regular de clases, y seguramente será muy distinto del conjunto de actividades que lleva a cabo el grupo de maestros que leen este artículo. Por tanto, la pregunta es: ¿cómo introducir cambios sin ampliar el horario de trabajo real de los maestros? Afortunadamente hay casos en que este cuasi-milagro ha sido implementado. De otra forma, nuestro análisis terminaría aquí (Schiefelbein, 1991).

¹⁰ Dos sesiones de observación, 180 minutos en total, en una escuela popular con un currículo personalizado (Filp, Cardemil *et al.*, 1987). V. Espínola señala que los maestros pasan solo 72.5% del tiempo de clase dentro del aula (1990: 42).

Dadas las limitaciones del tiempo de los docentes y la tarea de largo plazo de modificar las actitudes de los maestros, la solución exitosa ha consistido en producir una generación enteramente nueva de libros de texto autoinstruccionales, con instrucciones paso-a-paso. Completan la estrategia una etapa previa de escuelas de demostración, que ofrecieron la certeza de que era fácil implementar la reforma, y un proceso de capacitación de maestros en ejercicio. Los libros de texto autoinstruccionales deben cumplir con un conjunto de criterios. Por ejemplo, si se programa trabajo grupal y las tareas son del tipo “respuesta correcta”, el grupo rápidamente descubrirá que una persona sola puede hacer el trabajo mejor y más rápidamente. En ese caso habrá poca interacción, y la investigación educativa ha mostrado que es justamente la interacción la fuente principal de aprendizaje en el trabajo en grupo (Cohen, 1990: 134-138).

En síntesis, debe producirse un nuevo género de libros de texto que incluya instrucciones paso-a-paso sobre cómo deben trabajar los alumnos. Este es un proceso de largo alcance que debiera iniciarse tan pronto como sea posible y completarse en muchas ediciones posteriores.

La escasez de opciones para los alumnos reduce su motivación y el desarrollo de sus habilidades intelectuales

En la escuela típica existen muy pocas opciones para el alumno de alcanzar altos niveles de motivación, reducir la heterogeneidad de edades e incrementar el tiempo destinado a la tarea. La investigación disponible basada en observaciones en el aula sugiere que los alumnos de la escuela latinoamericana típica tienen pocas oportunidades de pensamiento autónomo (Filp, 1987; López, 1988; Assael y otras, 1989). La mayoría de los maestros solo acepta preguntas relativas al tema (generalmente aburrido) que se está transcribiendo (o “cubriendo” en el pizarrón u oralmente), y reprime el cuestionamiento original. La mayoría de las preguntas de los docentes requiere respuestas repetitivas y memorísticas que carecen del significado necesario para estimular el pensamiento.

La escritura libre de los alumnos se minimiza, pues el modelo frontal de enseñanza utiliza el tiempo del aula para la transmisión

de datos, y los maestros tendrían que destinar tiempo extraescolar a calificar y comentar estos trabajos. La organización de la escuela típica no permite que los maestros lleven a cabo este trabajo dentro del horario escolar. De hecho, los escritos libres detectados en las visitas a escuelas se reducen a una o dos páginas por año (generalmente se pide a los alumnos que escriban una descripción de una página sobre lo que hicieron durante las vacaciones de medio ciclo). Un método de enseñanza frontal basado en la copia o en la memorización, no permite que los alumnos tomen decisiones personales.

La existencia de opciones para los alumnos (aunque sean limitadas) implica el desarrollo simultáneo de varias experiencias de aprendizaje en el mismo salón de clases, mientras que la enseñanza frontal permite solo una. La existencia de opciones es especialmente importante en el caso de grupos con gran heterogeneidad de edades, y por tanto, la ausencia de estas es especialmente dañina para los estudiantes desfavorecidos matriculados en este tipo de grupos.

En síntesis, de no reducirse drásticamente el tiempo que los maestros pasan hablando o copiando en el pizarrón, no habrá oportunidades para que los alumnos se involucren en procesos de pensamiento real ni en actividades capaces de atraer su atención. Este cambio en la distribución del tiempo representa, de hecho, la introducción de todo un conjunto de métodos de enseñanza centrados en el niño, así como la posibilidad de incluir conocimientos de la vida diaria en el diseño de experiencias de aprendizaje.



EL *RATIONALE* DE UNA EFECTIVA EDUCACION PARA LA DEMOCRACIA

El análisis anterior permite concluir que, dada la inequidad construida al interior de la escuela típica, debe implantarse un nuevo modelo. Este debe ofrecer una instrucción personalizada, inicialmente basada (pero con el tiempo menos dependiente) en libros de texto autoinstructivos con instrucciones paso-a-paso sobre cómo pueden trabajar los alumnos. Por tanto, los maestros tendrían tiempo para dedicarlo a la evaluación formativa de los alumnos (especialmente en la escritura libre), al planteamiento de preguntas capaces de desatar procesos de pensamiento, al diseño de activida-

des que aumenten la motivación y la atención, o al cambio de las instrucciones del libro de texto cuando lo consideren necesario.

Suponiendo que existe consenso sobre la necesidad de este “nuevo” modelo (que replantea viejos principios), el verdadero reto consiste en diseñar la forma de operar y de mejorar tal modelo. Afortunadamente, este modelo ya se encuentra operando en unas 20 000 escuelas colombianas. Su éxito ha sido probado en múltiples ocasiones, y el modelo ha sido detalladamente descrito (Schiefelbein, 1991). La Escuela Nueva Multigrado pasa de grado a una proporción mayor de alumnos y, a pesar de eso, obtienen mejores rendimientos que los alumnos de las escuelas graduadas (véase cuadro 8). Por tanto, el objetivo de este apartado es presentar el *rationale* del modelo de la Escuela Nueva colombiana (en lugar de una receta) y de usar este *rationale* tanto para pensar sobre las características de una educación para la democracia como para seleccionar entre modelos escolares alternativos y para mejorar los modelos en operación. Esta primera versión del *rationale* (o versiones mejoradas) pueden ayudar a movernos en el camino de sistemas mejores de entrega de una educación para la democracia, capaces de operar con los recursos que cada país latinoamericano pueda asignar a la educación.

CUADRO 8. Colombia. Repetición, trabajo y resultados de cinco pruebas aplicadas a los alumnos

Indicador	Grado	"Escuela nueva" N Calif. S			Escuela Rural N Calif. S			Diferencia (%)
Repetidores	Todos	47.2			53.9			6.7
Alumnos que trabajan	Todos	38.3			40.2			1.9
Autoconcepto académico	Todos	1 840	36.1	5.4	1 166	35.8	5.5	100.8*
Autoconcepto social	Todos	1 850	33.1	4.8	1 176	32.4	5.0	102.2*
Actitudes sociales/cívicas	1º	1 060	13.2	3.1	587	12.4	3.2	106.5*
Actitudes sociales/cívicas	3º	735	15.4	2.7	466	14.8	2.5	104.1*
Matemáticas	3º	1 143	15.3	7.3	681	13.7	6.7	111.7*
Español	3º	1 143	13.8	5.2	684	11.6	5.4	119.0*
Matemáticas	5º	743	13.9	6.2	516	14.0	6.2	99.3
Español	5º	744	15.4	5.1	510	14.2	5.1	108.5*

Fuente: C. Rojas y Z. Castillo, Instituto SER de Investigación, 1988.

*Significativo al nivel del .05 o menos.

Si bien la Escuela Nueva primero motiva a los maestros generando una visión compartida en la escuela de demostración, después les proporciona oportunidades continuas para el desarrollo docente, exponiéndolos a un conjunto de principios incluidos en la secuencia de actividades sugeridas en los materiales instruccionales. La Escuela Nueva opera con una combinación de siete enfoques que se presentan en forma simultánea en todas las actividades escolares (experiencias de aprendizaje) y que gradualmente se van implementando mejor conforme los maestros se van sintiendo más y más a gusto en su nuevo rol de liderazgo, van compartiendo metas y van promoviendo el compañerismo. A continuación describimos estos siete enfoques.

En búsqueda de la participación y del beneficio a todos los actores implicados

El programa de Escuela Nueva busca la involucración de cada maestro, niño y miembro de la comunidad no solo en el proceso educativo sino en el mejoramiento de la calidad de vida de todos los actores. Se capacita al maestro en un conjunto de actividades específicas, se elevan las recompensas profesionales, y se ofrecen oportunidades de acceder a conocimientos tanto sobre la comunidad como sobre métodos de enseñanza, diariamente y en talleres colectivos mensuales

La Escuela Nueva maximiza la involucración de los alumnos a varios niveles –discusiones del grupo completo, grupos cooperativos y proyectos individuales– y hace explícita referencia a la experiencia cultural y personal del alumno en la mayoría de las situaciones de aprendizaje, para hacer del ambiente de clase un lugar que promueva la seguridad, y de la instrucción un proceso relevante.¹¹ Cuando los alumnos sienten que su cultura es valorada, aumenta su autoestima, y con ella también el rendimiento.¹² Al mismo tiempo, los estudiantes aprenden a aprender por su

¹¹ Se han utilizado estrategias similares en la personalización de la instrucción escolar (McLaughlin y Talbert, 1990: 230-235).

¹² El currículo también puede hacerse más relevante. Por ejemplo, temas relativos a la sobrevivencia del niño puede diseminar información valiosa y contribuir a la supervivencia de sus hermanitos.

cuenta, y crecen en autonomía al tomar decisiones y al hacer uso de su propio conocimiento en el ambiente de aprendizaje.¹³

En coincidencia con resultados de investigaciones recientes (Becher, 1984), se favorece altamente el aprendizaje de los estudiantes de la Escuela Nueva mediante la activa incorporación de los padres en el apoyo al aprendizaje de sus hijos. La Escuela Nueva ofrece a los padres, familiares y a la comunidad la oportunidad de participar en debates sobre las actividades escolares; de sentir que crean cultura (como lo señala Paulo Freire), de que su cultura es valorada en las actividades escolares cotidianas (a través de los múltiples ejemplos locales incluidos en las experiencias de aprendizaje); y de contribuir en aspectos claves del desarrollo escolar.¹⁴ Por ejemplo, se le pide al artesano local, capaz de trabajar el barro, que enseñe a los niños pequeños a manipular el barro para moldear sus primeras letras.¹⁵ Como resultado de esta actividad, el artesano participa en las actividades escolares y su trabajo es valorado, el maestro obtiene materiales de aprendizaje y los niños aprenden a leer de una manera motivante.¹⁶

La relación entre las tareas de aprendizaje de destrezas y la vida cotidiana

La Escuela Nueva vincula la enseñanza de destrezas discretas con aplicaciones apropiadas a la vida cotidiana, con el fin de dar a los estudiantes un sentido de finalidad. La enseñanza de destrezas vinculada a los ejemplos de la vida cotidiana fomenta la expresión y el análisis escrito, el pensamiento matemático y la comprensión de lo que se lee. Este enfoque es especialmente importante para

¹³ El que el alumno se dé cuenta de sus estrategias de aprendizaje parece aumentar su participación y responsabilidad, y ayuda a que el conocimiento sea más satisfactorio y efectivo. Véase Chadwick, 1988: 163-205.

¹⁴ Los sucesos de finales de los ochenta en los Estados Unidos tales como el plan Chicago para la reorganización escolar y programas estatales para la elección escolar, claramente demuestran la creciente importancia de la participación de los padres y de la ciudadanía en asuntos escolares. Véanse Lieberman y Miller, 1990: 761.

¹⁵ Aquí la Escuela Nueva está recurriendo al "Modelo de Aprendiz" (Flechsigt y Schiefelbein, 1985).

¹⁶ Cuando el alumno interroga a su madre sobre la receta de la comida favorita (actividad que puede terminar con la madre preparando ese guiso con los alumnos del grupo en la escuela); cuando le pregunta a su abuelo cómo era el pueblo hace 30 o 50 años o cuando le pregunta al padre sobre cómo realiza su trabajo y escribe cuidadosamente las respuestas que serán comentadas en la escuela, se produce un encuentro natural entre la escuela y la vida.

el caso de alumnos rezagados, que a menudo encuentran menos sentido al aprendizaje de destrezas que los estudiantes más avanzados; en consecuencia, requieren apoyo para descubrir el sentido de lo que hacen en la escuela. En cualquier caso, el material de lectura de la Escuela Nueva refleja y respeta las experiencias vitales y los antecedentes de los alumnos

La escritura para el pensamiento sistemático y el intercambio de opiniones

El currículo de la Escuela Nueva enfatiza la comunicación escrita significativa como el último paso de un proceso de pensamiento. La Escuela Nueva ha enfatizado el valor de las actividades de escritura como medio para ayudar a los alumnos a explorar, organizar y redefinir sus ideas sobre sí mismos, y a construir y presentar sus propias interpretaciones del medio ambiente y de las materias escolares.¹⁷ Los textos autoinstruccionales aprovechan las experiencias y conocimientos de los alumnos, así como los ámbitos de la experiencia que son menos familiares (sobre todo en los materiales utilizados para la autoevaluación). La Escuela Nueva da menos importancia al aprendizaje de la mecánica de la lengua escrita (ortografía, puntuación y gramática)¹⁸ aislada del acto de comunicarse por escrito; más aún, reconoce la importancia de relacionar la lectura, la escritura y la expresión oral (Durst y Newell, 1989: 375-394). Los textos autoinstruccionales integran todos los aspectos de la enseñanza de la lectoescritura al hacer que los alumnos lean y discutan sobre lo que escribieron, o al hacerlos escribir sobre lo que leyeron. Los libros de texto indican cada uno de los momentos del proceso de aprendizaje cuando se pide a los alumnos que escriban. Se sugiere la reescritura en grupo de textos individuales, con el fin de reducir el tiempo de los maestros dedicado a la calificación o evaluación formativa de los trabajos

¹⁷ El aprendizaje puede en verdad ser aprendizaje en el sentido de descubrimiento, pues los niños rara vez saben exactamente lo que van a decir antes de decirlo (Britton, 1982: 110).

¹⁸ Las dificultades implícitas en la evaluación directa de la escritura han conducido a evaluar la capacidad de escritura mediante exámenes de gramática y de uso lingüístico (Véase Huot, 1990: 237-263). El tiempo que requiere el maestro para evaluar escritos individuales puede ser también un factor que explique el énfasis sobre la gramática. Esto se resuelve en Escuela Nueva mediante la escritura grupal después de la preparación de escritos individuales.

escritos. En cualquier caso, los maestros tienen tiempo para evaluar el proceso de los alumnos, pues las instrucciones básicas y la información necesaria para que los alumnos puedan trabajar, se encuentran ya disponibles en los textos y no tienen que ser entregados por el maestro a cada grupo; él solo tiene que responder preguntas específicas de parte de los alumnos

Decisiones para mejorar la motivación y desarrollar el pensamiento

La Escuela Nueva fomenta la toma de decisiones (entre opciones delimitadas) por parte de los alumnos, con el fin de mejorar la motivación y desarrollar el pensamiento. Cada vez que los alumnos toman una decisión sobre su aprendizaje se comprometen con sus implicaciones y desarrollan un proceso de pensamiento sistemático. Los alumnos de la Escuela Nueva son estudiantes altamente interesados, motivados y trabajadores porque, entre otras cosas, trabajan con ejemplos que les son cercanos de manera interesante y significativa para ellos. Los textos autoinstruccionales los obligan a optar (dentro de un marco curricular global que garantiza que todos desarrollarán habilidades complejas similares)¹⁹ con el fin de seleccionar estos ejemplos: ¿Qué cuentos vamos a estudiar? ¿Cómo podemos expresar nuestras ideas sobre estos cuentos? ¿Quién nos puede informar sobre ese problema? ¿Cómo se puede equilibrar la información con el arte para hacer un gran poster?

La regla básica es muy sencilla: siempre que el texto autoinstruccionable pueda dar al alumno una opción de cualquier tipo, lo hace. Lo único mejor a pedir al alumno que opte entre diferentes modalidades de aprendizaje es que genere sus propias opciones (probablemente después de que la Escuela Nueva haya operado durante dos años y los maestros sean capaces de diseñar más experiencias de aprendizaje por su cuenta, esto se pueda lograr). Si se emprendiera un estudio sobre las opciones disponibles para los alumnos de escuelas tradicionales, debería incluir al menos las siguientes cuatro preguntas: ¿Qué tan frecuentemente tienen

¹⁹ Observar, clasificar, describir, ordenar, comparar, inferir, deducir, evaluar o tomar decisiones.

los alumnos oportunidades de optar en el salón de clases? ¿Qué tan frecuentemente sienten los alumnos que tienen el control de sí mismos? ¿Cuántas decisiones verdaderamente importantes pueden tomar los alumnos? ¿Qué tan frecuentemente se sienten importantes los alumnos en el salón? (Mamchur, 1990: 636). El siglo XXI requiere nuevas mentalidades y la lectura, la escritura y la aritmética no son actos naturales de la mente (Ornstein y Erhlich, 1989). Por tanto, las opciones de los alumnos pueden ayudar a crear estas nuevas mentalidades, adaptadas a las exigencias del nuevo mundo.

La certeza de que el horario del maestro deja tiempo para la tutoría individual

El maestro de la Escuela Nueva puede tener una entrevista larga con un alumno, porque el resto está ocupado con su trabajo. Si los otros alumnos están compartiendo ideas y destrezas, el maestro puede relajarse y escuchar con cuidado a ese alumno individual. El material instruccional debe reducir el tiempo que los maestros destinan a dar instrucciones o a proporcionar información estándar (que puede escribirse en un texto). Los maestros de la Escuela Nueva son capaces de ajustar la técnica pero no se espera que ellos creen toda una nueva técnica de comportamiento en el aula. Entre más experiencia tenga un maestro de la Escuela Nueva, más dispuesto estará a adaptar el material a las diferencias individuales.



La adopción de una concepción de *Mastery Learning* al rendimiento educativo

La Escuela Nueva presenta el material dividido en pequeñas unidades; las lecciones se presentan fundamentalmente a través de material escrito, pero hay oportunidades de que los maestros expongan algunas lecciones (en los casos en los que no se requieren conocimientos previos); los alumnos transitan por estas lecciones a su propio ritmo, y se autoevalúan con referencia a materiales apropiados o se autoexaminan con pruebas formativas sobre

cada unidad.²⁰ El maestro decide cuáles estudiantes reprueban la evaluación final (sumativa) y les da (o consigue que estudiantes mayores les den) apoyo tutorial individual o grupal sobre la unidad, antes de continuar con material nuevo. En síntesis, la Escuela Nueva persigue el equilibrio entre el *Learning for Mastery* de Bloom y el Sistema Personalizado de Instrucción de Keller (Kulic, Kulic and Bangert-Drowns, 1990: 265-299).

Las lecciones a partir de la evaluación de la experiencia de la Escuela Nueva

La pieza clave del desarrollo de la Escuela Nueva es el cuestionamiento sistemático sobre la práctica instruccional actual y la voluntad de llevar a cabo modificaciones con el fin de mejorar el aprendizaje. Los seis criterios comentados en este apartado podrían utilizarse para seleccionar cambios futuros.²¹ El “paquete” cuenta ahora con tres actividades principales de evaluación continua: informes preparados por los maestros y coordinadores de los microcentros locales; investigación empírica sobre rendimiento y factores que inciden (Rojas y Castillo, 1988); y observaciones formuladas al proyecto por los diversos visitantes.²² Los microcentros y la red de capacitación han evolucionado hasta convertirse en una fuente continua de rica información evaluativa. Ello representó un mecanismo de bajo costo en la vigilancia y monitoreo de la calidad de todo el proceso de generalización en las zonas rurales de Colombia.

La implantación del modelo de Escuela Nueva de Colombia sugiere que la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje puede requerir una modesta cantidad de recursos adicionales, pero es imprescindible un cambio drástico en la asignación de los recursos disponibles y en el diseño de cuidadosas estrategias que rompan los círculos viciosos desarrollados por la escuela tradicio-

²⁰ La retroalimentación a partir de una prueba parece aumentar el rendimiento entre los alumnos de educación primaria. Véase Cabezón, 1984.

²¹ Un criterio adicional pudiera ser el del recurso al trabajo grupal para reducir la inseguridad generada por una tarea de aprendizaje abierta. Este criterio está adecuadamente incluido en el “paquete” de la Escuela Nueva, pero podría utilizarse para evaluar futuros desarrollos.

²² Este artículo es un ejemplo de esta última actividad.

nal. La experiencia colombiana también sugiere que la Escuela Nueva, con el tiempo, genera un nuevo tipo de maestro innovador, deseoso de estimular a sus alumnos a experimentar, a observar y a reaccionar ante sucesos, preguntas y problemas de la vida diaria. Por tanto, la Escuela Nueva es capaz de crear un “círculo virtuoso” de secuencias de innovaciones.

LA VIABILIDAD DE UNA EFECTIVA EDUCACION PARA LA DEMOCRACIA

A pesar de las limitaciones presupuestales generadas por la crisis económica y por la deuda externa, hay recursos en América Latina para implementar un nuevo modelo de enseñanza que parece ser eficiente en costos. Pero es necesario conseguir consenso político antes de diseñar las estrategias de implantación. Los pequeños costos adicionales de los nuevos métodos de enseñanza deben compararse contra los beneficios adicionales en la reducción de tasas de reprobación y en el aumento de los alumnos que llegan a los grados superiores con los mismos costos actuales totales (asumiendo que no se genera deserción temprana si se logra un egreso oportuno de la primaria). Más aún, los maestros encontrarán que es más fácil enseñar cuando los grupos son homogéneos respecto a edad.

Si bien es cierto que la crisis económica de principios de los ochenta afectó la educación en América Latina más que en otras regiones, ello no se refleja en términos de menores insumos —de hecho, la relación del número de alumnos por maestro se ha reducido durante los ochenta—, sino en términos de menores salarios para los maestros (y probablemente en menor motivación de los mismos). El “gasto público etiquetado para educación por habitante” bajó en América Latina de US \$88 a US \$60 entre 1980 y 1986, mientras que en los países en desarrollo, globalmente considerados, descendió de US \$29 a US \$27 (véase cuadro 9). A pesar de esta considerable restricción financiera, aumentó la matrícula y aumentaron aún más los maestros durante el mismo periodo (véase cuadro 10). Por tanto, los salarios de los maestros se vieron drásticamente reducidos durante el periodo 1980-1987. Esta reducción salarial está afectando la actual operación escolar en términos de menor motivación de los maestros, éxodo (pro-

bablemente de los mejores) hacia otros sectores de la economía, y menor tiempo dedicado a la educación, ya que muchos maestros complementan sus ingresos en un segundo trabajo. La reducción salarial también afecta la operación escolar futura porque resultará más difícil reclutar buenos egresados de educación media interesados en estudiar para el magisterio. Sin embargo, hay maestros en las aulas (lo que representa más de 90% de los costos unitarios) y pueden introducirse gradualmente nuevos métodos de enseñanza si ellos pueden pasar algunos días en una escuela de demostración para asegurarse que el cambio propuesto en efecto disminuirá su carga de trabajo.

CUADRO 9. América Latina y el Caribe: estimación de los gastos públicos destinados a educación

	<i>Total (millones de dólares)</i>	<i>En porcentaje del PNB</i>	<i>Gasto público por habitante</i>
<i>América Latina y el Caribe</i>			
1975	13 477	3.5	43
1980	31 397	3.9	88
1985	25 392	3.8	63
1986	24 701	3.5	60
<i>Países desarrollados</i>			
1975	289 684	6.0	270
1980	525 271	6.0	471
1985	585 349	6.0	508
1986	688 001	5.8	595
<i>Países en vías de desarrollo</i>			
1975	40 433	3.6	14
1980	93 384	3.9	29
1985	95 846	4.1	27
1986	98 413	4.0	27

Fuente: UNESCO. Statistical Yearbook 1988.

CUADRO 10. América Latina y el Caribe: estimación del personal docente y del número de alumnos por docente

<i>Nivel</i>	1980	1985	1986	<i>Tasa crecimiento anual</i>
				1980-1986
<i>Educación preescolar</i>				
Docentes total (miles)	177	301	343	11.7
Número de alumnos por docente	27	26	25	
<i>Educación primaria</i>				
Docentes total (miles)	2 234	2 566	2 620	2.7
Número de alumnos por maestro	29	27	27	
<i>Educación media</i>				
Docentes total (miles)	1 108	1 377	1 432	4.4
Número de alumnos por maestro	16	15	15	

Fuente: UNESCO, Statistical Yearbook 1988.

Los costos iniciales y unitarios de la Escuela Nueva colombiana fueron mucho menores de lo que se esperaba. Si bien durante los 15 primeros años del desarrollo del “paquete” de la Escuela Nueva se realizó una inversión fuerte, los costos actuales de operación se asemejan mucho a los de la escuela tradicional. El costo de proporcionar guías de estudio (cuadernos de trabajo autoinstructivos) a un alumno para cuatro materias por grado es de US \$15, pero, en todo caso, los alumnos deben contar con un libro de texto gratuito. La biblioteca de aula promedio (100 libros) cuesta entre US \$150 y US \$225. El costo promedio de capacitación por maestro es de US \$82 por año.²³ Los libros de texto y los de la biblioteca se utilizan en las escuelas durante un periodo de cuatro años, por lo cual el costo anual por estudiante (suponiendo que hay 30 alumnos por maestro) se reduce a US \$8.2, esto es, 10% más que el costo anual actual (US \$4.5 si no se incluyen los textos para los alumnos como costo adicional, esto es, 5% más del costo unitario anual actual).

En cuanto a costos, resulta eficiente implantar nuevos métodos de enseñanza (como los del modelo de la Escuela Nueva) que reducen la repetición. Once millones de repetidores en la

²³ US \$30 de viaje, US \$8 de viáticos para cinco días, US \$2 de materiales y US \$10 de instructor/animador.

educación primaria. Sudamérica (Schiefelbein, 1991) y 17 millones en América Latina y el Caribe (alrededor del 30% de la matrícula) sugieren que el costo anual presupuestado de la deficiente calidad, solo en términos de repetición, es de cerca de 2 billones de dólares,²⁴ pues el costo promedio por alumno de educación primaria en América Latina es de más de US \$100. Incluso cualquier esfuerzo masivo aunque sea de pequeñas mejoras cualitativas que resultaran en una reducción de la repetición, resultaría eficiente en costos. El “paquete desensamblado” de la Escuela Nueva aumenta los actuales costos unitarios en 5 a 10%. Por tanto, resulta atractivo estudiar sus características e impactos, sobre todo en el caso de países con altas tasas de repetición. La sociedad como un todo se beneficiaría de la inversión por la reducción de la repetición, como parte de la estrategia de educación para la democracia.

La disponibilidad de recursos adicionales y la reasignación de los recursos actuales debe acordarse con el ministro de finanzas y con el Congreso, con el fin de proporcionar incentivos para un manejo más eficiente de los recursos etiquetados para la educación. De 5 a 10% de recursos adicionales necesarios para implantar nuevos métodos de enseñanza debe negociarse en términos de reducción de la repetición, educación más relevante, igualdad de resultados educativos y desarrollo de valores cívicos. Es una negociación en “paquete” que requiere un apoyo político multipartidista de mediano plazo (cinco a diez años) para que los nuevos métodos de enseñanza tengan oportunidad de madurar. La reasignación de recursos, desde el personal (sobre todo en pequeños aumentos de la relación maestro-alumnos) hasta los textos, el mobiliario y el mantenimiento, requiere también de cierto compromiso por parte del Ministerio de Finanzas que asegure su permanencia frente a dificultades fiscales. Sin la certeza de la reasignación interna de los ahorros en personal no habría incenti-

²⁴ Además del dinero necesario para proporcionar un lugar durante un segundo año, la repetición también significa pasar más tiempo en la escuela (con gastos adicionales relacionados con la asistencia a la escuela) con el fin de obtener un nivel dado de escolaridad. Este gasto personal es asumido fundamentalmente por estudiantes pobres rurales o urbano-marginales. Estos estudiantes pueden llegar a reportar tasas de repetición del doble de los promedios nacionales. En el caso de los estudiantes pobres la repetición implica más tiempo en la escuela, pero además menos tiempo para ayudar al trabajo familiar y la postergación de la entrada al mercado de trabajo.

vos para que los ministerios de educación aumentaran la relación maestro-alumnos, redujeran las diferencias en costos unitarios entre niveles o aumentaran el porcentaje de recursos destinados a la educación primaria.

La inversión privada probablemente aumentaría si se aplican métodos de enseñanza que estimulen el uso de contenidos locales y la activa participación de los padres de familia. Con el tiempo, la sociedad deberá poder evaluar el modelo educativo como más relevante, y podría disponerse de mayores recursos (tanto públicos como privados) para la educación

La implantación de nuevos métodos de enseñanza puede combinarse con otras estrategias para mejorar la educación básica (UNESCO, ED-90/WS-30, 1990). Algunas de estas estrategias también son de bajo costo (por ejemplo, la educación bilingüe o el “grado cero”), pero los nuevos métodos de enseñanza pueden ser evaluados a partir de sus propios efectos.

En síntesis, la crisis económica ha afectado la educación en los ochenta, mejorando la calidad de la educación en términos de una reducción de la relación maestro-alumnos y empeorándola en términos de menores salarios. Sin embargo, no existen restricciones para mejorar la eficiencia de los maestros que se encuentran ya trabajando en las aulas. Parece posible aumentar el gasto en 5 o 10%, sobre todo si lo que se espera es reducir las tasas de repetición junto con otros beneficios más difíciles de expresar en términos monetarios. No obstante, cambios como los sugeridos requieren un apoyo político explícito de largo plazo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alonso, L. A. *La cohorte etárea: una vía alternativa para el estudio de la eficiencia interna en educación*, Bogotá, División de Estadísticas y Sistemas, Ministerio de Educación Nacional, agosto de 1988.
- Assael, J. y otras, *Alumnos, padres y maestros: la representación de la escuela*, PIIE, Chile, Universidad de Humanismo Cristiano, septiembre de 1989.

- Becher, Roda M. *Parental involvement; a review of research and principles of successful practice*, Washington, D. C., National Institute of Education, 1984.
- Britton, J. *Prospect and retrospect: selected essays*, Boynton/Cook, 1982.
- Cabezón, E. "The effects of marked changes in student achievement pattern on the students, their teachers, and their parents: the chilean case", Tesis, University of Chicago, 1984.
- Cohen, E. "Continuing to cooperate: prerequisites for persistence", en *Kappan*, vol. 72, núm. 2, octubre de 1990.
- CPEIP. "Resultados por estructuras en la asignatura de matemáticas del 4º año de enseñanza básica en 1982", en *Serie Estudios*, núm. 120, julio de 1984.
- Crowder, W. "Repetition in the province of Ganzu, China" (borrador), UNICEF, 1988.
- Cuadra, E. y G. Ewert. "Comparison of school records with parent's information on enrollment, repetition and drop out: a field study in Honduras", Harvard University, Project Bridges, julio de 1987.
- Chadwick, C. B. "Estrategias cognoscitivas y afectivas de aprendizaje", en *Revista Latinoamericana de Psicología*, vol. 20, núm. 2, 1988, pp. 163-205.
- Durst, R. y G. Newell. "The uses of function: James Britton's category system and research on writing", en *Review of Educational Research*, vol. 59, núm. 4, otoño de 1989, pp. 375-394.
- Espínola, V. "Evaluación del sistema de mercado como estrategia para mejorar la calidad de la enseñanza básica subvencionada", Documento de Discusión del CIDE, núm. 5, 1990.
- Filp, J., C. Cardemil *et al.* "Control social, disciplina y cambio: estudio de las prácticas pedagógicas en una escuela básica popular", en *Documento de Trabajo del CIDE*, 1987.
- Filp, J. "El primer año de escuela en Chile", en *Documento de Trabajo del CIDE*, 1988.
- Finn, Ch. "The Biggest Reform of All", en *Kappan*, vol. 71, núm. 8, abril de 1990, pp. 584-592.

- Flechsig, K. H. y E. Schiefelbein. "Catálogo de modelos didácticos. Versión 1985-1986", en *Documentos de Trabajo*, núm. 4, Santiago, 1985.
- Fortune. "If you think education is expensive, try ignorance", en *New York Times*, octubre 25 de 1988, p. A 32.
- Huot, Brian. "The literature of direct writing assessment: major concerns and prevail-ing trends", en *Review of Educational Research*, vol. 60, núm. 2, 1990, pp. 237-263.
- Kulic, C., J. Kulic and R. Bangert-Drowns. "Effectiveness of Mastery Learning Programs: a meta-analysis", en *Review of Educational Research*, vol. 60, núm. 2, verano de 1990, pp. 265-299.
- Lieberman, Ann y Lynne Miller. "Restructuring Schools: What-matters and what works", en *Kappan*, vol. 71, núm. 10, junio de 1990, p. 761.
- López, G. "The organization of Teachers' practices embedded in Chilean cultural forms", Tesis, Universidad de Toronto, 1988.
- Mamchur, Carolyn. "But... the curriculum", en *Kappan*, vol. 71, núm. 8, abril 1990, pp. 636.
- McLaughlin, M. W. y J. Talbert. "Constructing a personalized school environment", en *Kappan*, vol. 72, núm. 3, noviembre de 1990, pp. 230-235.
- Ornstein, Robert y Paul Erhlich. *New World New Mind*, Double day, 1989.
- Repossi, A., J. Araneda *et al.* "Nivel de comprensión lectora en escolares rurales de la Comuna de Valdivia y algunos factores condicionantes", en *Estudios Pedagógicos*, núm. 15, 1989, pp. 43-56.
- Rodríguez, N. *La educación básica en Venezuela*, Escuela de Educación, Universidad Central, Caracas, 1990.
- Rojas, C. y Z. Castillo, *Evaluación del programa Escuela Nueva en Colombia*, Bogotá, Instituto SER de Investigaciones, 1988.
- Schiefelbein, E. "Redefining basic education for Latin America. Lessons to be drawn from the Colombian Escuela Nueva", en *Fundamentals of Educational Planning Series*, IIEP, París (en prensa, 1991).

- Schiefelbein, E. "Repetición: La última barrera para universalizar la educación primaria de América Latina", en *Boletín del Proyecto Principal de Educación*, núm. 18, UNESCO-OREALC, Santiago, abril de 1989, pp. 7-30.
- Schiefelbein, E., J. C. Tedesco *et al.* "La Enseñanza Básica y el Analfabetismo en América Latina y el Caribe: 1980-1987", en *Boletín del Proyecto Principal de Educación*, núm. 20, Santiago, UNESCO-OREALC, diciembre de 1989.
- Schiefelbein. "Siete estrategias para elevar la calidad y la eficiencia de la educación", en *Boletín del Proyecto Principal de Educación*, núm. 16, Santiago, UNESCO-OREALC, agosto de 1988.
- Tanner, D. y L. Tanner. *History of the School Curriculum*, MacMillan, 1989, pp. 400.
- Toro, J. B. *Primero mi Primaria. Para triunfar*, Bogotá, Fundación Social, 1988.
- UNESCO/OREALC. *Situación Educativa de América Latina y el Caribe, 1980-1987*, Santiago, Chile, 1990.
- UNICEF and WFP. "Seven strategies for improving the quality and efficiency of the educational system", en *Unit for Cooperation with*, Notes, Comments, No. 192, París, UNESCO ED-90/WS-30, julio de 1990.