Septiembre 2003

PREAL Resumen Ejecutivo Nº 16

Informe de Progreso Educativo en Centroamérica y la República Dominicana 2003

"Es Hora de Actuar" se titula este segundo informe de la Comisión Centroamericana para la Reforma Educativa (de PREAL) que se lanza oficialmente a inicios de octubre. Sin desconocer los esfuerzos en el campo de la educación hechos en los últimos años, la Comisión destaca que éstos resultan claramente insuficientes para responder a las exigencias del momento y a las necesidades de los pueblos de la sub-región.

"En una era en la cual la capacitación del recurso humano es el elemento más importante en la competitividad de las naciones, la mejoría lenta de la educación significa, sencillamente, que la región está retrocediendo. Sin reformas profundas y sostenidas en nuestros sistemas educativos será imposible que nuestra región y que nuestros niños avancen", advierte el informe de Progreso Educativo en Centroamérica y República Dominicana 2003.

A continuación se resume parte de sus contenidos con la evaluación realizada en ocho ítems. En cada uno de ellos se indica, en el paréntesis, una calificación según su estado actual (A= Excelente; B= Bueno; C= Regular; D= Malo; E= Muy malo) y una flecha con la tendencia observada (Hacia arriba= Progreso; hacia los lados= Sin tendencia definida; hacia abajo= Retroceso).

Aprendizaje (D,↔)

Los puntajes obtenidos en pruebas nacionales de medición de logros son muy poco satisfactorios. La mayoría de los países no participa en pruebas internacionales, lo cual impide contar con herramientas necesarias para medir el aprendizaje. Además, este decepcionante rendimiento permanece ignorado por la población en general, e incluso por muchos actores educativos importantes, al no existir mecanismos para divulgarlo.

Niveles educativos (B, ↑)

Mientras la cobertura de primaria ha aumentado, el acceso a la educación preescolar y secundaria continúa siendo muy bajo. De hecho, más de la mitad de los niños en edad de preescolar y de secundaria no están en la escuela. En primaria, donde la matrícula es alta, se aprecian rezagos significativos en Guatemala, El Salvador y Nicaragua, países en los cuales uno de cada 5 niños de edad primaria no asiste a la escuela. Los alumnos que entran al ciclo escolar muchas veces no siguen en él. La tasa que indica cuántos terminan la primaria en la mayoría de los países de la región no supera el 80%. Por otra parte, el analfabetismo en la mayoría de estos países sigue siendo superior al 15% y la fuerza de trabajo tiene menos de 6 años de escolaridad, cifra inferior al promedio de 6,7 a nivel mundial y muy por debajo del promedio de casi 10 años en los países desarrollados.

Equidad (F, ↔)

Hay desventajas severas en el acceso y la calidad de la educación para los niños pobres, rurales e indígenas. En todos los países centroamericanos, los jóvenes de zonas rurales tienen un nivel menor de escolaridad que sus contrapartes urbanos. Los niños de familias con mayores ingresos tienen más probabilidades de terminar su educación, tienden a no repetir año y, consecuentemente, alcanzan de 4 a 7 años de escolaridad más que sus pares con menores recursos. Los hijos de familias pobres en áreas rurales están en doble desventaja, completando en promedio 7 a 10 años menos de escolaridad que la población urbana con mayores ingresos. En países con diversidad étnica importante, los indígenas siempre tienen menores oportunidades educativas que el resto de la población, y aunque la brecha de asistencia escolar entre los indígenas y no indígenas ha tendido a disminuir en primaria y secundaria, persisten las desventajas y la inasistencia crece a medida que aumenta la edad.

Descentralización (B, ↑)

Hay esfuerzos parciales a fin de transferir responsabilidades al ámbito de la escuela. Sin embargo, la mayoría de ellas, así como el sistema educativo en su conjunto, siguen operando bajo una administración estatal ineficiente y centralista. Varias experiencias en el área demuestran que la transferencia de responsabilidades en el manejo del sistema educativo hacia los niveles locales no sólo es posible sino también beneficioso. No obstante, la transferencia real de autoridad a los centros escolares ha sido limitada. Las decisiones relativas al personal, que son fundamentales para el mejoramiento de la calidad y los resultados en la educación, son las que menos se delegan a las escuelas. La mayoría de las decisiones que se toman en las escuelas y en las comunidades se limitan a proyectos pequeños de mejoramiento educativo o de la organización y mantenimiento de las aulas.

Inversión en educación (C,↑)

El gasto en educación aumentó durante la década de los '90, pero la inversión básica por alumno continúa siendo muy baja, poco equitativa y pobremente administrada. A excepción de Panamá y Nicaragua, no se ha alcanzado la meta de invertir un 5% del PIB en el sector, recomendada desde hace tres años por la Comisión como un mínimo necesario.

DIALOGO INTERAMERICANO

CINDE

Por otra parte, la mayoría de los países centroamericanos invierte menos de $600 dólares por alumno, cifra baja comparada con países como España, que gastan 3.300 dólares por alumno en primaria. La distribución de los gastos favorece a la población con mayores recursos. La mayoría de los países de la región gasta mucho más en alumnos del nivel superior que en alumnos de primaria y secundaria. Asimismo, la mayoría de los fondos dentro de los países tienden a destinarse en áreas urbanas y no en los departamentos con mayores necesidades. Finalmente, buena parte de los pocos recursos destinados a la educación se pierden por falta de eficiencia: las altas tasas de repitencia y deserción en la mayoría de los países, hacen necesario destinar recursos que podrían ser utilizados para ampliar la cobertura y calidad de la educación.

Profesión docente (D, ↔)

A pesar de los importantes esfuerzos realizados para capacitar a los docentes, no se ha logrado que mejoren su desempeño. Esto se atribuye, en gran parte, a que carecen de incentivos y a que no existen mecanismos adecuados para la rendición de cuentas. Los cambios en las políticas de remuneración han encontrado grandes resistencias. Aunque existen algunas iniciativas para introducir sistemas de evaluación docente e incentivos por el buen desempeño, continúan vigentes los sistemas de remuneración desligados del desempeño. Los gremios magisteriales, y muchos de los docentes, se oponen a ser evaluados. Por otra parte, no existen criterios consensuados que describan en qué consiste la buena enseñanza (estándares de docencia). Uno de los esfuerzos que se llevó a cabo en la región fue aumentar la exigencia académica de quienes ingresan al ejercicio de la docencia, o bien de los maestros en servicio que no obtuvieron el grado de educación superior anteriormente. Aún así, existen serios problemas respecto al contenido y a la calidad de la formación inicial y en servicio de los docentes.

Estándares (C, ↑)

Hay esfuerzos incipientes para desarrollar estándares educativos, pero éstos no están difundidos, no tienen congruencia con los programas de estudio, ni están articulados con los sistemas de evaluación. Sin estándares o expectativas claras compartidas y aceptadas públicamente, resulta muy difícil interpretar los resultados de las evaluaciones nacionales y medir el avance en cuanto a los logros de aprendizaje. Como consecuencia, los usuarios y beneficiarios del sistema educativo -los padres y los empleadores- no pueden garantizar que los niños reciban una educación pertinente y de calidad, ni pedir a las escuelas una rendición de cuentas por el aprendizaje de los alumnos.

Sistemas de evaluación (C, ↑)

Se están fortaleciendo los sistemas de evaluación en algunos países, pero los esfuerzos no son sistemáticos. La información disponible no es siempre de buena calidad y no siempre se aprovecha para hacer mejoras. En casi todos los países de Centroamérica y en la República Dominicana se ha administrado, al menos, una prueba nacional para medir logros en el aprendizaje de sus alumnos. La aplicación de estas pruebas está más institucionalizada en países como Costa Rica y República Dominicana. En otros casos (El Salvador, Guatemala y Honduras), estos sistemas se están consolidando. En Nicaragua y Panamá, sólo se están dando los primeros pasos en esta materia. No obstante, en general, los sistemas de evaluación de la región se ven afectados por la falta de sustentabilidad técnica y administrativa, la ausencia de vinculación con otros segmentos del sistema educativo, la insuficiencia de recursos y la escasa utilización de sus resultados.

RECOMENDACIONES

La Comisión Centroamericana para la Reforma Educativa llama a profundizar y acelerar las acciones que ha detectado como prioritarias y ha promovido en los últimos años.

1. Continuar impulsando la descentralización y exigir amplias cuotas de participación en el manejo de las escuelas y en el sistema educativo. Destaca entre los aspectos claves: la participación de los padres de familia y de los actores de la comunidad educativa en las escuelas; el necesario apoyo técnico para estos efectos de los ministerios de educación junto a instituciones privadas o no gubernamentales; el uso de indicadores educativos; y la transferencia de recursos financieros a los centros escolares con las correspondientes herramientas de control y de auditoría.

2. Aumentar y reasignar el gasto público en educación por alumno, enfrentando las graves inequidades existentes. Aspectos claves: la atención de las necesidades de acceso y calidad de los sectores más pobres; la reversión de las políticas de financiamiento indiscriminado a la educación superior; y la promoción de la eficiencia y la rendición de cuentas de los involucrados en la provisión de los servicios educativos.

3. Mejorar los incentivos para la buena docencia, relacionando los nuevos incrementos salariales a la implementación de políticas que tengan en cuenta el desempeño. Aspectos claves: aplicación de programas de capacitación de maestros, captando a los mejores docentes y asegurando que reciban remuneraciones especiales; seguimiento al impacto de la capacitación en las prácticas en el aula; formación y contratación de maestros bilingües e interculturales en los países que lo requieren.

4. Asegurar que el desarrollo de los estándares se vincule a los otros elementos del sistema educativo y que sean de utilidad efectiva. Aspectos claves: amplia difusión y consenso en relación a los estándares; monitoreo de los progresos hacia los logros de aprendizaje incluidos en estos estándares, por medio de pruebas de aprendizaje y de la evaluación de los programas; unificación de criterios regionales.

5. Fortalecer la aplicación de pruebas de aprendizaje a nivel nacional y participar en pruebas internacionales. Aspectos claves: desarrollo de sistemas nacionales de evaluación que estén ligados a estándares regionales y que sean aplicados sistemáticamente; y divulgación de los resultados.