

MOMENTO

Asociación de Investigación y Estudios Sociales - Año 15 - No. 6 - 2000



Mañana

es

muy tarde

6

UN MOMENTO, POR FAVOR



La Comisión Centroamericana para la Reforma Educativa, creada a principios de 1999, a iniciativa del Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL) dio a conocer recientemente el documento denominado **Mañana es muy tarde**, en donde expone la situación educativa del área y recomendaciones “con el propósito de que se conviertan en punto de partida para forjar amplios consensos nacionales y regionales en torno a lo que debe ser la Reforma Educativa”.

Como una contribución al análisis de la problemática de la educación en Centro América, hoy reproducimos, previa autorización, parte de su contenido: Resumen Ejecutivo (con Recomendaciones); La educación no puede esperar; Diagnóstico del problema; y un párrafo del capítulo final que llama a actuar ahora.

El documento completo está disponible a través de correo electrónico: preal.ca@cybertel.hn, así como por Internet (www.preal.cl). También puede consultarse en el Centro de documentación de ASIES.



MOMENTO es una publicación periódica de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES).

Las opiniones vertidas en sus páginas son las de los autores y no expresan necesariamente las de la Asociación.

Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido, siempre que se cite la fuente. SE SOLICITA CANJE.

MOMENTO

Año 15 N. 6 - 2000

DIRECCIÓN:

Irma Raquel Zelaya
Arnoldo Kuestermann
Carlos Escobar Armas

Autor:

Comisión Centroamericana
para la Reforma Educativa

SUSCRIPCIONES Y CORRESPONDENCIA

10a. calle 7-48, zona 9
Apartado Postal 1005 A
Guatemala, Centro América
Teléfonos: 3322002, 3310814
3347178 y 3347179
e-mail: asies@asies.org.gt
<http://www.asies.org.gt>

La Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES) de Guatemala, surgida en 1979 y fundada en 1982, es una entidad de carácter privado, de servicio, cultural y no lucrativa, formada por personas interesadas en la reflexión, análisis e investigación científica de la realidad nacional, con el objeto de estimular el interés general para la búsqueda y realización de soluciones concretas a la problemática atingente al país, inspirada en el principio de la participación ciudadana.

Esta publicación es posible gracias a la colaboración de la Fundación Konrad Adenauer de la República Federal de Alemania.

MAÑANA ES MUY TARDE

RESUMEN EJECUTIVO

Existe consenso en la región respecto de la importancia que tiene la educación para el progreso de las personas y las naciones. Sin embargo, lo que se está haciendo actualmente por mejorarla es insuficiente. El desarrollo educativo de Centroamérica, Panamá y República Dominicana está rezagado con respecto a América Latina, que de por sí está por debajo del índice mundial. Más de un tercio de la población no tiene acceso a niveles mínimos de instrucción, mientras la mayor parte de los que sí tienen acceso reciben una educación de muy baja calidad.

Revertir esta situación demandará de los países del área un esfuerzo y decisión excepcionales. Nuestro futuro como región dependerá de que lo hagamos. Si lo hacemos, abriremos los diques del desarrollo personal y social a multitudes, y nuestros países serán capaces de aprovechar las grandes oportunidades que ofrece nuestro siglo. En cambio, si fallamos, enfrentaremos sociedades más frágiles e inequitativas, sujetas a tensiones peligrosas y a economías cada vez menos competitivas.

Como un aporte a esta tarea, la Comisión Centroamericana para la Reforma Educativa ofrece a los padres de familia, gobiernos, educadores, empresarios, líderes políticos, organismos financieros internacionales y a la sociedad civil, cuatro recomendaciones claves para mejorar la educación.

RECOMENDACION #1

Transferir a los padres de familia, a los docentes y a la comunidad una amplia cuota de responsabilidad en el manejo del sistema educativo y en la administración de la escuela.

Los cambios y la mejoría en la educación de la región requieren de instrumentos de gestión radicalmente diferentes a los actuales, que aseguren la eficacia, eficiencia y desarrollo de las escuelas. Convertir a cada escuela o grupo de ellas en organizaciones dotadas de una cultura propia y de sentido de misión y visión, así como autonomía para administrar sus recursos y responsabilidad ante los usuarios por sus resultados, parece un paso esencial en la dirección apropiada.

La región centroamericana, junto a Panamá y República Dominicana, es rica en experiencias innovadoras y promisorias en autogestión educativa. Deben consolidarse y extenderse los avances conseguidos. La comunidad educativa, como lo demuestran las experiencias recientes, tiene la capacidad para obtener avances sustantivos si se le transfiere la gestión de recursos humanos y materiales en las escuelas.

RECOMENDACION #2

Aumentar la inversión pública en educación a un mínimo de 5% del PIB de cada país, destinando casi la totalidad de dicho aumento a la Educación Básica y Media.

Para mejorar significativamente la educación, la mayoría de los países del área tendrán que incrementar en forma dramática los recursos asignados a la educación básica. Al menos en cinco de ellos —Guatemala, El Salvador, Nicaragua, República Dominicana y Honduras— lo invertido es insuficiente. La inversión educativa total de los países analizados continúa siendo inferior a los índices de otras regiones. Los distintos actores de la sociedad deben explorar y discutir formas realistas, pero atrevidas, para cambiar esta situación.

RECOMENDACION #3

Renovar la profesión docente estableciendo incrementos salariales ligados al desempeño profesional, mejorando la calidad en la formación inicial y promoviendo la capacitación en servicio.

Es un hecho universal que las políticas laborales, salariales y de incentivos suelen privilegiar la antigüedad en el servicio y la presentación de credenciales académicas, y no el desempeño en la labor docente. Esto hace muy difícil a los padres de familia y usuarios del servicio educativo retener maestros altamente calificados y sustituir a los maestros deficientes. Es preciso plantearse formas de incrementar las remuneraciones docentes en plazos específicos, pero acompañadas de reformas a los estatutos legales que permitan vincular estos incrementos al desempeño docente y a los logros en el rendimiento de los alumnos.

RECOMENDACION #4

Establecer estándares comunes y ampliamente consensuados, que orienten la labor educativa, así como también un sistema unificado de medición de su cumplimiento y amplia divulgación de sus resultados.

Los países deben establecer estándares educativos bien definidos y ampliamente divulgados. Asimismo, ha de sistematizarse la aplicación de las pruebas de medición del rendimiento académico y establecerse indicadores para evaluar el impacto de las reformas. Las metas de aprendizaje y los resultados de las pruebas deben darse a conocer a los padres y a la sociedad en una forma sencilla y transparente. Los países de la región deben establecer un sistema de evaluación regional de pruebas de logros académicos, administrado privadamente y que permita la comparación entre países. De igual importancia será que participen en pruebas internacionales como el Tercer Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencias (TIMSS) o iniciativas como la del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación realizado por la Oficina Regional de UNESCO para América Latina y El Caribe (OREALC).

I. LA EDUCACION NO PUEDE ESPERAR

La educación de calidad es el elemento que permite el desarrollo de las potencialidades del ser humano y lo transforma en un agente productivo, capaz de enriquecer y mejorar su entorno, así como de colaborar pacífica y responsablemente con los demás. La educación disminuye la mortalidad y las enfermedades, aumenta la adaptabilidad del hombre y le ayuda a tomar mejores decisiones. Sus efectos también se notan en el sistema democrático, cuya estabilidad es mayor con una población educada.

Pocos consensos son tan sólidos al comienzo de este nuevo siglo como la convicción de que la educación es el elemento más determinante del desarrollo. El recurso humano —es decir, los conocimientos, habilidades y actitudes que poseen los habitantes de un determinado país— se ha

vuelto cada vez más decisivo. Algunos estudios concluyen que el 40% del diferencial de crecimiento entre el Este de Asia y América Latina se explica por la educación y, en especial, por la expansión de una escolaridad primaria de alta calidad.

Ningún país ha logrado avances económicos significativos sin ampliar su cobertura educacional y mejorar sus escuelas. Prácticamente todas las economías de rápido crecimiento del Este del Asia habían logrado la matrícula universal en la educación primaria en 1965. Posteriormente, dichos países aumentaron la calidad de sus escuelas mediante la introducción de altos estándares y el aumento sostenido en la inversión por alumno.

Las economías abiertas, la globalización y el auge tecnológico, han generado una mayor

demanda de trabajadores con conocimientos de matemáticas y ciencias, con la capacidad de adaptarse a situaciones cambiantes. El hecho de que el principal ingreso de Costa Rica corresponda hoy a la producción de chips y elementos de alta tecnología se debió precisamente a su disponibilidad de mano de obra con buenas capacidades en matemáticas e inglés. El éxito cosechado por Costa Rica no es casual. Durante las dos últimas décadas, ha sido el país centroamericano que ha mantenido los niveles

más altos de inversión educativa, lo que le permitió aprovechar la oportunidad derivada del crecimiento de esta industria en los años recientes.

Una buena educación es, además, un factor decisivo en la búsqueda de la equidad y en la erradicación de la pobreza. La falta de educación es la condena casi automática a la miseria. Una buena educación, en cambio, es la fórmula más eficiente para el incremento del bienestar y movilidad social.

III. DIAGNOSTICO DEL PROBLEMA

Para entender las causas del atraso y los retos educativos de Centroamérica, Panamá y República Dominicana, se requiere considerar el contexto. Éste presenta una región marcada por contrastes, peculiaridades históricas y culturales muy complejas, y con una parte considerable de su población en condiciones de pobreza. En el campo educativo, coexisten dos países líderes de América Latina y cuatro que ocupan algunos de los últimos lugares en el hemisferio. Junto a la rica diversidad étnica de estos países—que albergan poblaciones indígenas, afro-caribeñas, orientales, mestizas y europeas— se encuentran grandes disparidades culturales y de ingreso. Tres de los países—Guatemala, El Salvador y Nicaragua— han sido escenarios de cruentas guerras civiles y de complejos procesos de pacificación. Recientemente, la región ha experimentado un impulso integracionista, tanto en lo económico como en lo institucional.

Teniendo presente estas realidades, cabe señalar que la problemática educativa está definida por la interacción de cuatro problemas fundamentales:

- ✎ el hecho de que la educación es manejada por instituciones estatales centralistas, burocráticas y frecuentemente politizadas, que absorben una importante cantidad de recursos y que suelen frenar el ritmo de las urgentes innovaciones y reformas educativas;
- ✎ la inversión insuficiente e inequitativa en educación—producto en parte de la pobreza generalizada, pero también reflejo de la ausencia de un compromiso nacional serio para priorizar la educación y hacerla más accesible a los más pobres— con las

subsecuentes secuelas de ineficiencia en la gestión educativa y bajos índices de cobertura de la población indígena y rural;

- ✎ deterioro de la profesión docente, producto en parte de sistemas de remuneración que no consideran el desempeño; y
- ✎ estándares educativos y sistemas de evaluación insuficientemente consolidados, lo que impide conocer los cambios en la calidad educativa, el desempeño de los distintos actores y el impacto real de las políticas.

1. INEFICIENCIA EN LA GESTIÓN EDUCATIVA Y ESCASO PODER DE DECISION DE LOS PADRES, DIRECTORES Y DOCENTES EN LAS ESCUELAS.

El modelo tradicional de gestión educativa es más una parte del problema que un instrumento de solución del mismo. Esto se expresa de diversas maneras, como se describe a continuación:

- (i) Hasta la fecha, la mayor parte de la gestión ha estado en manos de los Gobiernos, que la han ejercido en forma predominantemente centralista, burocrática y politizada. Los ministerios de educación deciden sobre la construcción y equipamiento de las escuelas, la contratación y políticas de personal, la dotación de libros, los planes académicos y las evaluaciones, entre otros aspectos tanto académicos como administrativos. Las opiniones y requerimientos de las personas que dirigen y administran localmente las escuelas y, en particular, los

padres de familia, rara vez son tomados en cuenta.

(ii) Los ministerios de educación tienden a ser instituciones de crecimiento amorfo y sobrecargadas de funciones, cuyos presupuestos y volúmenes de personal relativamente altos son manejados con criterios de rendimiento muy por debajo de los que emplearía una corporación privada. Un ejemplo de este fenómeno es la considerable cantidad de trabajadores no docentes que aparecen en las planillas de la mayoría de los ministerios. En el caso más extremo se detectó que por cada maestro había casi un empleado técnico-administrativo, mientras que en el menos severo la relación fue de seis a uno. Por otra parte, los ministros cambian con frecuencia y son nombrados por consideraciones más políticas que profesionales. Los servidores públicos con carreras más prolongadas suelen ser los docentes, relativamente mal remunerados, frecuentemente carentes de entrenamiento actualizado y específico para sus tareas, y rara vez son promovidos o removidos en función de su desempeño.

(iii) Las escuelas —que son las unidades que prestan el servicio en forma directa a la comunidad— normalmente carecen de autonomía para contratar o despedir a su personal o para decidir sobre el uso de sus recursos y presupuesto. La responsabilidad de sus directores está tan mermada como su autoridad.

(iv) Se observa una notoria marginación de los padres y usuarios del servicio. Si bien la Declaración Universal de los Derechos Humanos recoge el derecho natural a influir en la educación de sus hijos, los padres no saben qué exigir o esperar del sistema educativo.

(v) Los mecanismos de supervisión, para cuya aplicación se suele contratar a gran cantidad de personas, son predominantemente formales. Para que la supervisión sea efectiva se precisa de estándares e instrumentos para medir el desempeño profesional y un sistema de incentivos ligado a ese desempeño. Ninguno de estos dos requisitos existe. Si a esto se añade el hecho de que los supervisores suelen ser también docentes, renuentes por su interpretación de la solidaridad gremial a denunciar fallas en otros docentes, se

puede entender por qué la supervisión educativa es inefectiva.

(vi) Las políticas o reformas educativas —que requieren largo tiempo y estabilidad para ser internalizadas por sus protagonistas— están muy expuestas a sufrir discontinuidades o parálisis, como resultado de los vaivenes políticos que, en nuestra región, redundan en cambios de autoridades y equipos de dirección.

En síntesis, la politización de las instituciones estatales, la ausencia de parámetros para medir el desempeño personal e institucional, la falta de rendición de cuentas a la comunidad, la ausencia de supervisión, y la inestabilidad en la aplicación de las políticas, hacen muy difícil la implementación eficaz de políticas y reformas educativas.

Una de las características de fines del siglo XX fue el importante fortalecimiento de la democracia y de la economía de mercado, con el correspondiente protagonismo de las personas. Esto trajo consecuencias diversas:

- ✗ descentralización de actividades y servicios públicos;
- ✗ traspaso de empresas y servicios del sector público al sector privado;
- ✗ eliminación de monopolios públicos y privados con un fuerte impulso a la competencia; y
- ✗ fortalecimiento de la capacidad de los usuarios de los servicios, para optar entre distintas alternativas.

Pese a ello los sistemas educativos continúan manejándose como monopolios estatales, sujetos al verticalismo y al clientelismo político de antaño.

Algunos países del área han procurado revertir esta situación introduciendo programas innovadores que trasladan importantes cuotas de poder de decisión directamente a *consejos escolares*, en los que participan maestros, autoridades educativas y padres de familia. (Ver Recuadro #1).

Sin embargo, con excepción de Nicaragua, que extendió ampliamente la autonomía escolar, los programas de descentralización existentes siguen limitados a áreas de expansión escolar.

RECUADRO 1. PROGRAMAS DE AUTONOMIA ESCOLAR Y GESTION COMUNITARIA DE LA EDUCACION

LA EXPERIENCIA DE LA AUTONOMIA ESCOLAR DE NICARAGUA

La *autonomía escolar*, iniciada en Nicaragua desde 1993, representa quizás el modelo de descentralización más radical que se haya ensayado en la región. Es particularmente destacable por los amplios poderes de decisión que fueron otorgados a consejos escolares —en los que participan padres de familia— y por haber extendido este modelo de gestión al grueso del sistema escolar en un tiempo relativamente corto. Más del 80% de los estudiantes de Secundaria y cerca del 50% de los de Primaria estudian hoy en escuelas autónomas. Los consejos que las administran tienen, entre otros, el poder de contratar y despedir maestros, de elegir al director, escoger sus textos y administrar su presupuesto, el cual proviene mayoritariamente de una transferencia mensual que el Estado hace al centro sobre la base del número de estudiantes atendidos. Financiar la demanda ha incidido en que los maestros se esfuercen en retener a los estudiantes y que las tasas de deserción de las escuelas autónomas sean las más bajas del sistema escolar, incluyendo a las escuelas privadas.

EXPERIENCIAS DE ADMINISTRACION DE LA ESCUELA POR LA COMUNIDAD EN EL SALVADOR Y GUATEMALA

El Salvador: Educación con Participación de la Comunidad (EDUCO)

Entregar la administración de la escuela a las comunidades y, particularmente, a los padres de familia, ha sido uno de los logros más importantes de la región centroamericana en la década de los '90. Por medio de estos programas ha habido, en cada uno de los países, un incremento de la cobertura rural, especialmente de la escolarización preescolar y básica. Las escuelas EDUCO, creadas progresivamente desde 1991, son administradas por asociaciones de padres y madres rurales que reciben recursos financieros del Estado para contratar maestros y apoyar el funcionamiento escolar. Actualmente, la matrícula de EDUCO asciende a más de 200 mil niños y representa, dentro de la matrícula pública, el 52.7% de la educación parvularia, el 24% del primer grado, el 16% del segundo y el 11% del tercer grado.

Guatemala: Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (PRONADE)

Constituye una estrategia gubernamental para ofrecer educación a la tercera parte de los niños guatemaltecos que al año 97 no asistían a la escuela primaria. Iniciado en 1993, busca aumentar la cobertura y mejorar la calidad del servicio educativo en los primeros tres años de educación primaria en áreas rurales, fortaleciendo la gestión descentralizada y participativa para mejorar el uso de los recursos. Dota de recursos financieros a las comunidades organizadas legalmente, las cuales administran el servicio educativo en forma descentralizada, fortaleciendo la autogestión comunitaria. Esto, operando a través de los Comités Educativos de Autogestión (COEDUCA) y las Instituciones de Servicio Educativo (ISE). Las escuelas atendidas por PRONADE están ubicadas en las áreas rurales más pobres del país y el 80% de la población atendida se ubica en comunidades predominantemente indígenas. En la actualidad, el programa cubre la atención de 42 mil niños en preescolar y 237 mil en educación básica.

2. INVERSION INSUFICIENTE EN LA EDUCACION BASICA

Centroamérica está subinvirtiendo en sus niños. La mayoría de nuestros países están destinando a la educación un porcentaje de su producto interno bruto bastante menor que el promedio de los países industrializados. Más aún, entre 1980 y 1997, no hay una tendencia clara al crecimiento de la inversión en educación. (Cuadro #3).

CUADRO 3. GASTO PUBLICO EN EDUCACION COMO % DEL PIB POR REGIONES Y PAISES		
REGION	1980	1995
OECD	5.2	5.1
Africa	5.1	5.6
América Latina y el Caribe	3.8	4.5
Asia Oriental/Oceania	2.8	3.0
Sudeste Asiático	4.1	4.3
PAISES	1980	1997
Costa Rica	7.8	5.4
Panamá	4.9	5.1
Honduras(*)	3.2	3.6
Nicaragua	3.4	3.9
El Salvador	3.9	2.5
República Dominicana	2.2	2.3
Guatemala	1.9	1.7

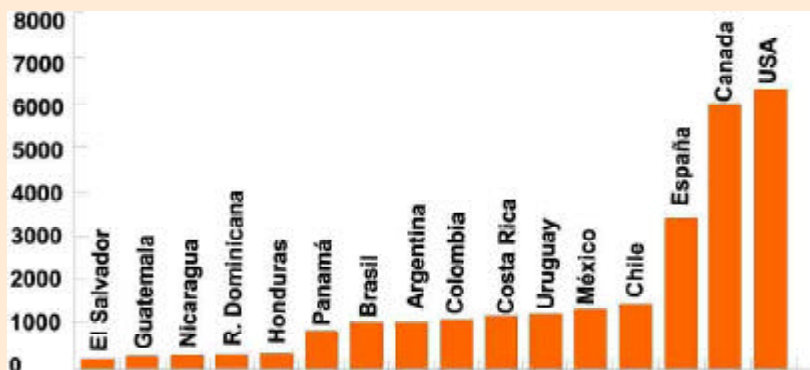
Nota: (*) la cifra de Honduras corresponde a 1995
Fuente: UNESCO, Anuarios Estadísticos 1998; 2000.

Los países de la subregión de Centroamérica, Panamá y República Dominicana invierten menos por cada alumno de educación primaria y secundaria que los países del resto de América Latina, controlando por diferencias en el costo de vida en cada país. (Gráfica #7). Solamente Panamá y Costa Rica hacen inversiones comparables con las naciones de América del Sur. Lo anterior es más grave si se tiene presente que los países latinoamericanos que más gastan, sólo invierten la mitad por alumno en relación con

España y menos de un cuarto de los recursos que destinan países como Estados Unidos y Canadá.

Es claro que un mayor gasto no garantiza mejor educación, especialmente si no va acompañado de reformas profundas a los mecanismos de gestión de los sistemas educacionales. Sin embargo, el retraso relativo de la región de Centroamérica, Panamá y la República Dominicana es tan severo en relación al resto de América Latina, que un incremento hacia ciertos niveles mínimos es del todo aconsejable.

GRAFICA 7



Fuente: Sancho A. "El Gasto en Educación en las Américas y España". PREAL 2000. Documento en edición.

3. DETERIORO DE LA PROFESION DOCENTE

Existe una percepción generalizada en la región de que la calidad de los docentes se ha deteriorado y que el ausentismo laboral es un problema grave y creciente. Muchos recuerdan con nostalgia tiempos en que las escuelas públicas eran de gran calidad y disciplina, mientras que el maestro era sujeto de mucho respeto en su comunidad.

El problema es complejo. Por una parte, la crisis económica y social que afectó —con mayor o menor virulencia— a la mayor parte de los países de la región durante los años '80, produjo una deserción significativa de maestros —muchas veces los más calificados— a otras ocupaciones o incluso a otros países.

Por otra parte, el incremento de la cobertura de la escuela primaria demandó una gran cantidad de maestros nuevos, muchos de los cuales ingresaron al servicio educativo sin tener siquiera una formación inicial para la docencia. En algunos países, la cantidad de maestros empíricos alcanza el 30%. Además, muchos de los nuevos docentes provenían de hogares muy afectados por una mayor desintegración social y familiar, en los cuales es poco frecuente arraigar actitudes y valores asociados con la modernidad y la eficiencia. Uno de los aspectos más relevantes del deterioro de la profesión docente en la región se refiere al nivel de los salarios. Al respecto, la información disponible no es concluyente. Algunos estudios han encontrado que el monto absoluto de los salarios en relación al resto del mercado laboral no resulta tan bajo, si se consideran ciertas ventajas que tendrían los maestros, tales como menos horas trabajadas por semana (jornada diaria más corta), más vacaciones durante el año que el resto de los trabajadores; mayor estabilidad en el cargo (en algunos países, los maestros públicos son casi inamovibles); y, mayor estabilidad o menor varianza de los salarios.¹

Sin embargo, más allá del nivel de los salarios, existen distorsiones en su estructura y composición, y falta de concordancia de ésta con un sistema de incentivos apropiado. El docente del sistema público recibe todos los meses una remuneración que suele ser independiente de su

puntualidad y asistencia a la clase y del aprendizaje de sus alumnos. Su salario sube principalmente en función de su antigüedad en el servicio, como producto de presiones gremiales. La mayoría de las legislaciones vigentes hacen virtualmente imposible, o muy difícil, despedir a un docente. Por otra parte, el activismo y poder de algunos sindicatos hace muy cautelosas a las autoridades educativas en sus intentos por hacer las reformas necesarias.

Los centros formadores de docentes también comparten una cuota de responsabilidad. Muchos continúan aplicando métodos pedagógicos obsoletos que ponen énfasis en el aprendizaje de algunos elementos teóricos, pero muy poco en la práctica. Son demasiados los profesores que simplemente exponen el material dictando de textos o apuntes, para que los alumnos memoricen. La metodología no capacita a los docentes para que enseñen a los alumnos a aprender por sí solos. Los mecanismos de capacitación en servicio —cuando existen— no dicen relación con las necesidades o debilidades de las escuelas, no disponen de incentivos para el uso eficaz de lo aprendido y raramente cubren a los docentes de sectores rurales aislados.

4. ESTANDARES Y SISTEMAS DE EVALUACION INSUFICIENTEMENTE CONSOLIDADOS

A la fecha no existe un conjunto de estándares para todos y cada uno de los países de la subregión. Tampoco se cuenta aún con un mecanismo permanente, sólidamente institucionalizado, de medición de la calidad. En relación a los estándares, ninguno de los países los ha establecido de manera que sirvan como referencia para la elaboración del currículo y, luego, para el diseño de textos y materiales. No hay claridad sobre el papel de los estándares en la educación y su utilidad en el contexto de las concepciones pedagógicas modernas y contra el rol y la imagen profesional de los docentes.

Respecto a los mecanismos de evaluación, no se cuenta con instrumentos que permitan hacer un seguimiento de los resultados de aprendizaje a lo

¹ Fuente: E: Xiaoyan Liang, "Teacher Pay in 12 Latin American Countries" LCSHD, TheWorld Bank, June, 1999.

largo del tiempo y vincularlos a los factores que puedan estar afectándolos. Los objetivos y, por lo tanto, los enfoques y procedimientos seguidos por los sistemas, no han sido discutidos ni entendidos suficientemente por sus usuarios.

A pesar de este diagnóstico negativo, la reciente iniciativa de los ministerios de educación de la región—promovida por la Coordinación Cultural y Educativa Centroamericana (CECC)—, es un paso importante para diseñar y proponer un primer conjunto de estándares nacionales y regionales en la educación primaria en matemáticas, ciencias y lenguaje y es el único esfuerzo de este tipo en América Latina.

Asimismo, cabe destacar que en los últimos cinco años casi todos los países centroamericanos han estado haciendo grandes esfuerzos para medir la calidad del aprendizaje, muchos con apoyo y recursos de organismos internacionales. Se han realizado mediciones en Nicaragua y El Salvador, y se han aplicado pruebas masivas (censales o muestrales) a alumnos de varios

grados escolares y en una diversidad de áreas o competencias curriculares en Honduras, República Dominicana, Guatemala, Panamá y Costa Rica. (Ver Cuadro #4). Aunque varios de estos países habían realizado anteriormente algunas mediciones, ahora la mayoría se ha decidido a establecer sistemas regulares de evaluación.

Sin embargo, se debe resaltar que en casi todos los casos, las iniciativas de medición no están aún enmarcadas en políticas claras respecto al uso que se quiere y puede hacer con la información resultante. Los sistemas de evaluación de logros estudiantiles no son aún parte integral de esas políticas de responsabilidad por los resultados que tanto se reclama para todos los actores del sector. No se ha debatido qué tipo de decisiones se pueden tomar con los resultados de esos sistemas ni se ha logrado una aceptación social o consenso acerca del valor intrínseco de las mediciones. En ese sentido, los mecanismos son aún muy vulnerables a cambios en la administración del gobierno e incluso a cambios en la identidad de los responsables de un ministerio.

Cuadro 4.
Sistemas de evaluación del rendimiento

País	Año Iniciación	Asignaturas Evaluadas	Grados	Alcance
Costa Rica	1986-88	Lenguaje, Matemáticas.	3, 6, 9 Fin Secund.	Muestral
R. Dominicana	1991	Lenguaje, Matemáticas, Ciencias Naturales y Sociales	4, 8 Ed. Bás	Universo
El Salvador	1993	Lenguaje, Mat., Est. Sociales Ciencias, Salud, Medio Amb.	1 – 6	Muestral
Guatemala	1997	Lenguaje, Matemáticas.	3, 6	Muestral
Honduras	1997	Lenguaje, Matemáticas	3, 6	Muestral
Nicaragua	1997	Español, Matemáticas	4- Prim 3- Secund. 2,4,6,9,12	Muestral
Panamá	1997	Español, Matemáticas, Ciencias Naturales y Sociales	3, 6 Prim 3,6 Sec.	Universo

5. ESTADO DE AVANCE DE LA REFORMA EDUCATIVA EN LOS PAISES DE CENTROAMERICA, PANAMA Y REPUBLICA DOMINICANA

No obstante las deficiencias detectadas, los países de Centroamérica, Panamá y la República Dominicana han realizado importantes esfuerzos

en los últimos años para avanzar en sus programas de reforma educativa. Desafortunadamente, no todos ellos han tenido la fuerza, consistencia y sostenibilidad en el tiempo como para dar frutos concretos y duraderos. El cuadro siguiente sintetiza el grado de avance de la reforma educativa en los países a través de una serie de indicadores relevantes (Cuadro#5):

Cuadro 5
Principales indicadores del estado de las reformas educativas

	El Salvador	Costa Rica	Guatemala	Honduras	Panamá	República Dominicana	Nicaragua
Propuesta Nacional de Reforma							
· Proceso de consulta	3	2	3	2	2	3	2
· Plan Decenal	3	2	1	1	2	3	1
· Reforma integra todos los niveles educativos	2	2	1	1	2	3	1
Gestión y Gerencia Administrativa							
· Reforma del Marco Legal	2	2	2	1	2	2	1
· Sistemas de información	1	2	2	1	1	2	2
· Reajustes en los sistemas de supervisión	1	1	1	1	1	1	1
Descentralización y participación de la comunidad							
· Desconcentración en el ámbito regional o departamental	3	2	2	2	2	2	2
· Escuelas administradas por los padres	3	0	3	2	0	0	3
· Transferencia de recursos a las escuelas	3	2	3	0	2	1	3
Reforma Curricular							
· Diseño y distribución de textos	3	3	3	3	3	3	3
· Actualización de planes y programas	3	2	3	1	3	3	3
· Reformas al sistema de formación docente	2	1	1	1	2	2	1
· Modelos innovadores de capacitación	1	1	1	2	2	2	1
· Establecimiento de estándares curriculares	2	2	2	2	2	2	2
· Pruebas estandarizadas de evaluación	2	2	2	2	2	2	2
· Informática Educativa	1	3	2	1	2	3	1

0 = Sin definir 1= Planificado 2= Ejecución inicial 3= Ejecución avanzada

Fuente: Información proporcionada por entrevistas a personal de los ministerios de educación y profesionales de los distintos países. Elaboración propia.



V. EL MOMENTO DE ACTUAR ES AHORA

Necesitamos una educación de calidad para vivir el futuro plena y creativamente. La dinámica mundial no deja margen para postergar más las cosas o para ir despacio. Hoy ocurre algo parecido a la fábula de «Alicia en el país de las maravillas», en la cual para no retroceder había que caminar y para avanzar había que correr. Pero avanzar exige romper letargos y resistencias muy enraizadas.

En ocasiones, los ministerios de educación, en lugar de actuar como parte de la solución, se convierten en parte del problema. Los empleados que laboran en el gobierno temen perder poder e influencia. Los sindicatos gremiales, preocupados por la estabilidad laboral y con las remuneraciones desvinculadas del desempeño, tienden a obstaculizar modificaciones significativas del sistema imperante.

Las universidades se han mantenido a la zaga de la Reforma Educativa. Cuando no la ignoran más bien se oponen, o muestran una notable incapacidad de proponer políticas nuevas. Por último, los padres de familia, han tolerado que una burocracia maneje algo tan delicado y fundamental como es la educación de sus hijos, sin consultarles en sus aspiraciones.

Las posibilidades de la Reforma Educativa dependerán de la capacidad de movilizar a la sociedad civil para que se resuelva a ejercer las presiones necesarias para un cambio en el menor plazo posible. La Comisión hace un llamado a las personas de los sectores involucrados, a fin de que —desde su respectiva posición— hagan su aporte a la reforma que decidirá el futuro de sus naciones.



Asociación de Investigación y
Estudios Sociales
Apartado Postal 1,005 A
Ciudad Guatemala
Guatemala, C.A.

**PORTE
PAGADO**

VIA AEREA

VIA AIR MAIL

- IMPRESO -