

NOVIEMBRE 1999 - Año 1 / N°4

Directora responsable: Marcela Gajardo

E-mail: preal@reuna.cl

Tel: (562) 3344302. Fax: (562) 3344303

Santa Magdalena 75, of. 1002.

Santiago - CHILE

Internet: www.preal.cl

Educación primaria: Inversiones en tres áreas determinantes de la calidad

Se ha comprobado que la educación primaria es fundamental para el desarrollo económico y social a largo plazo. A pesar de que muchos países de América Latina y el Caribe están plenamente conscientes de la importancia de lograr mejoras en la calidad de la educación, aún falta mucho por hacer.

Tras una revisión de los progresos y temas relevantes, parece indispensable realizar un nuevo esfuerzo, poniendo énfasis en tres áreas claves:

- los programas pre-escolares dirigidos a niños en situación de riesgo;
- la provisión de libros de texto y material didáctico; y
- el cambio en el comportamiento del profesor.

Se resumen en este número algunas partes del análisis y propuestas del libro «Mejoramiento de la calidad de la educación primaria en América Latina y el Caribe. Hacia el siglo XXI», —de los autores Lawrence Wolff, Ernesto Schiefelbein y Jorge Valenzuela— publicado por el Banco Mundial como Documento para Discusión. (257S)

Aún cuando la mayoría de los países de América Latina y el Caribe ha alcanzado la meta cuantitativa de contar con la infraestructura necesaria para atender a la población en edad escolar, el rendimiento en este nivel continúa siendo insuficiente. Esta situación es preocupante por la gran cantidad de estudios y experiencias que corroboran la importancia de la educación primaria en el desarrollo económico y social.

Tras un estudio de la evolución de las últimas décadas de la educación primaria, los autores recomiendan focalizar las futuras inversiones de este nivel educativo en tres áreas claves:

- La provisión de programas de desarrollo de la infancia temprana, especialmente a los elementos más pobres y vulnerables de la sociedad.
- El cambio de comportamiento del profesor en el aula, por medio del fo-

mento de la instrucción específica a la audiencia y al contexto, la instrucción multigrado, las nuevas estrategias para la lectura instruccional, la educación bilingüe y las políticas flexibles de promoción.

- El suministro adecuado —en cantidad y calidad— de libros de texto y material didáctico para los niños.

¿Qué razones justifican poner preferentemente la atención en cada una de estas áreas y cuáles son las estrategias recomendadas? Estas interrogantes son abordadas a continuación.

Inversión en la infancia temprana

Justificación. La inversión en el desarrollo de la niñez temprana se justifica tanto desde el punto de vista científico como económico. Entre los beneficios se incluyen: reducción del costo para la sociedad al disminuir la deserción, la repetición y los programas correctivos en educación primaria; menores desigualdades, ya que los niños que viven en condiciones de pobreza y/o discriminación a menudo van más rezagados que sus pares más afortunados en algunos aspectos de su desarrollo; y efectos positivos a largo plazo, tales como menor delincuencia y desempleo.

Situación actual. Se calcula que a principios de esta década cada año

repetía de grado el 29% de los niños en escuelas primarias, y que América Latina y el Caribe gastaban anualmente US\$2.500 millones en la instrucción de unos 20 millones de repetentes. Las cifras de los más pequeños eran más alarmantes aún: de los 9 millones de niños que ingresaban al primer grado, aproximadamente 4 millones (42%) fracasaban la primera vez. Si bien la cifra representaba una disminución respecto al 50% que se observaba en la década anterior, de seguir a este paso, la repetición dejaría de ser un problema recién en 40 años más.

Estudios realizados en 18 países muestran que hay una alta correlación entre educación preescolar y repetición del primer grado. Jamaica, por ejemplo, presentaba en 1989 la más alta proporción de atención preescolar y la tasa más baja de repetición. Si se considera este dato, resulta entonces auspicioso el marcado aumento de la matrícula preescolar en todos los países de la Región desde la década de los '80, producto de la mayor participación femenina en la fuerza laboral, cambios en las características de la familia y una mayor conciencia de los padres sobre la importancia de los programas de desarrollo de los niños.

Estrategias de reforma. Tomando en cuenta lo anterior, las futuras estrategias relativas a la educación primaria deberían incluir el apoyo a programas de atención de la primera infancia.

El sector público debería destinar recursos para la enseñanza preescolar de los niños de bajos ingresos y en condiciones de mayor vulnerabilidad, especialmente aquéllos en riesgo de desertar o delinquir. Esto porque la población de estudiantes más vulnerables de las áreas más desfavorecidas (zonas rurales, grupos indígenas y los grupos urbanos marginales más pobres) presenta tasas de repetición que duplican los promedios nacionales.

Por su parte, los grupos socioeconómicos medios y altos deberían cu-

Opiniones de expertos sobre costo-efectividad de medidas educacionales	
Tipo de intervención o medida*	Aumento estimado del logro**
Asignar mejores profesores a los primeros grados	19,8 %
Proveer materiales de aprendizaje para instrucción individualizada	16,5 %
Descentralización con supervisión	19,4 %
Proveer textos estándar y capacitar a los profesores en su uso	18,4 %
Múltiples intervenciones: paquetes de aprendizaje, gestión con base en la escuela, capacitación, evaluación	26,8 %
Extender jornada diaria una hora	17,0 %

*Selección de algunas de las medidas con mayor porcentaje de incidencia en el aumento de logros.

**Porcentaje promedio estimado de incremento en el logro estudiantil sobre un test estandarizado en matemática y lectura, dado a sexto grado, comparado con un grupo control que no recibió la intervención.

Fuente: Cost-effectiveness of Education Policies in Latin America: A Survey of Expert Opinion. Ernesto Schiefelbein, Laurence Wolff, Paulina Schiefelbein. BID, Washington. Diciembre 1998.

brir totalmente el costo de la educación preescolar de sus hijos.

Los profesores y su comportamiento en clases

Justificación. El profesor es fundamental en el proceso educativo, dado que su desempeño es lo que en última instancia determina el aprendizaje en la sala de clases.

Situación actual. El alumno que ingresa a la docencia tiene en general un bajo perfil académico y bajo status socioeconómico comparado con otros alumnos de educación superior. Las carreras para calificar como profesor a nivel primario, generalmente de 3 años de duración, suelen poner más énfasis en los contenidos que en la práctica pedagógica y no preparan a los profesores para una estrategia activa o personalizada para ayudar a aprender a los niños. En las escuelas, la clase típica se caracteriza por insuficiente tiempo de enseñanza, sesiones expositivas que a menudo están mal estructuradas y una elevada heterogeneidad en el aula. Las desfavorables condiciones de trabajo y bajas remuneraciones, así como la pérdida de tiempo en actividades burocráticas,

afectan también la labor educativa.

Cabe considerar que los docentes son los insumos más costosos del sistema educacional, representando en muchos países el 95% del presupuesto de este sector. Representan cerca del 5% de la fuerza laboral en la Región y los profesores de escuelas primarias componen el 85% de este total.

Estrategias de reforma. En América Latina y el Caribe es necesario establecer cinco nuevas estrategias de enseñanza:

- Dirigir la instrucción a una población determinada y a su contexto específico.
- Innovar respecto a la educación multigrado. Ya no se justifica que las escuelas rurales no proporcionen los seis grados completos de enseñanza en multigrado. Este tipo de enseñanza requiere de módulos o guías de autoaprendizaje y una pizarra para cada uno de los grupos que trabajen juntos.
- Capacitar a los profesores en nuevas estrategias para la enseñanza de la lectura, enfatizando que la alfabetización no es la comprensión formal de ciertas convenciones y códigos fijos. Ésta requiere, más bien, que los niños comprendan su rol social como aprendizaje y como solución de problemas.

- Considerar el o los idioma de enseñanza según situación. Se estima que el 10% de la población en edad escolar en América Latina habla un idioma nativo en casa. Cuando la mayoría de los alumnos de primer grado hablan castellano, aquéllos que no lo hacen pueden aprenderlo de sus compañeros de clase muy rápidamente y no es necesario utilizar el enfoque bilingüe. Pero cuando el idioma nativo es utilizado en la comunicación informal entre los alumnos, se requiere de un enfoque bilingüe del aprendizaje para relacionar los nuevos signos con sonidos y significados bien conocidos.
- Flexibilizar la promoción. Una vez que los profesores han sido capacitados adecuadamente y se les entrega los materiales educativos, se les puede estimular a que adopten un enfoque del desarrollo-aprendizaje y que promuevan a un número mayor de alumnos.

En cuanto a las estrategias de cambio a nivel de sistemas para modificar el comportamiento de los profesores en la sala de clases, se debe partir desde la formación inicial de los mismos. Se requiere seleccionar a alumnos más motivados y con mejor rendimiento y lograr un aprendizaje más activo de su parte. Si bien se necesita aumentar los conocimientos generales del pro-

fesor, también habría que incrementar la enseñanza práctica supervisada.

Libros de texto y material didáctico

Justificación. La disponibilidad de libros de texto y otros materiales es uno de los factores fundamentales asociados a la calidad educativa y al rendimiento académico a nivel primario. Además, esta disponibilidad puede ser muy efectiva en términos de costo/eficacia. Por ejemplo, un estudio realizado en el noreste del Brasil demostró que cada dólar invertido en libros de texto y otros materiales educativos implicaba un ahorro de 4 dólares por la disminución de la repetición y aumento en la eficacia del gasto por estudiante.

Situación Actual. A pesar de la creciente evidencia de lo anterior, un estudio de 10 países de América Latina y el Caribe reveló que sólo México y Chile financian más del 50% del costo de los libros de texto con fondos públicos, mientras que en algunos países el financiamiento público de este ítem ha disminuido en relación a años pasados. Al mismo tiempo, se observa que, en general:

- La gestión de la provisión de libros de texto deja mucho que desear.
 - Falta una adecuada selección y evaluación.
 - Hay especificaciones técnicas incorrectas.
 - La calidad del contenido de los libros de texto es baja.
 - Muchos textos no incorporan prácticas pedagógicas modernas y no están relacionados con el currículum.
 - No proporcionan los lineamientos necesarios a los profesores.
- ¿Por qué hay tan pocas salas de clases de primaria en América Latina suficientemente abastecidas de material educativo de buena calidad, incluyendo libros de texto? Las razones son sencillas e incluyen:
- Falta de financiamiento.
 - Planificación logística débil.
 - Falta de una definición clara del rol que le corresponde a los sectores público y privado en la provisión de material didáctico.

Estrategias de reforma. A nivel de educación primaria, la meta mínima del gobierno debería consistir en proveer un texto de lectura y uno de matemáticas por alumno, una biblioteca para la sala de clases de dos

Financiamiento

América Latina gasta aproximadamente la misma proporción del PIB en educación en comparación con otras regiones en desarrollo. Sin embargo, la proporción de recursos destinados a la educación primaria es notoriamente menor que en dichas regiones. A esto se suma el hecho de que el gasto por alumno bajó de US\$164 en 1980 a US\$118 en 1989.

Un enfoque adecuado del financiamiento público de este sector requeriría estar de acuerdo en que el apoyo a la educación primaria es de extrema importancia y, por lo tanto, que se la debe proteger, dentro de lo posible, de los altibajos económicos y financieros.

Considerando el costo neto adicional para el gobierno derivado de los programas de mejoramiento de la calidad en educación primaria que focalicen una mayor inversión en libros de textos, atención a la educación pre-escolar y formación docente, además de un apoyo a la investigación

y diagnóstico, y mejoras de la gestión administrativa, se tendrá que: en promedio, los países de América Latina y el Caribe deberían incrementar sus gastos en educación primaria en al menos 15% (17 dólares más por alumno), como lo muestran las estimaciones del siguiente cuadro.

Aumento estimado del costo unitario (por alumno) resultante del mejoramiento de la calidad.	
Costo unitario 1989 (escuela primaria)	US\$118.00
Libros de texto	4.00
Formación de docentes	7.00
Educación preescolar	11.00
Investigación y diagnóstico	0.45
Administración más eficaz de recursos	-5.00
Costo total	US\$ 135.45

libros por alumno y otros de texto adicionales en los últimos grados en ciencias sociales y en ciencias naturales. Este programa mínimo de libros de texto y materiales educativos suplementarios para el nivel primario costaría aproximadamente US\$5 por alumno por año, es decir, alrededor de 4% del costo promedio estimado por alumno de US\$118 (1989).

Las principales estrategias de re-

forma incluyen:

- Un compromiso ineludible a largo plazo del financiamiento público de los libros de texto, junto a un aporte de los padres destinado a recuperar parte del costo.
- Poner énfasis en que el sector se encargue de la impresión y publicación.
- Uso de criterios transparentes en la selección de libros de texto.
- Aumentar el énfasis en los libros de

texto que incorporan enfoques pedagógicos modernos.

- Elaborar textos de estudio de alta calidad material, que puedan ser usados durante tres años, junto a la capacitación de profesores y alumnos en técnicas correctas para su mantención y conservación.
- Un cambio gradual desde los libros de texto al uso de múltiples materiales de enseñanza/aprendizaje. ©

Información para la toma de decisiones

Para mejorar la calidad de la educación primaria, los responsables de las políticas requieren contar con buenos datos para la toma de decisiones. Esto implica acceder a tres tipos de mediciones e información: datos estadísticos relacionados con los insumos, resultados, procesos y costos; información sobre los resultados del sistema educativo en base a la evaluación del alumno, y estudio de las relaciones entre insumos, procesos, costos y resultados. Para esos efectos, se sugiere, entre otras, las siguientes estrategias:

Estadísticas educativas

- Establecer sistemas estadísticos que midan la calidad, el uso del personal, materiales pedagógicos, instalaciones y finanzas. Adicionalmente, incluir información sobre: número de libros de texto por alumno, biblioteca y otros libros por escuela, número de auxiliares docentes en la sala de clases, número efectivo de días y horas escolares en el año, dónde estaba el alumno el año anterior, cuántos niños acudieron a educación pre-escolar.
- Desarrollo de un indicador del Nivel Fundamental de Calidad, que permita vincular las estadísticas con la toma de decisiones. Esto corresponde a un paquete mínimo de insumos necesarios para todas las escuelas, fijado de común acuerdo por planificadores y líderes educativos.
- Control de procesos escolares

Evaluaciones educacionales

- En términos de planificación, definir claramente los cambios conductuales que se buscan en los usuarios finales, cómo se espera que las evaluaciones lleven a mejores prácticas y adoptar sistemas de evaluación a largo plazo.
- En cuanto a la divulgación de los resultados, identificar las clientelas que usarán la evaluación y planificar programas de formación en servicio basados en las evaluaciones.
- Organización de los departamentos a cargo de las pruebas y de un sistema en el cual el diseño y la aplicación de éstas sean realizados, en lo posible, por una agencia independiente.
- Realización de encuestas muestrales más que censos, especialmente cuando el objetivo es medir el rendimiento de grupos de alumnos, escuelas y el sistema como un todo.
- Incluir en los programas de evaluación fondos para investigación y para financiar la capacitación de psicomedidores y estadísticos.

Investigación educacional

- Desarrollo de capacidad institucional para apoyar la investigación, evaluar su relevancia y establecer prioridades sobre las áreas que se requiere estudiar.
- Establecimiento de un programa de «consumidores de investigación, el que podría incluir la evaluación de programas piloto.
- Focalización en el comportamiento en la sala de clases y en estudios longitudinales que midan el «valor agregado» de las intervenciones escolares. Por otra parte, centrarse en categorizar las innovaciones en términos de costo-eficacia.