



Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe  
Partnership for Educational Revitalization in the Americas

**N° 24**

## **La educación primaria en América Latina:**

## **La agenda inconclusa**

**Laurence Wolff  
Ernesto Schiefelbein  
Paulina Schiefelbein**

Laurence Wolff es consultor de la Unidad de Educación del Departamento de Desarrollo Sostenible del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Ernesto Schiefelbein es ex director de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe, ex ministro de Educación de Chile y ex rector de la Universidad Santo Tomás de Santiago de Chile.

Paulina Schiefelbein es investigadora del Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación, CIDE.

Esta publicación es la versión traducida de *Primary Education in Latin America: The Unfinished Agenda*, originalmente publicada en idioma inglés y disponible en la Serie de Documentos Técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible (No. EDU-120). La traducción al español fue realizada por Maritza Blajtrach Roldán.

Las opiniones vertidas en este trabajo son de responsabilidad de los autores y no comprometen al BID, ni al PREAL ni a las instituciones que lo patrocinan.



# PRÓLOGO

En este documento se plantea una interrogante aparentemente simple. Después de más de una década de preocupación con respecto a la educación primaria y de inversiones en el área, ¿cuáles han sido los resultados?, ¿cuánto más necesita avanzar la región para lograr una educación primaria de calidad para todos los niños? El documento es oportuno, debido al renovado interés internacional por el tema. En él se revisa en forma creativa la información disponible para cuatro países (Brasil, Chile, Honduras y Costa Rica) y para la región en su conjunto. Se informa que la región ha hecho avances en lo que respecta al aumento de las tasas de alumnos graduados y la disminución de la repetición. En algunos países, las inversiones orientadas a grupos específicos han sido eficaces en aumentar la retención y el aprendizaje entre los niños en riesgo. Sin embargo, el número de niños que no terminan su educación primaria sigue siendo demasiado alto, al igual que el número de niños que repiten uno o más grados. Asimismo, el rendimiento académico sigue siendo deficiente en comparación con los competidores directos de la región. Las políticas e inversiones críticas, identificadas hace más de diez años, han sido parcialmente ejecutadas, pero aún se requiere su plena implementación. Entre estas se incluye el desarrollo constante de los conocimientos, la pedagogía y el compromiso de los docentes; el aumento de las matrículas en la educación preescolar, especialmente de los niños en riesgo; la provisión de materiales didácticos suficientes y apropiados; la orientación de los recursos a los niños desfavorecidos; la articulación de objetivos de aprendizaje nacionales claros, y el mejoramiento de la calidad técnica y la utilización de los programas de pruebas. A pesar de las legítimas demandas por inversiones en la educación superior, las autoridades y líderes de opinión deben seguir centrándose en el nivel de educación primaria, dado que es fundamental por ser la base del aprendizaje futuro.

JUAN CARLOS NAVARRO  
Jefe Interino  
*Unidad de Educación*  
*Departamento de Desarrollo Sostenible*  
*Banco Interamericano de Desarrollo*



# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	7
ALUMNOS GRADUADOS Y REPETICIÓN	8
OPORTUNIDAD DEL INGRESO Y HETEROGENEIDAD ETARIA	11
RENDIMIENTO ACADÉMICO	13
GASTOS Y OTROS INSUMOS PARA LA EDUCACIÓN PRIMARIA	18
CONCLUSIONES: LA AGENDA INCONCLUSA	21
BIBLIOGRAFÍA	22
TABLA ANEXA	24



## INTRODUCCIÓN

Hace más de una década las autoridades y especialistas en el área de la educación tomaron conciencia del hecho de que América Latina se encontraba muy atrasada con respecto al resto del mundo en lo relativo a la calidad, eficiencia y eficacia de su sistema de educación primaria. Las tasas de alumnos graduados de las escuelas latinoamericanas, al igual que el grado de alfabetismo de la fuerza laboral, eran muy inferiores a lo esperado considerando los niveles de ingresos de América Latina. Una de las causas de las bajas tasas de alumnos graduados era el índice de repitencia extraordinariamente alto en la educación primaria. En 1988 América Latina exhibió las más altas tasas de repitencia del mundo, con una cifra estimada en un 29% de 1° a 6° grado (Schiefelbein y Wolff, 1993). El impacto de la repitencia era tal que, después de muchos años, los alumnos desertaban de la escuela debido a que, una vez que alcanzaban la edad para ingresar al mercado laboral, no tenían ninguna razón para continuar asistiendo a una escuela en la cual estaban aprendiendo muy poco. La alta repitencia se traducía en un aumento de los índices de deserción, mayores costos por egresado y falta de espacio en las escuelas primarias.

Las altas tasas de repitencia exhibidas en la región eran un síntoma de un conjunto mucho más amplio de problemas relacionados con deficiencias en el aprendizaje y el rendimiento. En 1990 solo se disponía de unos pocos estudios que comparaban el aprendizaje en América Latina con el resto del mundo, pero todos mostraban que el desempeño de la región era deficiente en relación con sus competidores.

Después de más de diez años de conciencia del problema y de haberse asignado considerables recursos a la educación, la interrogante sigue siendo qué tipo de avance se ha logrado. Mientras que, por una parte, diversos informes recientes han documentado las deficiencias de la región en el área de la educación (por ejemplo, PREAL, 2001; UNESCO, 2000), en este informe se intenta evaluar en forma más sistemática el grado de avance obtenido durante el decenio de 1990 a 2000. Este informe también es oportuno debido a que se ha producido un renovado interés en la educación primaria en todo el mundo. En particular, la segunda reunión de “Educación

para Todos”, celebrada en Dakar el año 2000, como asimismo recientes reuniones del G-8 centradas en los “Objetivos del Milenio” han establecido como objetivo una educación primaria completa para todos los niños del mundo para el año 2015<sup>1</sup>. A pesar de que generalmente se piensa que los países de la región de África al sur del Sahara y algunos países asiáticos son los que presentan los mayores déficit en la educación primaria, a América Latina aún le queda alguna distancia por recorrer. Por ejemplo, se estima que en la actualidad el 18% de los niños de la región no completan la educación primaria. Tan importante como el porcentaje de alumnos que terminan la educación primaria es la necesidad de que la región mejore el desempeño de sus alumnos en términos de niveles de logros de aprendizaje.

Además de analizar las tasas de egreso, en este documento también se examinan cuatro indicadores adicionales, y sin embargo críticos: el grado de disminución de las tasas de repitencia durante la última década, la oportunidad del acceso y la edad normal de los alumnos de enseñanza primaria, el nivel de logros de aprendizaje de los alumnos de enseñanza primaria y, finalmente, las variaciones en los gastos y otros insumos asignados a la educación primaria.

En este informe se analizan en detalle cuatro países de la región –Brasil, Chile, Costa Rica y Honduras– para los cuales los autores contaban con información, como asimismo el avance en los países de la región en su conjunto en los casos para los cuales se disponía de información. Los datos en que se basa este documento se recolectaron de una amplia diversidad de fuentes, siendo el principal criterio que se tratara de observaciones confiables alrededor de los años 1990 y 2000.

Los cuatro países mencionados anteriormente se seleccionaron en parte debido a que representan un amplio espectro de condiciones educacionales presentes en la región. En 1990 Chile y Costa Rica estaban considerados entre los países más avanzados de la región en el área de la educación. En contraste, Brasil, que representa el 40% de la matrícula en la enseñanza primaria en la región, se encontraba entre los países que exhibían los más bajos logros educacionales y los

---

1 Véanse las declaraciones del G-8 en [www.g8education.gc.ca](http://www.g8education.gc.ca) y la Unesco y el Banco Mundial en [www.unesco.org/education/efa](http://www.unesco.org/education/efa).

más altos índices de repitencia de la región. Honduras, un país muy pobre, también mostraba bajas tasas de alumnos matriculados y alumnos egresados. Durante la mayor parte de la década de los noventa, Brasil, Chile y Costa Rica emprendieron importantes programas destinados a mejorar la calidad de la educación primaria.

Los países latinoamericanos definen la educación “primaria” y “básica” en forma diferente. La educación primaria se suele entender como los grados primero a sexto (en el caso de Brasil, los grados primero a quinto). La educación “básica” generalmente llega hasta octavo o noveno grado, lo que la mayoría de los países de la región consideran la meta en términos de niveles de logro mínimos para todos los alumnos. Chile y Costa Rica definen la educación básica como los grados primero a noveno, en tanto que Brasil la define como los grados primero a octavo. Honduras está analizando una nueva ley que designaría los grados primero a noveno como educación básica. En este documento, nos centramos en los grados primero a sexto<sup>2</sup>.

En este informe se analizan los elementos de la educación primaria para los cuales se dispone de datos, tales como las tasas de alumnos egresados del sistema escolar y los logros de aprendizaje. La disponibilidad de datos no debe sesgar la comprensión de cuáles son los aspectos importantes. Por ejemplo, existe poca información sistemática con respecto a la medida en la cual el aumento de la educación en la región podría traducirse en conductas y actitudes tales como un incremento de la participación en la comunidad, la responsabilidad cívica, la no violencia, la estabilidad familiar, la resolución de problemas en forma cooperativa, una ética laboral más positiva, etc. Existen pocas mediciones de las variables del “proceso” (es decir, lo que efectivamente ocurre en la sala de clases) que operan entre los insumos físicos y financieros y el proceso de aprendizaje e incluyen el tiempo que realmente se emplea en la enseñanza, las estrategias pedagógicas aplicadas y la utilización de los materiales didácticos. No se cuenta con datos que permitan comparar las habilidades exigidas en el mundo laboral con los productos derivados del sistema escolar. Las investigaciones que se están realizando en todas estas áreas pue-

den ayudar a profundizar nuestra comprensión de la función de la educación primaria en el proceso de desarrollo.

## ALUMNOS GRADUADOS Y REPETICIÓN

### ALUMNOS GRADUADOS

La medida de avance más simple en la educación primaria es el porcentaje de jóvenes que egresan de la enseñanza primaria. En la Tabla 1 se presentan estimaciones del porcentaje de alumnos de entre 17 y 20 años de edad que egresaron de la enseñanza primaria (primero a sexto grados) alrededor de 1990 y 2000, sobre la base de encuestas a familias, en las cuales se pidió que los padres señalaran el nivel de escolaridad más alto alcanzado por sus hijos<sup>3</sup>. Para la región en su conjunto, en los casos en que se dispuso de datos (14 países), las tasas de alumnos egresados en el año 2000 alcanzaron un promedio de 82%<sup>4</sup>. En aquellos casos en que los datos son comparables, el mejoramiento promedio por país desde 1990 corresponde a aproximadamente 4%. El 18% de los jóvenes de la región que no terminan la enseñanza primaria se traduce en más de 2,4 millones de niños que desertan de la enseñanza primaria anualmente y carecen del nivel mínimo requerido para convertirse en ciudadanos productivos.

Entre los cuatro países estudiados, Brasil es el que experimentó el mayor avance durante la década. Dos tercios de sus jóvenes de entre 17 y 20 años egresaron de sexto grado, en comparación con menos de la mitad hace una década. Actualmente, Chile y Costa Rica exhiben tasas de alumnos egresados correspondientes al 96% y 88%, respectivamente. En Honduras, las tasas de alumnos egresados mejoraron solo marginalmente, alcanzando el 70%.

Como se ha demostrado muchas veces, cuanto menor es el nivel socioeconómico de las familias de los alumnos, mayor es la probabilidad de que deserten de la enseñanza primaria. Datos para quince países correspondientes a 1994 mostraron

2 Cabe señalar que informes recientes de la UNESCO y el Banco Mundial han definido la educación primaria completa como el egreso de quinto grado.

3 Las estimaciones que utilizan datos del Ministerio de Educación basados en la reconstitución de las cohortes son menos confiables que las encuestas a las familias, debido a que subestiman la información de la repitencia.

4 Solo Argentina, Perú, Chile y Uruguay exhiben tasas de alumnos egresados iguales al 95% o superiores.

TABLA 1

**Tasas de alumnos egresados de la enseñanza primaria (sexto grado) para los jóvenes de entre 17 y 20 años**

País	Circa 1990		Circa 2000	
	Año	Porcentaje de egreso	Año	Porcentaje de egreso
Brasil	1988	49	1999	68
Chile	1990	93	1998	96
Costa Rica	1989	85	2000	88
Honduras	1992	69	1999	70
Total de la región (14 países)	1988-1992	(*)	1999 y 2000	82

*Fuente:* Servicio de Información Social del BID, sobre la base de encuestas a familias.

*Nota:* El egreso de la enseñanza primaria se define como el hecho de completar por lo menos 6 años de escolaridad. Los datos para la región se basan en los jóvenes de entre 17 y 20 años de edad y corresponden a la media simple de los 14 países informantes.

(\*) Solo se dispuso de datos regionales comparables para 1988-1992 para 9 países. En promedio, estos países mejoraron sus tasas de alumnos egresados en un 4% durante la década. En la Tabla Anexa 1 se presentan los datos disponibles por país.

que el 95% de los niños ubicados en los deciles superiores completaban la enseñanza primaria en comparación con el 58% en los deciles inferiores (BID, 1998). En países tales como Bolivia y Guatemala, menos de la mitad de los niños provenientes de familias indígenas completan la enseñanza primaria (Duryea y Pages, 2002).

## REPETICIÓN

Durante más de dos décadas, los analistas han observado que una de las razones de las bajas tasas de alumnos graduados de la enseñanza primaria en América Latina han sido los índices de repitencia extraordinariamente altos de la región. Al mismo tiempo, los datos oficiales subestiman consistentemente la magnitud de la repitencia. Por ejemplo, en 1988, las estimaciones oficiales de la repitencia para toda la región correspondieron a 15%, en comparación con las estimaciones corregidas, que apuntaban a un 29% (UNESCO, 1992). Dos métodos desarrollados en forma separada por Ernesto Schiefelbein y Ruben Klein corrigen la subestimación de la repitencia. En el Cuadro 1 se explican las metodologías, tanto estándar como alternativa, desarrolladas

por Schiefelbein y Klein. En las Tablas 2 y 3 se resumen las variaciones de los niveles de repitencia en la enseñanza básica en la región, tanto en su conjunto como en los cuatro países estudiados, basándose en Schiefelbein y Klein.

En general, la repitencia en la región ha disminuido del 29% al 16% aproximadamente. Entre los cuatro países estudiados, Brasil, que inició la década con un promedio de 34% para los grados primero a sexto –uno de los índices de repitencia más elevados del mundo– finalizó la década con un 23%, lo que representa una reducción de un tercio.

Honduras, que al igual que Brasil también comenzó con índices de repitencia muy elevados, equivalentes a un promedio de 23% en 1988, experimentó un descenso hasta 1996, año en que alcanzó un promedio de 11,5%, con una disminución particularmente rápida en primer grado. No se dispone de datos con respecto al impacto indudablemente negativo del huracán de 1999 sobre estas cifras.

Chile inició la década con uno de los índices de repitencia más bajos de la región y ha disminuido

## Cuadro 1

### Subestimación de la información sobre la repitencia

La subestimación de la información sobre la repitencia fue producto de la falta de una definición clara del término. Repitencia significa que un alumno que comienza la escuela en el año Y en el grado X comienza el año Y + 1 en el grado X. Sin embargo, quienes presentaron la información partieron del supuesto de que un alumno debía asistir a clases durante todo el año escolar, dar el examen final, fracasar en el examen y luego volver al mismo grado para ser informado como un repitente. No tomaron en cuenta aquellos alumnos que desertaban durante una parte del año o que eran transferidos a otras escuelas antes de volver al mismo grado.

El método de Klein se ha utilizado principalmente para Brasil y fue adaptado recientemente por Marcelo Cabrol y utilizado en algunos países de Centroamérica. Utiliza el número de alumnos “que aprueban” al final de un año escolar como una manera de confirmar la cantidad de alumnos “nuevos” en el año siguiente. El número de alumnos nuevos en el año siguiente no puede ser mayor que el número de alumnos “aprobados” al final del año anterior. Si los datos estadísticos informados muestran un número mayor de “alumnos nuevos”, se aplica una diversidad de correcciones estadísticas.

El método de Schiefelbein depende principalmente de la disponibilidad de una matriz completa de edad por grado durante dos años consecutivos. Por ejemplo, Schiefelbein parte del supuesto de que todos los niños de cinco años de edad que están en 1<sup>er</sup> grado en el año 1 se transforman al año siguiente (A2) en niños de seis años de edad en 2<sup>o</sup> grado si se los promueve. Si no son promovidos, tendrán seis años de edad en 1<sup>er</sup> grado durante el año 2. Además, todos los niños de seis años de edad que están en 1<sup>er</sup> grado en el año 1 se transforman al año siguiente (A2) en niños de siete años de edad en 2<sup>o</sup> grado, si se los promueve, o niños de siete años de edad en 1<sup>er</sup> grado si repiten. Estimando las deserciones en base a las diferencias en las Tasas Netas de Escolarización por edades simples para grupos de edad consecutiva, Schiefelbein puede estimar el número de repitentes que están en 1<sup>er</sup> grado por edad. Calculando la diferencia con respecto al total de alumnos matriculados en 1<sup>er</sup> grado en cada edad, es posible estimar el número de alumnos nuevos matriculados en 1<sup>er</sup> grado y luego en los años subsiguientes.

Los resultados de los dos métodos son relativamente similares. En este informe se utiliza el método de Klein para Brasil y el método de Schiefelbein para Honduras, Chile y Costa Rica. Cabe señalar que ninguna de las metodologías refleja adecuadamente la “intermitencia” de la participación (los alumnos que desertan y luego reingresan) como tampoco los alumnos que son transferidos de una escuela a otra.

Aunque los investigadores están conscientes de la subestimación de la repitencia, los datos estadísticos oficiales de una serie de países continúan subestimando tal tipo de información. Por ejemplo, una publicación reciente de la UNESCO (UNESCO, 2000) informó una repitencia para Chile y Costa Rica inferior a las estimaciones obtenidas utilizando el método de Schiefelbein. Una publicación de la UNESCO, aun más reciente (UNESCO, 2001), parece utilizar una metodología más exacta. Las estadísticas oficiales de Brasil se basan actualmente en la metodología de Klein.

estos índices aún más, hasta alcanzar un 3%, que es una de las cifras más bajas. Chile tiene una política de promoción automática al final del primer grado y el primer examen se aplica al final del segundo grado. Costa Rica es el país que ha exhibido el avance más lento en la reducción de la repitencia, que bajó de un 14% a un 10%.

A pesar de que la región ha hecho un importante avance en la reducción de la repitencia, un 16,4% es todavía un porcentaje demasiado alto. El costo financiero de la repitencia alrededor de 1988, en términos del aumento de los años de escolaridad que era preciso entregar, se estimó en US\$ 5,5 mil millones para toda la

región. Si bien la repitencia ha bajado, los costos unitarios y el número de alumnos matriculados han aumentado.

En 1997 el costo de la repitencia para toda la región se estimó en US\$ 4,6 mil millones al año, cifra que representa una disminución del 16%,

pero sigue siendo significativa en términos de los presupuestos educacionales nacionales (Tabla 3). La repitencia continúa aumentando las probabilidades de nuevas repitencias y la posterior deserción en gran medida debido a que, cuanto mayores son los alumnos, el costo de oportunidad de ingresar al mercado laboral aumenta.

**TABLA 2**

**Variaciones en los porcentajes de repetición en la enseñanza básica en la década de los noventa**

Grados	Brasil			Chile			Costa Rica			Honduras		
	1990	1999	Diferencia	1989	1999	Diferencia	1989	2000	Diferencia	1988	1996	Diferencia
1	47,8	40,8	-7	11,1	1,2	-9,9	21,6	17,7	-3,9	46,0	21,7	-24,3
2	35,1	21,6	-13,5	9,5	5,3	-4,2	16,2	12,5	-3,7	33,2	12,7	-10,5
3	25,7	16,0	-9,7	9,2	0,7	-8,5	17,1	10,3	-6,8	25,3	10,2	-15,1
4	22,3	12,9	-9,2	10,1	3,3	-6,8	15,7	8,8	-6,9	18,4	6,5	-11,9
5	39,3	23,7	-15,6	13,9	2,9	-11	13,7	6,9	-6,8	14,8	4,4	-10,4
6	33,2	16,4	-16,8	13,9	2,1	-11,8	1,6	1,6	0	1,3	0,1	-1,2
7	28,9	17,0	-11,9	11,7	4,4	-7,3		11,3			11,3	
8	22,5	13,6	-8,9	3,0	2,1	-0,9		8,4			8,4	
<b>Promedio simple de los índices de repitencia</b> (sin considerar la matrícula absoluta para cada grado)												
1 a 6	33,9	23,4	-10,5	11,3	3	-9,3	14,3	10	-4,3	23,2	11,5	-11,7

*Fuente:* Para Brasil, estimaciones de Klein. Para los demás países, 1990 UNESCO, 1992, páginas 134, 161, 191 y 299. Para 2000, estimaciones de los autores.

**OPORTUNIDAD DEL INGRESO Y HETEROGENEIDAD DE EDADES**

Entre los cuatro países estudiados, solo Brasil todavía informa que el 5% de sus niños no iniciaron la educación primaria en 2002 (Tabla 4). Sin embargo, el avance en la reducción del “ingreso tardío” a la enseñanza primaria tiene ribetes mixtos. El ingreso tardío a primer grado y la posterior repitencia se traducen en un aumento del desfase y el margen etario durante el período de la educación primaria. La dispersión o heterogeneidad de edades dificultan la enseñanza en principio debido a que diferentes niveles de madurez

exigen diferentes estilos pedagógicos (y son pocos los maestros que están capacitados para personalizar la enseñanza). Esto puede resolverse en parte en las escuelas agrupando a los alumnos por edad y utilizando diferentes materiales didácticos, pero es difícil de hacer, puesto que la mayoría de las escuelas de la región son relativamente pequeñas y los materiales didácticos para múltiples niveles aún no han sido bien evaluados en términos de su eficacia.

Cabe señalar que la edad de ingreso “oficial” corresponde a seis años en Chile y Costa Rica y siete años en Brasil y Honduras. Brasil y Honduras se encuentran entre los pocos países del

**TABLA 3**

**Costo estimado de la repetición  
Número y porcentaje de repitientes para el año 2000 (en miles)**

País	Primero a sexto grado		
	Alumnos matriculados	Repitientes	%
Brasil	29.649	6.935	23,4
Chile	1.805	47	3,0
Costa Rica	539	54	10,0
Honduras	1.017	116	11,5
<b>Total de la muestra</b>	<b>33.010</b>	<b>7.152</b>	<b>21,7</b>
<b>Total para A. Latina</b>	<b>85.200</b>	<b>13.973</b>	<b>16,4</b>

\* Esta estimación considera el hecho de que los índices de repetición de Brasil siguen estando entre los más altos de la región y aplica el supuesto de que Brasil representa el 40% de la matrícula de la región.

**Costo por alumno de enseñanza primaria (en US\$)**

<b>1990</b>	US\$ 266	Representa el 9,5% del PNB per cápita
<b>1997</b>	US\$ 331	Representa el 9,8% del PNB per cápita

Fuente: UNESCO, *Indicadores Educativos Mundiales*, 2000, p. 119.

**Costo de la repetición**

1990	1997	Diferencia
US\$ 5,5 mil millones	US\$ 4,6 mil millones	-16%

Fuente: UNESCO, *La situación de la educación en 1980-1989*, Santiago, 1992. Véase también *Boletín 30, UNESCO/OREALC.* Supone 20,8 millones de repitentes en 1990 y 13,97 millones en 1997.

mundo en los cuales los siete años de edad siguen siendo la edad oficial de ingreso a la enseñanza primaria. Esta política parece inadecuada considerando los consistentes resultados de las investigaciones realizadas con respecto a la importancia de las experiencias de aprendizaje en la primera infancia. Sin embargo, en 1990, alrededor del 50% de los niños que ingresaron a la enseñanza primaria en los

cuatro países estudiados tenían siete años de edad. En el año 2000 el 88% de los niños chilenos ingresaron a la enseñanza primaria a los seis años de edad. En Costa Rica y Honduras más del 55% de los niños que ingresaron tenían seis años de edad. En estos tres países solo entre el 5% y el 10% de los niños que ingresaron a la enseñanza primaria tenían ocho o nueve años.

**TABLA 4**

**Acceso y edad de ingreso, 1990-2000 (%)**

País	Acceso oportuno y tardío circa 1990				Acceso oportuno y tardío circa 2000*			
	6 años	7 años	8 años y más	No han ingresado	6 años	7 años	8 años y más	No han ingresado
Brasil	19,0	50,0	21,3	9,7	11,2	55,2	28,7	4,9
Chile	39,5	48,4	10,8	1,3	88,2	6,7	5,0	0,1
Costa Rica	43,0	53,0	3,9	0,1	57,4	32,2	10,3	0,1
Honduras	30,0	52,7	13,9	3,4	60,4	33,1	5,6	1,0

Fuente: UNESCO, 1992 y estimaciones de los autores.

(\*) Las cifras del último año corresponden a 1999 para Brasil, 2000 para Chile, 1998 para Costa Rica y 1996 para Honduras.

En Brasil, la tendencia ha ido en la dirección opuesta. El porcentaje de nuevos alumnos matriculados con seis años de edad disminuyó del 19% al 11%. El número de niños con 8 ó 9 años que iniciaron la enseñanza primaria aumentó del 21% en 1990 al 29% en 1999. Una de las explicaciones de esta variación podría ser que se ha producido un aumento real de la matrícula de los niños de seis años en la educación preescolar. Otra posible explicación podría ser que los niños que en 1990 se consideraban como ingresados a la enseñanza primaria, actualmente se consideran como niños que están cursando alguna forma de educación preescolar (o lo que solía recibir el nombre de Grado "A"). Si este es el caso, alguna porción de la disminución de la repitencia en primer grado podría deberse a un cambio en las definiciones de la educación preescolar.

La edad promedio de los alumnos que asisten a sexto grado (Tabla 5) no ha disminuido en los cuatro países. En Brasil, la edad promedio corresponde a 14 años, en comparación con una edad esperada de 12 en condiciones de oportunidad del ingreso y ninguna repitencia. En Honduras, la edad promedio corresponde a 12,4 años (probablemente debido a la mayor deserción). En Costa Rica y Chile, la edad promedio de los alumnos de sexto grado es de 12 años, lo que corresponde a un año más que la edad esperada en condiciones de oportunidad del ingreso y ausencia de repitencia.

Se sabe que el éxito de los niños en el sistema escolar está altamente correlacionado con el ingreso y la educación de los padres. Lo mismo ocurre con el "desfasaje" etario. En los cuatro países, especialmente en Brasil y Honduras, los niños cuyas madres solo han terminado la enseñanza primaria exhiben una probabilidad mucho más alta de tener un retraso de dos o más años en comparación con la edad normal que los niños cuyas madres han terminado la educación secundaria o superior (Tabla 6).

## RENDIMIENTO ACADÉMICO

### PRUEBAS REGIONALES E INTERNACIONALES

Alrededor de 1990 el rendimiento académico de los alumnos latinoamericanos, medido a través de las pocas pruebas comparativas disponibles, era muy inferior al de los alumnos de los países de la OCDE y de la mayoría de los países del este de Asia. Actualmente se cuenta con un conjunto más significativo de indicadores del aprendizaje que permiten comparar a América Latina con el resto del mundo. Estos indicadores confirman el bajo rendimiento de los alumnos de la región, incluyendo los países en los cuales se centra este estudio.

Es posible combinar los diversos estudios internacionales y regionales en una sola tabla para

**TABLA 5**

**Edad promedio para cada grado**

Grado	El 1 <sup>er</sup> grado comienza a los 7 años						El 1 <sup>er</sup> grado comienza a los 6 años					
	Brasil			Honduras			Chile			Costa Rica		
	Circa 1990	Circa 2000	Variación	Circa 1990	Circa 2000	Variación	Circa 1990	Circa 2000	Variación	Circa 1990	Circa 2000	Variación
1	8,6	8,7	0,1	7,8	7,3	-0,5	6,7	6,7	0,0	7,0	6,7	-0,3
2	9,8	9,8	0,0	9,0	8,5	-0,5	7,8	7,8	0,0	8,1	7,8	-0,3
3	10,8	11,2	0,3	10,0	9,5	-0,5	8,9	8,8	-0,1	9,1	8,9	-0,2
4	11,7	12,0	0,3	11,0	10,5	-0,5	9,9	9,9	0,0	10,1	9,9	-0,2
5	13,1	13,6	0,5	11,9	11,4	-0,5	10,9	11,0	0,1	11,0	10,9	-0,1
6	14,1	14,2	0,2	12,8	12,4	-0,4	12,0	12,0	0,0	11,9	11,9	0,0

Fuente: UNESCO, 1992, páginas 527 y 528, y tabulaciones de los autores de las tablas de edad-grado previstas para el año 2000.

**TABLA 6**

**Porcentaje de alumnos que tienen dos o más años más que la edad normal en séptimo grado, por nivel de educación de las madres**

País	Nivel de educación terminado por las madres		
	Primaria	Secundaria	Superior
Brasil	83,8	69,3	46,8
Chile	23,9	23,0	13,2
Costa Rica	56,6	23,0	13,2
Honduras	54,7	57,6	37,5

Fuente: Verdisco y Rama, 2001.

obtener una mejor idea del desempeño de la región (Tabla 7). Los estudios para los cuales se dispone de datos incluyen el estudio de alfabetismo IEA de 1992; el estudio de Educational Testing Service del rendimiento en lectura y matemáticas de los alumnos de octavo grado en 1992 (IAEP); el Tercer Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencia (TIMSS) de 1997 y 1999; los estudios de UNESCO/OREALC del rendimiento de los alumnos de tercero y cuarto grado en matemáticas y lenguaje en 1992 y 1997; y el

estudio PISA (Progress in Student Achievement - Avance en el Rendimiento de los Alumnos) de la OCDE, realizado en el año 2000. Dado que Chile, Venezuela, México, Brasil y Colombia participaron en algunos de los estudios internacionales como asimismo en el estudio regional de UNESCO/OREALC, es posible estimar el desempeño potencial de todos los países latinoamericanos en las pruebas internacionales en comparación con un país desarrollado típico (por ejemplo, Estados Unidos).

Colombia y Chile estuvieron entre los países que obtuvieron el peor puntaje en las pruebas internacionales de matemáticas y ciencia TIMSS. Colombia obtuvo un puntaje promedio y Chile un puntaje levemente superior al promedio en la prueba latinoamericana de UNESCO/OREALC. Sobre esta base, los países de América Latina probablemente obtendrían un puntaje similar o inferior al de Chile y Colom-

bia en las pruebas internacionales, equivalente por lo menos a media o a una media desviación por debajo de Estados Unidos, que, por su parte, generalmente obtiene un puntaje equivalente a media o una desviación estándar por debajo de países tales como Japón y Singapur<sup>5</sup>. El único país latinoamericano que obtendría un puntaje de nivel similar al de Estados Unidos sería Cuba<sup>6</sup>.

**TABLA 7**

**Comparación de los resultados de los estudios académicos internacionales como porcentaje de los puntajes de EE.UU. (%)**

País	Pruebas 1992				Pruebas 1995-2000						
	IAEP 92 8°G		IEA 92 8°G	UNESCO 92	TIMSS 95 y 98 8°G		UNESCO 97 - 4°G		PISA 2000 15 años de edad		
	Mat.	Ciencia	Lectura	Lectura	Mat.	Ciencia	Lectura	Mat.	Lectura	Mat.	Ciencia
Argentina				66			83	79			
Bolivia				52			69	72			
Brasil	67	79					82	79	77	68	75
Colombia					77	72	78	76			
Costa Rica				70							
Chile				67	78	82	84	78			
Rep. Dominicana				56			68	69			
Ecuador				55							
Honduras							70	68			
México							74	75	83	80	84
Paraguay							74	73			
Venezuela			70	70			73	67			
Cuba							103	104			

*Nota 1:* Los puntajes para el estudio de la UNESCO de 1992 se expresan en relación con el puntaje de EE.UU. en el estudio IEA 92, tomando en cuenta el hecho de que Venezuela participó en ambos estudios.

*Nota 2:* Los puntajes para el estudio de la UNESCO de 1997 se expresan en relación con el puntaje de EE.UU. en el estudio TIMSS 99, dado que Colombia y Chile participaron en ambos estudios.

*Nota 3:* Los resultados para el séptimo grado en el estudio TIMSS 95 son similares a los de octavo grado, como se muestra en la tabla.

*Nota 4:* La participación de Brasil en el estudio de la UNESCO estuvo restringida a los estados de Rio Grande do Sul, Minas Gerais y Ceará. Su participación en el estudio IAEP estuvo restringida a las ciudades de Fortaleza y São Paulo.

*Fuentes:* Para IAEP 92, ETS; para IEA 92, Elley; para UNESCO 1992, Arancibia y Rosas; para TIMSS, TIMSS 1999; para UNESCO 97, Casassus; para PISA, PISA 2001.

5 En el estudio TIMSS, Estados Unidos obtuvo un puntaje levemente superior a la media en matemáticas de cuarto grado, pero su desempeño fue inferior a la media en octavo grado y estuvo entre los puntajes más bajos en duodécimo grado. Su desempeño en la prueba PISA se ubicó en la media.

6 El éxito de Cuba se ha atribuido a la alta calidad de sus maestros (quienes están relativamente bien remunerados en comparación con otras profesiones), una rigurosa evaluación docente, educación preescolar universal, insumos escolares suficientes y equitativos y una fuerte participación de la comunidad.

Los niños cuyos padres tienen un bajo nivel educativo obtienen puntajes deficientes en todas estas pruebas. Por ejemplo, los puntajes de los niños que rindieron la prueba de UNESCO/OREALC aumentan en 1,1 punto por cada año adicional de educación de los padres (UNESCO/OREALC, 2000). Pero incluso los niños pertenecientes a los grupos socioeconómicos más altos de la región no muestran un muy buen desempeño. En el estudio de UNESCO/OREALC, los niños de las escuelas privadas obtuvieron mejores puntajes que los niños de las escuelas públicas, pero sus puntajes seguían estando 20 puntos por debajo del promedio para la totalidad de los niños cubanos. Ningún niño colombiano de octavo grado alcanzó un puntaje dentro del 10% superior del mundo en la muestra TIMSS (TIMSS, 2000). Una revisión del desempeño de Brasil en el estudio PISA mostró que incluso los niños pertenecientes a los grupos socioeconómicos más altos obtuvieron puntajes por debajo de la media de la OCDE (Castro, 2001).

Al comparar los países en los cuales se centra este estudio, Chile obtiene puntajes relativamente altos en la prueba de la UNESCO (pero muy por debajo de Cuba), seguido de Brasil<sup>7</sup>. Honduras es el país que exhibe el peor rendimiento en la prueba de UNESCO/OREALC. Brasil obtiene un puntaje muy deficiente (inferior al de México) en el estudio PISA<sup>8</sup>. Costa Rica no ha participado en los estudios internacionales y, debido a problemas técnicos, no divulgó los resultados obtenidos en el estudio de UNESCO/OREALC.

Si bien los puntajes promedio son valiosos para efectos comparativos, es importante comprender que los alumnos latinoamericanos son capaces de responder preguntas que miden el uso de procedimientos simples y rutinarios, pero incapaces de responder preguntas que requieren tomar decisiones con respecto a procedimientos o métodos en un nuevo contexto. En el cuarto grado los alumnos generalmente no pueden responder problemas de razonamiento tales como

el siguiente, que es una adaptación de una pregunta del estudio de UNESCO/OREALC:

<i>Pregunta:</i> Carlos aprendió a tocar 5 canciones en la guitarra. Marcos aprendió 3 canciones más que Carlos. Lucía aprendió 2 menos que Marcos. ¿Cuántas canciones aprendió Lucía?	
a.	10
b.	8
c.	6
d.	1
(Respuesta: c)	

Este tipo de pregunta fue respondido correctamente por menos del 50% de los niños de la región. En contraste, la mayoría de las preguntas de cuarto grado del TIMSS miden habilidades de resolución de problemas mucho más sofisticadas, tales como estimación, lógica, lectura de gráficos y predicción de series de números.

El número de personas que se autclasifican como alfabetizadas (en los censos de población) ha aumentado en los cuatro países estudiados, incrementándose en un promedio de aproximadamente 4% durante los últimos diez años. Más del 96% de los jóvenes entre 15 y 19 años se consideran alfabetizados. Cabe señalar, sin embargo, que el "alfabetismo funcional", medido por la habilidad de leer y comprender un diario, podría ser mucho menor. Por ejemplo, el Estudio de Alfabetismo en Adultos de la OCDE informó que más del 50% de la población chilena entre 15 y 65 años de edad no era capaz de identificar información básica en un texto promedio (Bravo y Contreras, 2001, p. 217), en comparación con el 20% en Estados Unidos y porcentajes inferiores en los países europeos desarrollados.

¿Se hizo algún avance durante la década de los noventa? No es posible utilizar las pruebas internacionales para responder esta pregunta, excepto para recalcar que los puntajes obtenidos en las pruebas internacionales siguen siendo alarmantemente bajos. En la única prueba que se ha repetido, la prueba de lectura de UNESCO/OREALC, el principal cambio relativo parece ser un puntaje más bajo para Venezuela y puntajes más altos para Bolivia y Argentina.

7 Sin embargo, la muestra de Brasil incluyó solo tres estados (Rio Grande do Sul, Minas Gerais y Ceará), el primero de los cuales generalmente obtiene puntajes superiores al promedio de los estados en las pruebas aplicadas en Brasil.

8 Dado que el estudio PISA se centró en un grupo etario (15) en lugar de un grado, solo la mitad de los alumnos brasileños que rindieron la prueba estaban en 7° u 8° grado, en comparación con más del 90% que estaban en el 9° grado o superior en los países de la OCDE.

En contraste, se ha producido un importante cambio en las actitudes de las autoridades educativas con respecto a las pruebas. Actualmente son diecisiete los países latinoamericanos que cuentan con sistemas de evaluación a nivel de todo el país, en comparación con solo cuatro en 1990 (PREAL, 2001, p. 34). El interés de los países por participar en los estudios internacionales más recientes, tales como PISA y el Estudio de Alfabetismo y Aprendizaje en Adultos (Adult Literacy and Learning Study - ALLS), ha aumentado considerablemente.

### AVANCE AL INTERIOR DE LOS PAÍSES

¿Qué se puede decir acerca de los mejoramientos en los logros de aprendizaje al interior de los países? Entre los cuatro países estudiados en detalle en este informe, Costa Rica y Honduras no cuentan con datos por series cronológicas confiables con respecto a los logros académicos. Chile cuenta con los mejores datos, si bien muy imperfectos, sobre el avance en el rendimiento al interior del país durante la década de los noventa. Entre 1990 y 1996 los puntajes obtenidos en las pruebas SIMCE aplicadas en Chile mejoraron significativamente, pero no se disponía de preguntas “ancla” que permitieran asegurar la comparabilidad a través del tiempo. Solo durante los últimos tres o cuatro años Chile ha diseñado pruebas que permiten la comparación estadística de los puntajes de un año al otro. Aun sin preguntas ancla, parece evidente que efectivamente se produjeron mejoramientos en el aprendizaje durante el período 1990-96 (véase Schiefelbein y Schiefelbein, 2000).

Además del logro de un mejoramiento general, la brecha entre las escuelas chilenas que exhibieron el peor desempeño en 1988 (las “900 escuelas”) y todas las demás escuelas disminuyó significativamente hasta 1996, posiblemente como resultado del programa focalizado del gobierno tendiente a fortalecer estas escuelas mediante la capacitación, los materiales educativos y el aumento del apoyo financiero. Por lo tanto, si bien el programa de las “900 escuelas” parece haber tenido éxito, existe una serie de interrogantes e incertidumbres no resueltas. En primer lugar, un tercio de estas escuelas no mejoraron sus puntajes. En segundo lugar, al parecer existe un límite superior para el mejoramiento de los puntajes, dado que las escuelas cuyos alumnos respondieron el 60% de las preguntas correcta-

mente no mostraron ningún mejoramiento. Finalmente, en estas escuelas se ha producido poco o ningún mejoramiento en el aprendizaje desde 1996. Es posible que los decepcionantes puntajes obtenidos recientemente deriven del hecho de que el impulso de esta reforma ha ido en disminución a medida que el gobierno identifica una nueva serie de prioridades.

Brasil también implementó su propio programa de pruebas a partir de mediados de la década de los noventa. No se produjeron mejoramientos discernibles en el aprendizaje durante el período 1995-1999 y se observaron disminuciones inexplicadas en los puntajes de algunos estados (INEP, 2000). Por otra parte, algunos programas individuales, tales como las “escuelas aceleradas”, parecen haber sido eficaces en el mejoramiento del aprendizaje desde el punto de vista de los costos (Schiefelbein, Swope y Schiefelbein, 1999).

Uruguay es otro de los países de la región que dispone de resultados de aprendizaje comparativos técnicamente válidos. Durante el período 1996-1999 Uruguay implementó un programa general de mejoramiento de la educación primaria, especialmente orientado a los alumnos “en riesgo”, que incluyó el aumento de los recursos, la capacitación y el perfeccionamiento intensivos de los maestros como asimismo la retroalimentación de los resultados de las pruebas a los docentes. El programa mostró significativos mejoramientos en el aprendizaje de los alumnos de tercer grado, especialmente entre los grupos a los que estuvo específicamente orientado (ANEP, 1998).

En resumen, las experiencias de Chile, Brasil y Uruguay sugieren efectivamente que los programas focalizados centrados en los logros de aprendizaje pueden tener un impacto significativo. Esto tiene importantes consecuencias en las políticas para toda la región. Al mismo tiempo, en Chile no se han producido mejoramientos nacionales en el aprendizaje desde 1996 y los puntajes de Brasil se han estancado o han disminuido.

Existen diversas explicaciones para el lento avance en los logros de aprendizaje en la región. La primera podría ser que los mejoramientos reales en el aprendizaje simplemente toman mucho tiempo. Por ejemplo, la Evaluación Nacional del Progreso Educativo (National Assessment of Educational Progress - NAEP) de Esta-

dos Unidos ha mostrado un lento mejoramiento en los puntajes de los alumnos afroamericanos a través de un período de veinte años, durante el cual se hicieron considerables inversiones en educación compensatoria (NCES, 2000). La razón de la lentitud de los cambios en el aprendizaje podría radicar en expectativas culturales de larga data o en el hecho de que el cuerpo docente disponible varía lentamente a través del tiempo, como asimismo el hecho de que los niveles de educación de los padres, que son importantes determinantes del aprendizaje, también varían en forma paulatina.

Una segunda explicación posible está relacionada con el aumento de las tasas de alumnos matriculados y alumnos egresados y la reducción de los índices de repitencia. En el caso de América Latina, esto significa que los niños que normalmente no ingresaban al sistema escolar se encuentran matriculados actualmente y aquellos que anteriormente repetían y luego desertaban actualmente permanecen en el sistema escolar y están completando su educación primaria. Sin embargo, estos son los grupos más desfavorecidos, cuyos padres poseen bajos niveles de logro educacional. Este parece ser ciertamente el caso de Brasil, donde muchos estados han implementado programas “acelerados” orientados a los repitentes múltiples y otros han introducido la promoción automática en 1° y 2° grado. Desde este punto de vista, el hecho de simplemente mantener constantes los logros de aprendizaje puede ser considerado un resultado importante. Podría ocurrir que los alumnos más privilegiados que asisten a la escuela estén mejorando sus puntajes, compensando así los puntajes más bajos de los nuevos grupos que ahora están asistiendo a la escuela.

Dos serían los beneficios para la sociedad derivados del aumento de la retención, aunque sin ningún aumento significativo en el aprendizaje por egresado. En primer lugar, el acervo general de conocimientos aumenta, puesto que hay más egresados de la enseñanza primaria que, por lo menos, saben más que los desertores de la enseñanza primaria. En segundo lugar, la “eficiencia” en el uso de los recursos es importante para la sociedad. Si se obtiene el mismo resultado en términos de aprendizaje a un menor costo (debido a la disminución de la repitencia), se liberan fondos para inversiones adicionales dentro o fuera del sector educacional. Como se observó anteriormente, no exis-

ten beneficios en los logros de aprendizaje asociados a la repitencia.

Una tercera explicación es que las intervenciones y acciones que se emprenden para mejorar el aprendizaje son inadecuadas o incluso contraproducentes. Por ejemplo (Tabla 8), no se están tomando una serie de medidas críticas pero simples para aumentar el aprendizaje, tales como la asignación de los mejores maestros a primer grado y la reducción de la rotación de los maestros, que han sido identificadas como políticas importantes (Schiefelbein, Wolff y Schiefelbein, 2000).

Además, lo que se está enseñando en las instituciones de perfeccionamiento docente podría no ser conducente a un mayor aprendizaje. Se ha informado que alrededor del 80% de los maestros y formadores de maestros no saben cómo utilizar las técnicas de aprendizaje interactivas (Schiefelbein y Schiefelbein, 1999), por lo que es posible que los maestros no estén utilizando su tiempo en forma eficaz en el aula. Como se señala en un análisis, “los maestros están siendo mal capacitados, mal dirigidos y mal remunerados. Rara vez se reconoce, apoya o retribuye la enseñanza de nivel superior” (PREAL, 2002). Es posible que haya una carencia de estándares claros y rigurosamente medidos que proporcionen retroalimentación útil al maestro. Varios estudios de algunos países y especialmente de zonas rurales han demostrado el bajo nivel de conocimientos que tienen los maestros acerca de los contenidos y el alto ausentismo de estos profesionales.

Una última explicación posible es que, si bien existen algunos programas focalizados exitosos, tales como los descritos anteriormente en Chile y Uruguay, en general los países de América Latina continúan dando un trato desigual a los niños desfavorecidos y vulnerables (véase Reimers, 2000). Por ejemplo, la educación preescolar crítica orientada a aumentar la aptitud para el aprendizaje, todavía es accesible solo a un pequeño porcentaje de estos niños.

## **GASTOS Y OTROS INSUMOS DE LA EDUCACIÓN PRIMARIA**

En toda la región (Tabla 9) se han incrementado los gastos por alumno y los gastos como porcentaje del PIB. Asimismo, el número de alumnos por maestro ha disminuido, al igual que el

TABLA 8

Opinión de expertos sobre el costo-efectividad de las intervenciones educativas en América Latina. Las diez intervenciones con el mayor costo-efectividad esperado

Descripción de cada intervención (resumen) (en orden descendente de costo-efectividad)	Aumento porcentual estimado del rendimiento académico	Probabilidad de una implementación adecuada de la intervención	Probable impacto de la intervención	Aumento porcentual estimado del costo de la intervención	Costo-efectividad de la intervención (impacto/costo)	Mayor costo unitario del aumento del logro académico en un punto (US\$)
1. Asignar a los mejores maestros al primer grado	19,8	0,58	0,11	0,01	1531,2	0,003
2. Asegurar el cumplimiento de la duración oficial del año escolar	10,6	0,50	0,05	0,01	699,6	0,006
3. Política que prohíba cambiar de curso a los maestros durante el año	5,0	0,72	0,04	0,01	480,0	0,008
4. Administrar prueba al 10% de los alumnos de 4° grado y divulgar los resultados entre los maestros	4,1	0,74	0,03	0,05	60,3	0,066
5. Descentralización	9,3	0,48	0,04	0,08	59,2	0,068
6. Campañas a través de los medios de comunicación para que los padres compartan lecturas con sus hijos	8,1	0,72	0,06	0,13	46,6	0,086
7. Sistema de Información para la Gestión(SIG) para identificar las escuelas de bajo rendimiento	10,2	0,68	0,07	0,25	27,7	0,144
8. Realizar examen oftalmológico en la escuela y derivar a especialistas	3,2	0,66	0,02	0,10	21,1	0,189
9. Programa de subsidio (US\$ 50/ alumno) para mejorar la formación inicial de los docentes	11,8	0,56	0,07	0,35	18,9	0,212
10. Administrar prueba al 10% de los alumnos de 4° grado y ofrecer estrategias correctivas (una semana)	12,3	0,60	0,07	0,43	17,4	0,230
Promedio (de 40 intervenciones frecuentes)	10,3	0,63	0,06	5,09	76,9	4,147

Nota: El valor de costo-efectividad unitario representa un aumento del impacto en forma proporcional al aumento del costo.  
Fuente: E. Schiefelbein, L. Wolff y P. Schiefelbein, 2000.

porcentaje de niños que asisten a la educación preescolar, y ha aumentado el porcentaje de maestros capacitados. Estos son mejoramientos significativos. En particular, en 13 países de la región que cuentan con datos, el gasto público en la educación primaria ha aumentado del 1,3% del PIB al 1,7% del PIB, lo que representa un aumento superior al 30%. Las tasas de alumnos matriculados en la educación preescolar han aumentado del 29% al 40%.

Entre los cuatro países estudiados, Brasil, Chile y Costa Rica muestran mejoramientos similarmente significativos (Tabla 10). Si bien no se dispone de datos sistemáticos relativos a los gastos recurrentes no correspondientes a sueldos, tales como los gastos en textos escolares, materiales didácticos, suministros y mantenimiento de las escuelas, es probable que alguna porción del aumento del financiamiento se haya dirigido a elementos no relacionados con los sueldos. Estos mayores insumos bien podrían haber tenido impacto en la retención escolar, evitando tal vez un descenso de los niveles de rendimiento.

**TABLA 9**

**Variaciones en los insumos para la educación primaria en América Latina, 1990-1999**

	1990-1992	1997-1999
Porcentaje de alumnos matriculados en la educación preescolar (15 países)	29,3%	40,1%
Número de alumnos por maestro (12 países)	30 por 1	28,3 por 1
Porcentaje de maestros capacitados (13 países)	76,0%	80,0%
Gasto por alumno como porcentaje del PIB per cápita (20 países)	9,5%	9,8%
Gasto público en la educación primaria como porcentaje del PIB (13 países)	1,3%	1,7%

*Fuente:* Informe de UNESCO/EFA para todos los rubros, excepto el gasto por alumno, que se ha obtenido de los Indicadores Educativos Mundiales de la UNESCO.

**TABLA 10**

**Variaciones en los insumos para la educación primaria en Brasil, Chile, Honduras y Costa Rica, 1990-1999 (%)**

	Brasil	Chile	Honduras	Costa Rica
<i>Porcentaje de alumnos matriculados en la educación preescolar</i>	(4-6 años)	(4-5 años)	(4-6 años)	(2,5-6,5 años)
1990-92	50,5	20,9	17,1	25,6
1997-99	58,5	32,4	38,9	29,6
Número de alumnos por maestro				
1990-92	23,0		35,0	32,0
1997-99	24,0	29,0	32,0	28,0
Porcentaje de maestros capacitados				
1990-92			76,1	78,6
1998-2000		96,4	82,8	86,0
Gasto por alumno como porcentaje del PIB per cápita				
1990	8,7	9,0	10,0	10,0
1996-1998	10,0	11,8	9,0	13,6
Gasto público en la educación primaria como porcentaje del PIB				
1990	2,2	1,6		3,1
1998-2000	2,3	2,1		4,2

*Fuentes:* Informe de UNESCO/EFA e Indicadores Educativos Mundiales de la UNESCO.

Debido a la transición demográfica, durante la próxima década las matrículas en la educación primaria no aumentarán en la mayoría de los países. Esto significa que no se necesitarán fuertes inversiones de capital en la educación primaria. También significa que muchos nuevos docentes podrían buscar puestos de trabajo en las escuelas primarias. El resultado podría ser una reducción del número de alumnos por maestro. En Estados Unidos existe controversia con respecto a si la disminución del tamaño de los cursos podría tener impacto sobre el aprendizaje (véase Ehrenberg *et al.*, 2001). En América Latina los cursos más pequeños se encuentran frecuentemente en las zonas rurales, que tienen maestros mal capacitados. Sobre la base de la experiencia en Estados Unidos, el mejor enfoque consistiría en una combinación: reducir selectivamente el tamaño de los cursos en el caso de los niños desfavorecidos que cursan 1° a 3er grado, estimular a los mejores docentes a migrar a estos grados e implementar programas de perfeccionamiento en servicio para aumentar los conocimientos que los maestros poseen sobre las materias y modificar la pedagogía aplicada por ellos en el aula.

## **CONCLUSIONES:**

### **LA AGENDA INCONCLUSA**

En general, la región ha hecho avances en la educación básica, dado que son más los niños que completan su educación primaria. Inician su escolaridad a edades más adecuadas y presentan una menor probabilidad de repetir el grado. Se ha demostrado que los programas generales focalizados mejoran el rendimiento. Durante la década pasada, la mayoría de los países de la región aumentaron sus inversiones en educación, tanto de manera general como por alumno. Podría concluirse que esta inversión ha dado como resultado un aumento de la eficiencia por efecto de la disminución de la repitencia, traducándose en un mayor número de graduados y menores costos por estos. Sin embargo, el 18% de los niños todavía no completan los seis años de educación primaria y el 16% está repitiendo el grado. Y lo que es tal vez más importante, el avance en términos de aprendizaje ha sido lento o inexistente incluso en los países más avanzados.

Muchos países están prestando mayor atención a la educación secundaria, que requiere considerables inversiones de capital para cubrir el au-

mento de las matrículas. Sin embargo, como se muestra en este informe, la tarea de aumentar las tasas de alumnos egresados del sistema escolar primario y mejorar el aprendizaje está lejos de concluir. Más aún, existe considerable evidencia (véase, por ejemplo, Herrán y Uythem, 2001) de que la repetición y el bajo rendimiento en la educación primaria se traducen inevitablemente en repetición, en deserción y un aprendizaje deficiente en el nivel secundario.

En resumen, se requerirá un considerable esfuerzo para proporcionar una educación primaria completa de calidad a todos los niños durante la próxima década. Igualmente importante será la necesidad de aumentar los niveles de aprendizaje de todos los niños que completan la educación primaria con el fin de aproximarse a los niveles de los competidores de la región en el este de Asia y Europa del este. Por lo tanto, es menester que las autoridades educacionales de la región sigan dando prioridad a la agenda inconclusa de la educación primaria. Los detalles de la agenda variarán de un país a otro. Por ejemplo, los países del Cono Sur, tales como Chile, han satisfecho las necesidades cuantitativas y actualmente se están centrando en el aprendizaje. Los países como Brasil y Honduras enfrentan una agenda más compleja, que incluye seguir reduciendo la repitencia, aumentando las tasas de alumnos egresados y mejorando o, por lo menos, manteniendo los niveles de logros de aprendizaje. Además, Honduras enfrenta restricciones financieras muy reales.

Las inversiones y políticas necesarias para cumplir los objetivos durante la próxima década son similares a aquellas identificadas hace una década, puesto que todas han sido implementadas solo de manera parcial. Incluyen el mejoramiento de los conocimientos, la pedagogía y el compromiso de los docentes, con énfasis en cambios reales y medibles en el aula; el aumento de las matrículas en la educación preescolar, especialmente de los niños en riesgo; la provisión de materiales didácticos suficientes y apropiados; la orientación de los recursos a los niños desfavorecidos, incluidos los niños indígenas; la articulación de objetivos de aprendizaje nacionales claros, y el mejoramiento de la calidad técnica y la utilización de los programas de pruebas. La repitencia, si bien se ha reducido, sigue siendo un método contraproducente para obtener mejoramientos en la calidad, y una mayor reducción de la misma liberará fon-

dos para inversiones en mejoramientos reales de la calidad. Debido a la transición demográfica, se requiere poca inversión en instalaciones físicas, excepto en los países más pobres; por lo tanto, con un crecimiento económico razonable, la mayoría de los países, si bien no todos, debieran contar con suficientes fondos para financiar los mejoramientos de calidad descritos anteriormente. Sin embargo, su implementación exitosa dependerá inevitablemente de la capacidad de liderazgo, el consenso, la continuidad y la existencia de instituciones eficaces tanto a nivel nacional como local.

## BIBLIOGRAFÍA

- ANEP (Administración Nacional de Educación Pública). 1998. *Evaluación de aprendizajes en tercer año de educación primaria, 1998*. Montevideo.
- Arancibia, V. y R. Rosas. 1994. *Medición de la calidad de la educación en América Latina. Resultados de siete países de la región*. Vol III. REPLAD-UC. Santiago, Chile.
- Banco Interamericano de Desarrollo. *Economic and Social Progress in Latin America and the Caribbean, 1998-1999*. Washington, D.C.
- Bravo, D. y D. Contreras (eds.). 2001. *Competencias básicas de la población de adultos*. Universidad de Chile, Departamento de Economía. Santiago.
- Cabrol, M. 2001. Los desafíos de la educación secundaria. ¿Qué nos dice el análisis de flujos? Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cabrol, M. y R. Klein. 1997. Education Statistics and Education Flows: Considering the Transition Hypothesis. Mimeo. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cassasus, J. et al. 1998. *Primer Estudio Internacional Comparativo. Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación*. UNESCO.
- Castro, C. de Moura. 2001. A penosa evolução do ensino e seu encontro com o Pisa. *PISA 2000 Relatório Nacional*. Brasília, Brasil: INEP.
- Duryea, S., y C. Pages. 2002. Human Capital Policies: What They Can and Cannot Do for Productivity and Poverty Reduction in Latin America. Departamento de Investigación, Documento de Estudio N° 468. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo
- Education Testing Service (ETS). 1992. *The International Assessment of Educational Progress: Learning Mathematics*. Princeton.
- Ehrenberg, R., D. Brewer, A. Gamoran y J. D. Willms. 2001. Does Class Size Matter? *Scientific American*.
- Elley, W. B. 1992. *How in the World Do Students Read?* The International Association for the Evaluation of Educational Achievement.
- Herrán, C. y B. Van Uythem. 2001. Why Do Youngsters Drop Out of School in Argentina and What Can Be Done against it? (Borrador) Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- IEA Third International Mathematics and Science Study (TIMSS). 2000. *International Mathematics Report*. ISC. Boston College. Lynch School of Education.
- INEP, Ministério da Educação, Brazil. 2000. *Informe de Resultados Comparados do SAEB 1995, 1997 e 1999*. Brasília.
- National Center for Educational Statistics. 2000. *NAEP: The Nation's Report Card*. US Government, Washington, D.C.
- OCDE. 2001. *PISA 2001. Knowledge and Skills for Life, Executive Summary*. París.
- PREAL. 2001. *Quedándonos Atrás: Un Informe del Progreso Educativo en América Latina*. Washington, D.C.: Diálogo Interamericano y Corporación de Investigaciones para el Desarrollo.
- Reimers, Fernando. 2000. *Unequal Schools, Unequal Chances: The Challenges to Equal Opportunity in the Americas*. Cambridge: Harvard University Press.
- Schiefelbein, E., J. Swope y P. Schiefelbein. 1999. *Cost-Effectiveness of Education Programs to Prevent and Eliminate Child Labor*. Washington, D.C.: Banco Mundial-Unicef-CIDE.
- Schiefelbein, E. y P. Schiefelbein. 2000. Education and Poverty in Chile: Affirmative Action in the 1990s. En F. Reimers (ed), *Unequal Schools, Unequal Chances*. Cambridge: Harvard University Press.
- 1999. ¿Es posible mejorar la formación de los formadores de profesores? Santiago, Chile, y Washington, D.C.: PREAL.

- Schiefelbein, E., y L. Wolff. 1993. Repetition and Inadequate Achievement in Primary Schools in Latin America: Magnitudes, Causes, Relationships and Strategies. *UNESCO Bulletin of the Principal Project in Education*. Santiago, Chile.
- Schiefelbein, E., L. Wolff y P. Schiefelbein. 2000. La opinión de expertos como instrumento para evaluar la inversión en educación primaria. *Revista de la CEPAL* N° 72, Diciembre. Santiago, Chile: ECLAC.
- Verdisco, A. y G. Rama. 2001. The Trans-Generational Impact of Education: A Quantitative View of Ten Countries. Washington, D.C. Banco Interamericano de Desarrollo.
- UNESCO. 1992. *State of Education in Latin America and the Caribbean, 1980-1989*. Santiago, Chile: OREALC.
- . 2001. *Cumbre de las Américas: Proyecto Regional sobre Indicadores Educativos, Informe Regional*. Santiago, Chile: UNESCO/OREALC.
- UNESCO/OREALC. 2000. *Informe subregional de América Latina de EFA*. Santiago, Chile: OREALC.
- Wolff, L., E. Schiefelbein, y J. Valenzuela. 1992. *Improving the Quality of Primary Education in Latin America and the Caribbean: Towards the 21<sup>st</sup> Century*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

**TABLA ANEXA 1**

**Tasas de alumnos egresados de la enseñanza primaria entre los jóvenes de 17 a 20 años de edad**

<b>País</b>	<b>Año</b>	<b>Porcentaje que egresa de 6° grado</b>	<b>Año</b>	<b>Porcentaje que egresa de 6° grado</b>
Argentina	–	–	1999*	98
Bolivia	1990*	86	1999	77
Brasil	1988	49	1999	68
Chile	1990	93	1998	96
Colombia	1990*	86	1999	76
Costa Rica	1989	85	2000	88
Honduras	1992	69	1999	70
México	1989	83	2000	88
Nicaragua	–	–	1998	60
Panamá	1991	92	1999	94
Perú	1991	96	2000	95
El Salvador	–	–	1999	54
Uruguay	1992*	97	1998*	96
Venezuela	1989	87	1999	90

\* Solo áreas urbanas

*Fuente:* Servicio de Información Social, Departamento de Investigación, BID, basado en encuestas a familias.

*Nota:* El egreso de la enseñanza primaria se define como el hecho de completar por lo menos 6 años de escolaridad.