



UNSAM
UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
SAN MARTÍN

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN MARTÍN
ESCUELA DE POSGRADO
PROGRAMA DE INVESTIGACIÓN, DESARROLLO Y
ASISTENCIA EN EDUCACIÓN**

**INFORME HEMISFÉRICO
COMPARATIVO DE POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS
PARA LA PREVENCIÓN DEL FRACASO ESCOLAR**

Agosto 2005

**Proyecto: “Elaboración de Políticas y Estrategias para la
Prevención del Fracaso Escolar”**

Organización de los Estados Americanos (OEA) / Agencia Interamericana
para la cooperación y el desarrollo (AICD) / Ministerio de Educación Ciencia
y Tecnología

Este informe fue elaborado desde el Programa de Investigación, Desarrollo y Asistencia en Educación, Escuela de Posgrado de la Universidad Nacional de San Martín (Argentina), a partir de un acuerdo firmado por la Dirección Nacional de Cooperación Internacional del MECyT y la Universidad. El equipo responsable está formado por la Dra. Ana María Cambours de Donini, el Dr. Jorge Gorostiaga y la Dra. Mónica Pini (Coord.).

INDICE

INTRODUCCIÓN	p. 4
1. MARCO CONTEXTUAL DE LAS POLÍTICAS	
1.1. Características demográficas y sociales de los países y subregiones	p. 6
1.2. Características generales de la problemática del fracaso escolar	p. 10
2. POLÍTICAS/PROGRAMAS DESTINADOS A PREVENIR EL FRACASO ESCOLAR	
2.1 Descripción de las políticas/programas por subregión	p. 12
Subregión ANDINA	p. 13
Subregión CARIBE	p. 27
Subregión CENTROAMÉRICA	p. 39
Subregión MERCOSUR	p. 59
2.2 Análisis comparativo	p. 83
3. CONSIDERACIONES FINALES	p. 89

INTRODUCCIÓN

El presente informe responde al componente 3 del primer año del Proyecto Hemisférico “*Elaboración de políticas y estrategias para la prevención del fracaso escolar*”, desarrollado por la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Agencia Interamericana para la Cooperación y el Desarrollo (AICD) con el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de Argentina. Este componente abarca la sistematización y el análisis comparativo de políticas, estrategias e iniciativas llevadas a cabo por los gobiernos nacionales de la región para disminuir la repitencia, la sobreedad, la insuficiencia de logros y la deserción escolar.

El Informe incluye el análisis de cuatro subregiones del continente americano con un total de 22 países: ANDINA (Ecuador, Perú y Venezuela), CARIBE (Bahamas, Barbados, Belice, Jamaica, St Kitts y Nevis, Santa Lucía, Surinam y Trinidad y Tobago), CENTROAMÉRICA (El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá) y MERCOSUR (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay).

Factores de diferente índole limitan la posibilidad de comparación de las políticas informadas por los países: la heterogeneidad de los contextos nacionales, el tiempo de implementación de los programas o políticas (algunos muy recientes), los diferentes criterios y lógicas políticas adoptadas desde los Ministerios para su desarrollo, y las características de los informes realizados. También es de destacar la heterogeneidad en forma y contenido de los informes subregionales, los cuales también se elaboraron en base a documentos nacionales que presentan diversos tipos de información y análisis.

Así, en la subregión ANDINA, los programas de Ecuador y Perú tienen ciertas semejanzas, si bien el primero es más focalizado, pero la comparación con Venezuela es más difícil, ya que este país optó por presentar en forma más general el conjunto de sus políticas y programas educativos. La subregión CARIBE, en tanto, presenta una política común orientada a mejorar la cobertura y la calidad de la educación de la primera infancia. La subregión CENTROAMÉRICA también muestra cierta homogeneidad, en este caso en torno a programas focalizados en escuelas de zonas pobres (en muchos casos, rurales) del nivel primario y con énfasis en componentes pedagógicos. Los países del MERCOSUR, por su parte, presentan una gran heterogeneidad respecto al tipo de programas/políticas seleccionados.

La primera parte del presente informe incluye una descripción sintética del contexto demográfico y social, seguida por una caracterización general de la problemática del fracaso escolar, en base primordialmente a la información presentada en el Cuadro de Situación Hemisférico. En la segunda parte, se ofrece un resumen de los Informes Subregionales organizando la información sobre los programas y políticas de acuerdo con ciertos aspectos considerados clave para su comprensión, y de forma de facilitar su comparación.¹ A continuación, se realiza un análisis comparado de los distintos programas y políticas presentados en base a su enfoque general, niveles educativos a los que se

dirigen, principales estrategias y acciones, y logros y obstáculos identificados, seguido por una síntesis de los desafíos que cada subregión enfrenta. La tercera parte ofrece una serie de consideraciones generales para el conjunto de las cuatro subregiones.

1. MARCO CONTEXTUAL DE LAS POLÍTICAS Y PROGRAMAS

1.1 Características demográficas y sociales de los países y subregiones

a) Población

En la subregión **ANDINA** los tres países que la componen (Ecuador, Perú y Venezuela) han tenido una tasa de crecimiento poblacional similar en los últimos diez años, situándose entre el 1,5% y el 2,5%. Esto ha redundado en un significativo incremento de los habitantes de la región. Desde el inicio de la década de 1980 hasta el año 2004 la población se incrementó en un 80%. Por otra parte, Venezuela posee un porcentaje de población urbana (89%) significativamente mayor que Ecuador y Perú. Para este último país, el porcentaje de población urbana sólo llega al 72%. Finalmente, se puede establecer que para el año 2005 la población perteneciente al rango de entre los 5 y 19 años de edad correspondía en la región al 22% de la misma.

La característica principal de los casi 3 millones y medio de habitantes de la zona del **CARIBE** es el hecho de que en el total de los 13 países que componen su territorio sólo dos de ellos (Jamaica y Trinidad y Tobago) concentran prácticamente la totalidad de la misma. Sin embargo, las principales tasas de crecimiento demográfico se presentan en Belice, que en la década de 1990 presenta una tasa de crecimiento anual del 2%, y en las Bahamas, con el 1,8% anual.

En la subregión de **CENTROAMÉRICA**, del 2000 al 2005 se observa una desaceleración en el crecimiento demográfico de todos los países con relación al crecimiento demográfico registrado en 1990 a 1995. El 36,6 % de la población total de América Central tiene entre 5 y 19 años de edad.

En el caso del **MERCOSUR**, más del 80% de la población vive en áreas urbanas. Entre 1995 y el 2005 se registra en toda la región una disminución en el crecimiento demográfico. Algunos de los países que la componen poseen en la actualidad un porcentaje importante de población indígena (en especial, Bolivia). Existe finalmente una gran variedad de situaciones con respecto a la población menor de 15 años. Según el Informe Desarrollo Humano del 2002, para el año 2000 la misma oscilaba en ser desde un 28% del total para el caso de Uruguay y la Argentina hasta cerca del 40% en casos como los de Bolivia o Paraguay.

b) Desarrollo Económico

Con respecto al desarrollo económico, se destaca la heterogeneidad que se evidencia dentro de las subregiones así como en la comparación entre las mismas. Los 4 países considerados más pobres dentro de cada región son Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Surinam. Por el contrario, los de mayor desarrollo económico relativo serían Uruguay, Venezuela, Costa Ricaⁱⁱ y Bahamas.

Cuadro 1. Producto Bruto Interno comparado.

<i>Subregión</i>	<i>Rango (u\$s de paridad)</i>	<i>Mínimo</i>	<i>Máximo</i>
Mercosur (2003)	2.714-11.514	Bolivia	Uruguay
Andina (1998)	3.003-5.808	Ecuador	Venezuela
Central (1998)	2.140-5.990	Nicaragua	Costa Rica
Caribe (2000)	3.480-16.400	Surinam	Bahamas

Fuente: Cuadro de Situación Hemisférico

c) Desarrollo Humano y Pobreza

En la región **MERCOSUR**, entre 1990 y 2005 se registran avances en algunos indicadores clásicos de bienestar, como la mortalidad infantil, la esperanza de vida al nacer y los niveles de analfabetismo. Sin embargo, es importante señalar que existen fuertes disparidades: Bolivia y Paraguay resultan ser los países con menor desarrollo de la región, mientras que Chile, Uruguay y Argentina se ubican al frente del logro de mejores condiciones para su población.

La clasificación de los países de la región según el Índice de Desarrollo Humanoⁱⁱⁱ, sintetiza la diversidad de situaciones en los niveles de desarrollo socioeconómico de la subregión: Argentina, Chile y Uruguay se ubican en las primeras posiciones relativas mientras que Paraguay y más aún Bolivia registran índices de mayor retraso en el desarrollo de sus países.

Entre 1990 y principios de la nueva década, el nivel de pobreza se incrementó en Argentina, Bolivia Paraguay y Brasil. Por contrapartida, Chile y Uruguay lograron reducir el porcentaje de población bajo la línea de pobreza. En Bolivia y Paraguay la pobreza alcanza en el 2002 a más de la mitad de los hogares (que representa a más del 60% de la población). La situación en estos países es más crítica comparativamente si se considera que el porcentaje de indigencia duplica y en algunos casos triplica la de los otros países. Por otro lado, se destaca el fuerte incremento de la pobreza y la indigencia en Argentina como efecto de la crisis económica de fines del 2001-2002.

En la subregión **ANDINA**, los indicadores de salud muestran resultados similares entre los países. En Ecuador, la mortalidad materna subsiste como un problema serio de salud pública. Además, 28 de cada 1.000 niños mueren antes de cumplir su primer año de vida, mientras que alrededor de la tercera parte de los menores de cinco años sufre de algún tipo de desnutrición. En Venezuela, se registraba una tasa de mortalidad infantil (menores de un año) del 21 por cada 1.000 nacidos en 1995, mientras que la tasa de mortalidad de menores de 5 años era de 1,3 por cada 1.000 nacidos vivos. Para el caso de Perú, la esperanza de vida en el país aumentó de 53,6 a 66,3 años entre 1970 y 1993 y la proyección del INEI para el período de 1995 al 2000 es de 68,3 años. Según la Encuesta Nacional Demográfica y Social (ENDES), de 96 de cada 1.000 niños nacidos en el Perú (entre 1991 y 1996) 43 de ellos murieron antes de completar 1 año de edad.

Según el Informe de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas - PNUD - 1999, el Perú ocupa el 80° lugar entre 174 países, y figura en la categoría de desarrollo humano medio (0,500 a 0,799, de una escala con valor máximo de 1). Desde 1990 hasta 1997, Perú ha avanzado en su desarrollo humano, con índices de 0,703 y 0,739 respectivamente. En cambio, Venezuela posee un IDH de 0,69.

Las condiciones de pobreza de la región son similares entre los países. Para el caso de Ecuador, en el año 2001 la pobreza e indigencia afectaron al 61% y 28% de los hogares urbanos, respectivamente; un porcentaje considerable de hogares pobres estaban encabezados por mujeres. Los indicadores sociales publicados por la OCEI para 1995 señalan que en Venezuela, del total de hogares, el 61%, es decir, el 66 % de la población, se encuentra en situación de pobreza. Los hogares en pobreza extrema constituyen el 33 % del total, en los cuales se ubica el 36 % de la población, y el 39% se consideran hogares no pobres, al que pertenece el 34 % de la población. Por otro lado, según información de la Encuesta de Hogares por Muestreo para el primer semestre de 2002, el 41,5% del total de hogares se encontraría en situación de pobreza, mientras que el 16,6% se encontraría en situación de pobreza extrema. Por último, en el caso de Perú, entre los años de 1991 y 1998, la condición de pobreza disminuyó de 57,4% a 48,5%.

Para la subregión **CARIBE**, si se toma como indicador el porcentaje de población que dispone de agua potable, se podrá establecer que no existe un resultado homogéneo para el conjunto de los 13 países que la componen. Los datos disponibles para el año 2000 mostraban que en sólo 7 de los países de la zona más del 93% de la población contaban con agua potable. Es de destacar que precisamente los 2 países mayoritarios en cuanto al volumen de población (Jamaica y Trinidad Tobago) presentaban porcentajes significativos de personas sin acceso directo al agua potable. El caso extremo era el de Surinam, dado que casi el 20% de sus habitantes no contaban con dicha posibilidad.

Según la escasa información disponible, para el año 2000 el porcentaje de la población por debajo de la línea de pobreza era de cerca del 19% en Jamaica y del 21% en Trinidad y Tobago. El Informe Subregional señala que evaluaciones de pobreza realizadas durante los

últimos diez años indican que la población en situación de pobreza en los distintos países varía entre 14,5 y casi 40%, mientras que el porcentaje de población indigente se sitúa entre 1% y 26%, habiendo 6 países que presentan valores mayores a 10%.

Respecto a **CENTROAMÉRICA**, se destaca que los países con mayor desigualdad son: El Salvador, Guatemala y Honduras. Por contraste, Costa Rica y Panamá son los países de América Central con menor concentración de ingreso (47.0 y 48.5 de Gini respectivamente) y en los mismos tienen más años de escolaridad la población de 25 años: Panamá 8.7 y Costa Rica 6.9 promedio total. Honduras y Nicaragua reflejan estar bajo la media en años de estudio de la población más pobre y de la más rica en edad 25 años.

1.2 Características generales de la problemática del fracaso escolar

Durante la década de 1990, los países de América Latina y el Caribe han experimentado importantes procesos de reforma educativa que han apuntado a mejorar tanto la cobertura como la calidad y la equidad de la educación básica. En ese marco, se reconoce un esfuerzo por ampliar la obligatoriedad de los años de escolarización, extendiéndola al nivel medio bajo (o secundario inferior) y, en algunos casos, a parte del nivel pre-primario. Es así como se puede observar que, en promedio, actualmente la obligatoriedad escolar comprende 9 años en la subregión Mercosur, 10 años en la subregión Andina y 8 años en América Central. Los países del CARIBE mantienen, en general, 6 o 7 años de escolaridad obligatoria.

El Cuadro de Situación Hemisférico destaca que las políticas implementadas en la región durante los últimos años han estado orientadas a intervenir sobre las principales causas que inciden en el fracaso escolar, las cuales pueden dividirse en dos grandes grupos: las denominadas causas endógenas correspondiente a factores propios del sistema educativo y la escuela y causas exógenas donde se incluyen aquellos factores que son propios de las familias y su entorno de vida. De acuerdo a la información disponible, se aprecia que en general los países han desarrollado distintas políticas y programas que buscan intervenir sobre ambos tipos de factores. Se señala, asimismo, que las políticas implementadas a partir de la década de 1990 han sido en mayor medida políticas compensatorias de discriminación positiva, las cuales han desarrollado un conjunto de acciones destinadas a la atención de todos los factores vinculados con la calidad de los aprendizajes básicos en escuelas con altos índices de riesgo socioeducativo.

Si bien la repitencia aparece como un problema más grave en los países de América Latina que en los del Caribe, para los países de ambas áreas sobresalen los altos niveles de repitencia en el primer grado del nivel primario⁴. El Cuadro 2 presenta algunos indicadores de fracaso escolar para los países de las cuatro subregiones en base a información suministrada para este proyecto en distintos Cuadros de Situación e Informes Subregionales. En el caso de las tasas de abandono y de graduación, se discrimina entre nivel secundario bajo (o inferior) y secundario alto (o superior). Se puede observar que, a excepción de la subregión MERCOSUR, para la mayoría de los países no se cuenta con información completa.

De acuerdo a los datos del Cuadro 2, en la subregión MERCOSUR sobresalen las altas tasas de repitencia y de abandono de Brasil. Dentro de CARIBE y en comparación con los países de las otras subregiones, descollan las elevadas tasas de abandono de St Kitts y Nevis, de Belice y, en menor medida, de Jamaica para el nivel primario.

Cuadro 2. Tasas de repitencia, abandono y graduación por nivel de enseñanza según subregión y país

Subregión	País	Tasa de repitencia		Tasa de abandono			Tasa de graduación		
		Primario	Secund	Primario	SB	SA	Primario	SB	SA
ANDINA	Ecuador			4,3	6,9				
	Perú	9,2	4,6	6,4	5,4				
	Venezuela	8,2		3,3					
CARIBE	Belice	9,8		20,4					
	Jamaica	5,6		12,7					
	St. Kitts y Nevis	1,8		27,0					
	Santa Lucía	2,5							
	Trinidad y Tobago	6,3							
CENTRO AMERICA	El Salvador	14,6	7,4						
	Guatemala			7,7	9,3	13,5	83,1	57,9	67,8
	Honduras								
	Nicaragua	7,7	6,0	10,2	12,1		80,0	76,0	90,6
	Panamá								
MERCOSUR	Argentina	6,0	7,0	3,5	3,8	10,5	88,7	78,3	73,2
	Bolivia	3,0	4,0	5,5	7,3	8,8	90,7	85,7	83,2
	Brasil	21,0	18,0	10,1	12,8	16,3	78,3	78,7	76,5
	Chile	2,0	2,0	1,3	1,5	4,3	96,1	95,1	89,6

2. POLÍTICAS/PROGRAMAS/EXPERIENCIAS DESTINADOS A PREVENIR EL FRACASO ESCOLAR

2.1 Descripción de las políticas/programas por subregión

En esta sección se describen las principales características de las políticas y programas analizadas en los informes subregionales. Cada apartado está dedicado a una subregión, comenzando en cada caso con una Introducción donde se describen sintéticamente -- utilizando datos del Cuadro de Situación Hemisférico y de los Informes Subregionales -- las principales características de los sistemas educativos y de la problemática del fracaso escolar en la subregión. En cada apartado se resume y organiza la información específica referida a las políticas o programas seleccionados por cada país, presentada en el respectivo Informe Subregional. La información de cada subregión se sistematiza de acuerdo al siguiente esquema:

- a. Problema principal identificado
- b. Política/Programa seleccionado
- c. Fundamentación (principios o fundamentos en los que se asienta el origen y desarrollo del programa)
- d. Objetivos
- e. Destinatarios
- f. Implementación (principales componentes, estrategias y acciones)
- g. Avances y obstáculos
- h. Desafíos futuros

Subregión ANDINA

Introducción

Los países incluidos en el análisis de la subregión Andina son Ecuador, Perú y Venezuela. Como se señaló en la sección 1.1, Venezuela es predominantemente urbano, mientras que Ecuador y Perú tienen importantes porcentajes de población rural y de población indígena. Los niveles de pobreza, sin embargo, son similares en los 3 países.

Respecto al sector educativo, se considera que los tres países presentan sistemas centralizados, aunque Perú se encuentra en proceso de descentralización curricular y Ecuador lleva adelante también acciones de descentralización administrativa y hacia las escuelas. Por otra parte, se destaca el proceso de “Transformación de la Educación” que vive Venezuela, el cual constituye uno de los pilares sobre los que se sostiene la llamada “Refundación de la República”, en el marco de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

En Ecuador, si bien en 2001 la escolaridad promedio de la población ecuatoriana se incrementó hasta llegar a niveles de 7,3 años, todavía el 44% de jóvenes de 9 a 14 años no tiene acceso a la educación de ciclo básico. Cerca de las dos quintas partes (40%) de las escuelas públicas rurales son unidocentes y éstas, en su gran mayoría, carecen de una infraestructura adecuada (98 de cada 100 escuelas unidocentes no disponen de alcantarillado, sus instalaciones están en mal estado, no tienen recursos didácticos). El 10% de la población es aún analfabeta y el analfabetismo es mayor en las áreas rurales (16%) y en las mujeres. En Venezuela, por su parte, la tasa de analfabetismo en la población de 10 años y más se ubicó en 6,4%, lo cual representa una importante disminución de 2,9 puntos respecto al Censo de 1990.

Como sucede en la mayoría de las subregiones, el Cuadro de Situación Hemisférico señala que para varios de los indicadores de fracaso escolar no se cuenta con datos del total de los 3 países. En el caso de las tasas de abandono para el nivel primario (datos correspondientes a 2001), se verifica que Perú presenta el nivel más alto, con el 6%, en tanto Ecuador presenta un valor del 4% y Venezuela, del 3%. En el nivel secundario, Perú presenta una tasa del 5%, mientras que en el caso de Ecuador la tasa de abandono alcanza al 7%.

Respecto a repitencia, para el año 2000, en el nivel primario Venezuela presentaba una tasa del 8%, mientras que Perú registraba una tasa del 9%. Cabe destacar que en Perú los resultados de la Evaluación Nacional de Rendimiento Estudiantil 2001 indican que aproximadamente sólo el 9% y 7% de los alumnos en promedio, al concluir el nivel, logra alcanzar los objetivos del grado correspondiente en el área de comunicación integral y lógico matemática, respectivamente. Para el nivel medio, únicamente se cuentan con datos de repitencia referentes a Perú, donde se registra un 4,6% de repetidores del total de la

matrícula de nivel secundario en el 2001. La evolución de esta tasa en el período entre 1998 y el 2000 arroja un descenso de 1 punto porcentual.

En términos generales, los países de la subregión Andina enfrentan el problema del fracaso escolar desde un multienfoque: una serie de programas focalizados en los sectores sociales más desfavorecidos que de una u otra forma contribuyen a contrarrestar el fracaso escolar. Se ejecutan programas que implican: dotación de textos y material educativo, mejoramiento de la infraestructura y mobiliario, dotación alimentaria, capacitación docente, intervención comunal. Sin embargo, se señala que no es seguro que se logre una real articulación entre estos programas, lo cual implica que podría existir duplicación de esfuerzos y costos en forma innecesaria.

Es común a los tres países: (1) la preocupación por reducir la brecha zona urbana / zona rural en cuanto a cobertura y calidad; (2) la preocupación por la permanente mejora de la calidad profesional del maestro; y (3) el problema de la elaboración de un currículo escolar y la implementación de una propuesta pedagógica que sea su vía de ejecución. Se evidencia también una tendencia hacia la incorporación progresiva de todos los actores educativos en la gestión de la escuela.

No obstante, existen grandes diferencias entre los programas/políticas seleccionadas por los 3 países a los fines de este proyecto. Ecuador se ha centrado en un programa para las escuelas rurales. Perú, por su parte, presenta una política general que prioriza a las escuelas con menos recursos, dentro de la cual se destaca un programa de promoción de la lectura. En el caso de Venezuela, el Informe no se enfoca en un programa en particular, sino que se describen los varios proyectos y acciones educativas del gobierno⁵. Por lo tanto, la información presentada para Venezuela es de carácter más general que en los casos de Perú y Ecuador. Por último, cabe destacar que el programa de Ecuador contó con financiamiento del BID, en tanto que en Venezuela algunos componentes han sido financiados por el PNUD y por el BID.

a. Problema principal

En el caso de **Ecuador**, se identifica la falta de acceso a la escuela, reflejada en la baja escolaridad, en los altos niveles de deserción y repitencia, y en los bajos niveles de cobertura educativa en las áreas rurales⁶.

La política seguida por **Perú** reconoce un deterioro general de la educación peruana, la cual no garantizaría la adquisición de competencias. Al mismo tiempo, se identifica la desigualdad de oportunidades para el acceso a una educación de calidad. Se destaca que las escuelas a las que asiste la población en situación de pobreza no cuentan en general con los recursos necesarios para brindar una educación de calidad.

En **Venezuela**, se señala en el sitio web del gobierno que “la educación que recibe la mayoría es de baja calidad, debido a la falta de formación y actualización de los docentes, el poco tiempo dedicado a la enseñanza en los distintos niveles educativos, deterioro de la

infraestructura escolar, falta de dedicación y estímulo del docente hacia los alumnos, carencia de materiales adecuados para el desarrollo de destrezas y aprendizajes de los alumnos, la desvinculación con la realidad y la falta de estímulo a la creatividad”.

b. Programas

Ecuador: Programa “Redes Amigas” en el (1999)

Perú: “Programa de Emergencia Educativa” (2004)

En el caso de Venezuela, como ya fue señalado, no se seleccionó un programa en particular. Se indica que diversos proyectos “son garantes del acceso, la permanencia y la prosecución”.

c. Fundamentación

En el caso de **Ecuador**, el programa se enmarca dentro las políticas de mejoramiento de la calidad de la educación rural, así como dentro de las políticas nacionales de descentralización y desconcentración de la educación, de impulso de la participación comunitaria y de rendimiento de cuentas, que son mandatos constitucionales.

En **Perú**, habiéndose declarado la Emergencia Educativa, se argumenta que son los sectores más pobres y vulnerables los que requieren en mayor medida una atención urgente y prioritaria, lo que demanda una mayor inversión focalizada en las escuelas más pobres. Al mismo tiempo, se señala que la inversión en recursos para las escuelas más pobres debe ir acompañada de una buena gestión, siendo una alternativa las redes de escuelas, instancia que estaría más cerca de las escuelas que los actuales órganos intermedios.

En **Venezuela**, la política del Ministerio de Educación se enmarca dentro de las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007, que contempla la educación de calidad para todos, “con ejes de concreción referidos al acceso, permanencia y prosecución de los usuarios del sistema”. Por otra parte, el proceso de “Transformación de la Educación” apunta a la promoción de los “Principios de la Educación Bolivariana”, así como el desarrollo de diversas líneas de acción política en torno de la universalización de una “educación integral y de calidad que promueva la solidaridad y la equidad”.

d. Objetivos

Los objetivos del programa de **Ecuador** son:

- Otorgar autonomía a aproximadamente el 20% de las escuelas rurales para el manejo de sus recursos con una mayor participación de padres y miembros de la comunidad en la administración escolar.
- Mejorar las condiciones de enseñanza en la educación básica rural (primaria y primer ciclo de secundaria) en las zonas de influencia de las escuelas beneficiarias.

En el caso de **Perú**, se busca mejorar el funcionamiento de las instituciones educativas públicas, comenzando con el cumplimiento de las 1000 horas de clase al año, elevando los logros de los aprendizajes de sus estudiantes, y asegurando que cumplan con los requisitos y condiciones básicas de calidad.

Las finalidades del Programa Nacional de Emergencia Educativa son:

1. Fortalecer la escuela pública y priorizar 2508 escuelas de mayor pobreza, seleccionadas porque preferentemente tienen atención de los Programas Educativos desarrollados en el Ministerio de Educación: Proyecto *Huascarán* de Educación Secundaria a Distancia, Proyecto de Educación en Áreas Rurales – PEAR , entre otros.
2. Impulsar una nueva Política de Infraestructura Educativa; la escuela como un espacio seguro, educador y amable
3. Implementar una Propuesta Pedagógica de Comunicación Integral, Lógico Matemática y en valores
4. Fortalecer la autonomía de las escuelas en el marco de la descentralización
5. Impulsar una campaña de movilización social por la lectura y los aprendizajes fundamentales. Aquí juega un papel primordial la participación ciudadana como condición indispensable para transformar la educación y hacer viable los cambios emprendidos
6. Revertir el deterioro de la calidad de la educación peruana expresada en el fracaso escolar.

En el caso de **Venezuela**, el Plan Operativo Anual Nacional 2004 del Ministerio de Educación establece como Directriz Estratégica: “Garantizar el acceso y permanencia a la educación integral, gratuita y de calidad para todos”. Como objetivos que se desprenden de ésta, se establece:

- Incrementar la cobertura y la calidad de la educación.
- Satisfacer las necesidades alimentarias de la población escolar.
- Articular el Sistema Educativo con el sistema de producción de bienes de producción de bienes y servicios.
- Erradicar el analfabetismo.
- Asegurar la Educación Básica a los niños, niñas y jóvenes que no han sido atendidos o han sido excluidos del sistema escolar formal.
- Incorporar las tecnologías de la información y la comunicación en el proceso educativo de las comunidades.
- Producir y difundir contenidos educativos a través de medios audiovisuales que permitan promover la identidad cultural, el folklore, la ciencia, la tecnología, el arte, la geografía, la historia, la ecología y los deportes en general.
- Desarrollar la planta física y la dotación educativa en los diferentes niveles y modalidades del Sistema Educativo.

e. Destinatarios

El programa de **Ecuador** abarca 120 redes escolares rurales, con alrededor de 2.400 escuelas, equivalentes al 20% del total de las escuelas rurales del país. Las redes participan en el programa de manera voluntaria (pero no se menciona si hubo algún proceso de selección por parte del ministerio). Incluye escuelas del Sistema Hispano y del Sistema Bilingüe.

En **Perú**, el “Programa de Emergencia Educativa” ha sido diseñado principalmente para atender a 2.508 instituciones educativas focalizadas en sectores de mayor vulnerabilidad y pobreza extrema. En su primera fase, está dirigido con prioridad a los tres primeros grados de la educación primaria y a los dos últimos grados de la educación secundaria.

En el caso de **Venezuela**, los diversos proyectos y acciones del ministerio de educación se dirigen a la totalidad de la población en edad escolar. No obstante, se señala que la ampliación de la cobertura en todos los niveles prioriza la atención a la población rural, indígena y de las fronteras.

f. Implementación

En **Ecuador** los componentes del programa son:

1. Apoyo al proceso de autonomía de las redes escolares autónomas rurales.

Acciones de este componente:

- Creación de la capacidad de gestión autónoma y participativa en las redes.
- Ajuste institucional del Ministerio de Educación y de la Direcciones Provinciales.

2. Mejoramiento de las condiciones de enseñanza en las redes.

Acciones de este componente:

- Los proyectos de las redes (capacitación docente, dotación de material didáctico, mejoramiento de infraestructura, equipamiento y promoción comunitaria).
- Incentivos a los maestros e integrantes de los gobiernos de las redes.

3. Seguimiento y evaluación.

Funciones relevantes de los Consejos: la elaboración, aprobación y ejecución del plan estratégico; la selección de directivos, docentes y de personal administrativo; así como también la puesta en práctica de mecanismos de control para el cumplimiento de las funciones encomendadas reglamentariamente a los docentes.

Ha correspondido a la Unidad Coordinadora del Programa, dependiente del Ministerio de Educación, coordinar:

1. La difusión, promoción y socialización del programa.
2. La conformación y consolidación institucional de las redes.

3. La elaboración de los planes estratégicos de las redes.
4. El acompañamiento y facilitación en la ejecución de los planes.
5. El monitoreo, seguimiento y evaluación de la ejecución del programa.

Cada una de las redes, de conformidad con sus necesidades, elabora un plan estratégico, sobre la base de un presupuesto calculado según el número de alumnos.

Las redes han ejecutado dos proyectos específicos:

1. Capacitación docente.
2. Provisión de material didáctico para niños, niñas y aulas.

Al mismo tiempo, se ha desarrollado un plan básico de refuerzo pedagógico, que se ha referido a tres aspectos:

- Desarrollo de metodologías activas.
- Implementación y uso de ambientes de aprendizaje.
- Derechos de niños y niñas.

Para lograr una gestión autónoma y participativa, las redes se gobiernan a través de los Consejos de Red y los Gobiernos de Educación Comunitaria. Están integrados por representantes de docentes, padres de familia y un líder comunitario, elegidos por los actores en asambleas generales, que participan con voz y voto en las decisiones institucionales. Funciones relevantes de los Consejos han sido: la elaboración, aprobación y ejecución del plan estratégico; la selección de directivos, docentes y de personal administrativo; y la puesta en práctica de mecanismos de control para el cumplimiento de las funciones encomendadas reglamentariamente a los docentes. Los procesos de rendición de cuentas han tenido como escenarios especiales las Asambleas Generales Comunitarias, donde autoridades y miembros de los organismos de gobierno de la red han transparentado ante la comunidad educativa informes sobre el contenido y calidad de sus acciones en la gestión de la red, y particularmente sobre sus responsabilidades en la ejecución del plan estratégico.

Con el propósito de contrarrestar el ausentismo de los docentes, el programa previó el pago de un incentivo a los maestros por su asistencia al cien por ciento de las actividades escolares, lo cual determinó un sensible mejoramiento de la presencia de los docentes en las aulas. De igual forma, se ha pagado un incentivo a los integrantes del organismo de gobierno de cada red, con la condición de que concurran al menos a dos reuniones del Consejo por mes, una de las cuales debe ser de rendición de cuentas.

Para verificar los resultados en el desarrollo de los aprendizajes, se han aplicado pruebas de Lenguaje y Comunicación, y Matemática. Se confrontaron los resultados de las pruebas aplicadas en el año 2003 y a finales del año 2004.

Perú ofrece un conjunto de orientaciones y estrategias, dirigidas a las instituciones educativas, en especial a las 2.508 que atienden a 330.446 estudiantes de las zonas de mayor pobreza socioeconómica. Muchas de estas escuelas están ubicadas en zonas

afectadas por la violencia, por lo que se ha previsto dotarlas de materiales educativos, textos, asesoría en la gestión, monitoreo y acompañamiento.

Se han definido cinco objetivos estratégicos. Cada uno de los cinco objetivos está orientado por una línea de acción: 1) políticas compensatorias, 2) formación continua de docentes en servicios, 3) calidad de los aprendizajes, 4) gestión de las instituciones educativas y 5) movilización social.

Línea de Acción: Políticas Compensatorias

Objetivo Estratégico 1:

Mejorar las condiciones materiales que faciliten los procesos de aprendizaje y enseñanza de calidad a estudiantes y docentes de las instituciones educativas públicas, con énfasis en los sectores más pobres y vulnerables.

Línea de Acción: Formación Continua de Docentes en Servicios

Objetivo Estratégico 2:

Fortalecer las competencias y conocimientos de los docentes en las áreas de comunicación, matemática, formación en valores y atención a la diversidad (discapacidad, interculturalidad, género y etnias) que les permita mejorar los aprendizajes fundamentales de los estudiantes.

Línea de Acción: Calidad de los Aprendizajes

Objetivo Estratégico 3:

Contar con propuestas pedagógicas de calidad coherentes con la Estructura Curricular Básica sobre los aprendizajes fundamentales y otras experiencias exitosas que contribuyan a elevar el nivel de la educación en las escuelas públicas.

Línea de Acción: Gestión de las Instituciones Educativas

Objetivo Estratégico 4:

Promover una gestión autónoma, democrática, eficiente, eficaz y transparente de las instituciones educativas en el marco de la descentralización.

Línea de Acción: Movilización Social

Objetivo Estratégico 5:

Comprometer esfuerzos a nivel nacional, regional y local involucrando a los diversos agentes educativos, sociedad civil y órganos competentes del gobierno en la atención a la emergencia educativa.

En una primera fase, el programa prioriza la transversalidad de la comunicación en todas las áreas del currículo convirtiendo a esta competencia en aprendizaje clave y puerta básica para acceder a múltiples conocimientos en otros campos, y como factor para la convivencia y la construcción un sentido de ética pública. Tiene como trasfondo permanente la formación en valores y una proyección de metas en el desarrollo de habilidades de razonamiento matemático a partir del año 2005. El plan está sustentado en una formación continua de los docentes.

Actividades:

- a. Una propuesta pedagógica para comunicación (en Comunicación Integral, Lógico Matemáticas y Valores) que ponga en manos de los maestros y escuelas herramientas sencillas y claras para promover la formación de competencias comunicativas en los alumnos: entender las ideas principales de un texto, expresarse con fluidez, relacionar dos informaciones distintas y con la propia experiencia de vida, emitir juicios morales, comunicarse con empatía y claridad, usar distintos códigos y lenguajes. Esta propuesta será construida sobre la base de contenidos de formación en valores y tendrá en cuenta las especificidades urbana y rural de los centros educativos unidocentes, multigrado y EBI, y asimismo, se propondrá estrategias específicas para promover la expresión de los alumnos con discapacidad, considerando sus diversas formas de expresión y comunicación.
- b. Difusión del “Programa de Emergencia” y de las “Estrategias Pedagógicas en Comunicación”, poniendo al alcance de todos los colegios del país la Propuesta Pedagógica en Comunicación, sus estrategias, instrumentos y resultados, y dando a conocer las experiencias exitosas e innovadoras, de modo que cualquier escuela o institución educativa pueda hacer uso de ello. Todos los centros educativos del país están invitados a participar de esta tarea. Se trata de posibilitar un efecto multiplicador del Programa Nacional de Emergencia, potenciando su impacto a nivel nacional.
- c. Cumplimiento de las 1.000 horas efectivas de clase al año, como requisito mínimo para posibilitar el logro de los aprendizajes. Esto implica el compromiso de los docentes y de la comunidad educativa para convertir a sus escuelas en escuelas efectivas y exitosas.
- d. Evaluación de aprendizajes, priorizando los de comunicación al inicio, durante y después de la aplicación del Plan de Emergencia, para tener un monitoreo de los logros e instalar una cultura de responsabilidad por los resultados educativos. Se incluirá el logro de competencias de comunicación en los alumnos con discapacidad.
- e. Capacitación de directivos y docentes de las escuelas priorizadas en enfoques y estrategias de *comunicación*, considerando que son ellos quienes tienen a su cargo la enorme responsabilidad de sacar adelante a sus alumnos y lograr las metas del plan de emergencia. Los maestros y maestras requieren dejar de lado la manera tradicional de “enseñar” a leer basada en el dictado, el copiado y el texto único, para adoptar estrategias que propicien la lectura placentera, la comprensión, el debate, el uso de diversas fuentes y la elaboración creativa de textos.
Siendo los maestros un colectivo, el Plan de Emergencia contempla la promoción de redes educativas de escuelas y docentes, la formación de equipos regionales especializados en comunicación, y el fomento de las innovaciones educativas en la enseñanza de esta área. Se propone asimismo fortalecer el liderazgo del director y el funcionamiento de los Consejos Educativos como órganos de participación y vigilancia alrededor del Plan de Emergencia. Se busca al mismo tiempo garantizar recursos de

comunicación para el quehacer docente, de modo que los propios maestros tengan acceso a materiales de lectura y a espacios de intercambio.

Complementariamente, a fin de garantizar iguales oportunidades a los estudiantes, se capacitará a los docentes y directivos de las instituciones educativas públicas del país y en especial a las comprendidas en la muestra en atención a la diversidad, equidad de género e interculturalidad

- f. Conformar equipos pedagógicos en las instituciones educativas de la muestra, para implementar la propuesta de mejora de los aprendizajes básicos. Estos equipos serán monitoreados por las Direcciones Regionales y su función será planificar y aplicar la propuesta pedagógica de comunicación y validar la propuesta pedagógica de razonamiento lógico matemático.
- g. Plan de mejora de logros en razonamiento lógico matemático, incluyendo la elaboración de metas de razonamiento lógico matemático y la producción y validación de una propuesta pedagógica sobre razonamiento lógico matemático a ser aplicada desde el 2006.

Dentro de este marco, se destaca la propuesta pedagógica *Un Perú Que Lee, Un País Que Cambia*, la cual buscó fortalecer tres capacidades comunicativas básicas: la expresión oral y en diversos lenguajes (la música, la danza, la expresión corporal); la comprensión lectora; y la producción de textos escritos. Se desarrolló primero en una fase piloto de agosto a diciembre de 2004 en once instituciones educativas de dos distritos. Actualmente, está siendo impulsada en todas las instituciones educativas, pero particularmente en las escuelas priorizadas por el “Programa de Emergencia Educativa”.

Otros proyectos vinculados al “Programa de Emergencia Educativa”:

Proyecto Educación en Áreas Rurales: incluye componentes de adecuación del currículum, materiales educativos, infraestructura y formación docente al contexto rural; mejoras en la gestión escolar; fortalecimiento de la participación de la comunidad en funciones de apoyo y control; apoyo a las escuelas multigrado; y capacitación en estrategias de educación bilingüe intercultural.

Proyecto Huascarán - Educación Secundaria a Distancia: atiende a adolescentes y jóvenes de las áreas rurales y zonas de frontera y urbano – marginales. Incorpora las nuevas tecnologías de información y comunicación, e incluye el desarrollo de proyectos productivos para orientar laboralmente a los estudiantes.

Para el caso de **Venezuela**, presentamos algunos de los principales proyectos y estrategias relacionados con el mejoramiento de la cobertura y la calidad para los niveles pre-primario, primario y secundario.

Se han realizado diversas acciones para la ampliación y mejoramiento de la infraestructura, incluyendo: la construcción de 997 aulas de Preescolar; construcción, rehabilitación, equipamiento y mantenimiento preventivo a 1.114 centros de los niveles de Preescolar,

Básica, Media Diversificada y Profesional y Educación Especial; rehabilitación de 22 Escuelas Técnicas; y construcción de 18 Escuelas Bolivarianas.

Se ha implementado el *Proyecto Escuelas Bolivarianas*, dirigido a afrontar las limitaciones del sistema escolar en los niveles de preescolar y básica en su primera y segunda etapa. Se inicia como una propuesta experimental que pretende extenderse progresivamente a todas las escuelas venezolanas. La administración del currículo se lleva a cabo mediante una jornada escolar completa, con implementación y desarrollo de experiencias pedagógicas innovadoras, atención alimentaria, atención integral de la planta física escolar, realización de actividades complementarias acordes con las exigencias académicas y enmarcadas con componentes culturales y deportivos. Durante el año 2003 se logró transformar en Bolivarianas a 3.001 escuelas, en las que se brindó atención integral a 616.023 alumnos de Educación Preescolar y Básica, a nivel nacional.

En el marco del *Plan Simoncito*, se crearon 14 Centros de Educación Inicial “Simoncito”, los cuales ofrecen atención integral (educación, alimentación, salud, recreación y protección legal) a niños(as) de 0 a 3 años (maternal) y a niños(as) de 3 a 6 años (preescolar). Asimismo, el Programa Atención de Niños, Niñas y Adolescentes no Escolarizados en Espacios Educativos Alternativos instrumenta acciones orientadas a reducir la población no escolarizada al asegurar la educación básica a la población infantil que no ha ingresado al sistema educativo, o no ha proseguido en el mismo, bien sea por la inexistencia de instituciones educativas o por la limitada capacidad de las existentes.

Se desarrolló el Portal Educativo Nacional, espacio que concentra servicios educativos bajo formato Web, el cual permitirá a docentes y estudiantes y la comunidad virtual compartir experiencias en tiempo real y diferido, a través de correo electrónico, foros, videoconferencias y educación a distancia. Además, en el año 2003 se instalaron 73 Centros Bolivarianos de Informática y Telemática (CBIT) en los 23 estados del territorio nacional y la capital del país, atendiendo a 28.458 docentes y 212.445 alumnos de la Educación Básica Nacional.

Para promover la lectura en la población escolar y atender al docente en su formación como lector, se han venido desarrollando estrategias como el Plan Nacional “Todos por la Lectura”, a través del cual se beneficiaron 670 docentes, 32.150 alumnos y 3.800 representantes de la comunidad. Para contribuir con el logro de este propósito, se recibió de Cuba una donación de 2.000.000 de Bibliotecas Familiares, las cuales fueron entregadas a alumnos de sexto y noveno grado, así como a bachilleres, docentes de Educación Preescolar, Básica y participantes de la Misión Robinson I a nivel nacional.

Se logró que 1.577 docentes y directivos y 259 supervisores realizaran cursos de posgrado, mediante un Convenio interinstitucional entre el MECD y el Banco Interamericano de Desarrollo, a los fines de su financiamiento. A través del Centro Nacional de Formación Docente (CENAFOD) fueron atendidos 641 docentes del Distrito Capital y el Estado Vargas.

El Programa de Alimentación Escolar Bolivariano suministra asistencia alimentaria, de acuerdo con el grupo étnico, turno y/o régimen escolar y características socioculturales, generando hábitos alimentarios y sociales, y desarrollando simultáneamente un trabajo pedagógico que permite que este acto se convierta en una experiencia educativa.

Cabe destacar, además: la "Misión Ribas", que aspira a lograr que todos los venezolanos y venezolanas sean bachilleres; diversas acciones para el fortalecimiento de la educación rural y de la educación indígena; la dotación a escuelas de Bibliotecas de Aula; la reactivación de las Escuelas Técnicas; el desarrollo de un programa permanente de educación sexual; el otorgamiento de becas estudiantiles para aquellos estudiantes que evidencien condiciones socioeconómicas desfavorables; la implementación de los Centros Comunitarios de Protección y Desarrollo Estudiantil, donde se brinda atención preventiva y asistencial a la población escolar, sobre la base de sus necesidades sociales, económicas y de salud.

g. Logros y obstáculos

En **Ecuador**, uno de los principales logros es la superación de la meta referida al número de redes de escuelas, ya que se han conformado y se encuentran en funcionamiento 186 redes (el proyecto buscaba crear 120 redes). Estas se dividen en 131 redes de escuelas "hispanas", equivalentes al 70%, y 55 redes "bilingües" que representan el 30 %, llegando a un total de 2.225 planteles educativos. Trabajan en las redes 6.032 docentes, que atienden a 136.019 alumnos. Las redes prestan servicio a aproximadamente 2.500 comunidades rurales.

Por otra parte, se reporta un aumento de la asistencia de los docentes a sus labores escolares, así como un incremento de la matrícula y de la retención escolar. Se destaca también la elevación de la autoestima de docentes, alumnos, padres de familia y miembros de las comunidades.

Para verificar los resultados en el desarrollo de los aprendizajes, se han aplicado pruebas de Lenguaje y Comunicación, y Matemática. Confrontados resultados de pruebas aplicadas en el año 2003 y a finales del año 2004, en estas últimas se aprecian progresos en el desarrollo de destrezas particularmente intelectivas y procedimentales. Se señala también que, aproximadamente, el 25% de las escuelas de las redes se encuentra en un proceso de transición hacia un nuevo modelo de enseñanza – aprendizaje, más centrado en el aprendizaje y el protagonismo del estudiante (participación más activa en estrategias de trabajo grupal, manejo de material concreto y utilización de 'ambientes de aprendizaje').

En cuanto a los logros en términos de gestión descentralizada, se menciona que: se ha logrado concretar la "autonomía escolar" como capacidad de los actores de las comunidades educativas para tomar decisiones en la gestión escolar en referencia a los ámbitos administrativos, financieros y pedagógicos; y se han institucionalizado los Consejos de Red y los Gobiernos de Educación Comunitaria, con procesos transparentes y participativos de rendición de cuentas.

Por otra parte, se reconoce que la inestabilidad administrativa ha sido la constante durante la ejecución del programa, ya que se sucedieron siete Directores Ejecutivos en correspondencia con los siete ministros de educación que han pasado durante la vida del programa. También se sufrió la oposición de la UNE (gremio magisterial), que llegó a demandar, sin éxito, ante el Tribunal Constitucional la inconstitucionalidad del Reglamento para la Gestión de Redes Escolares.

Además, y en forma contradictoria con algunos de los logros señalados anteriormente⁷, se apunta que: 1) más de la mitad de las redes tienen un nivel bajo de aplicación del programa; 2) primó la urgencia en la creación e implementación de redes, reduciéndose la “autonomía pedagógica” a una lógica de “adquisición de insumos”, con escasa articulación de los mismos (mobiliario, textos, materiales y capacitación docente), debilitándose la concreción de una propuesta de mejoramiento pedagógico centrada en el aula; 3) es necesario brindar a docentes y autoridades una orientación técnica que signifique no solo capacitar al recurso humano docente, sino también hacer seguimiento y acompañamiento de los procesos de aula; 4) el enfoque de “integralidad” no estuvo presente en la mayor parte del proceso del proyecto; 5) las redes que quedan en zonas marginales al circuito económico del país, han tenido serias dificultades para cumplir con los requisitos que se exige en el proceso de adquisición y contratación de bienes; 6) el involucramiento de los actores comunitarios en la elaboración de planes de inversión ha sido insuficiente.

En **Perú**, por su parte, se registran avances en las escuelas y el trabajo de los maestros en relación con las capacidades de comunicación de los estudiantes, y en el involucramiento de las familias en la escuela. Entre los obstáculos identificados, se destacan: insuficiente capacitación de los maestros; insuficiente presencia del Ministerio de Educación en las zonas más alejadas; problemas de coordinación entre el ministerio nacional e instancias regionales y locales para una efectiva implementación; y problemas de comunicación entre los especialistas de las unidades locales y los maestros, relacionados con una baja frecuencia de visitas de los especialistas locales a las escuelas.

En el caso de **Venezuela**, se destacan avances en la cobertura de todos los niveles, a la vez que mejoramientos en la infraestructura y equipamiento de las escuelas. Se señala, por ejemplo, que en su primer año de implementación, la Misión Ribas logró incorporar a 400.000 venezolanos deseosos de continuar sus estudios a los efectos de culminar la educación secundaria. Por otra parte, se considera que se han puesto en práctica diversas medidas que inciden sobre la retención y la calidad educativa, incluyendo capacitación docente, expansión de recursos informáticos, asistencia alimentaria y sanitaria, etc.

h. Desafíos futuros

Como desafío general persistente, se señala que el fracaso escolar (repetencia, deserción y extraedad) es significativamente más recurrente en los sectores menos favorecidos de la población, entre los que principalmente se encuentran las poblaciones indígenas. También se observa una falencia generalizada de recursos económicos en el sector educación, a partir de la baja cuota de participación que le asiste en los presupuestos nacionales, la cual sería necesario subsanar para asegurar la continuidad y eventual ampliación de los programas y políticas.

Se registra la necesidad de revertir la tendencia a implantar programas meramente asistencialistas, impulsando el desarrollo de programas en los cuales los beneficiarios aseguren por ejemplo: matrícula escolar; asistencia escolar continua; y vacunación periódica. Al mismo tiempo, se requeriría asegurar la armonización técnico - pedagógica y funcional de los programas, de forma tal que se logre una real articulación entre ellos, evitando duplicar esfuerzos y costos en forma innecesaria.

En el caso de **Perú**, el desafío fundamental es la sostenibilidad del “Programa de Emergencia Educativa” y la generalización de la propuesta pedagógica. Para el caso de **Ecuador**, se identifican como desafíos específicos: establecer un sistema nacional de medición de logros de aprendizaje, así como de seguimiento y evaluación de iniciativas y programas educativos; fortalecer el papel rector del Ministerio de Educación; y lograr acuerdos entre los diferentes actores del sistema educativo.

Cuadro 3. Características de los programas/políticas de la Subregión ANDINA

	<i>Ecuador</i>	<i>Perú</i>	<i>Venezuela</i>
Problema Principal	Altos niveles de deserción y repitencia; baja cobertura en áreas rurales	Baja calidad que afecta especialmente a las escuelas de sectores pobres	Baja calidad general relacionada con carencias en formación docente, infraestructura, materiales, etc.
Programa y año de inicio	Redes Amigas - 1999	Programa de Emergencia Educativa – 2004	Diversos programas
Objetivos principales	Otorgar autonomía y mejorar las condiciones de aprendizaje en escuelas rurales	Elevar los logros de aprendizaje de los alumnos, mejorar la infraestructura, fortalecer la autonomía de las escuelas, movilizar a la sociedad por la lectura y los aprendizajes fundamentales	Incrementar la cobertura y la calidad, satisfacer necesidades alimentarias de los alumnos, incorporar las TICs en el proceso educativo, mejorar la infraestructura.
Principales estrategias y acciones	Creación y acompañamiento a redes de escuelas rurales; apoyo a los proyectos de mejoramiento de las condiciones de enseñanza; incentivos a docentes por asistencia; rendición de cuentas en Asambleas Generales Comunitarias.	Mejoramiento de las condiciones materiales de las escuelas; formación docente continua; promoción de gestión autónoma; énfasis en el área de comunicación, incorporando nuevos enfoques pedagógicos; adecuación curricular a contextos rurales y bilingües.	Mejoramiento de la infraestructura; ampliación de la jornada escolar; plan nacional de lectura; capacitación de docentes y directivos; asistencia alimentaria, sanitaria y social; desarrollo de un portal educativo con servicios para docentes y alumnos.
Logros	Ampliación de las redes; incremento de matrícula y de la retención escolar; mejoramiento de resultados de aprendizaje; fortalecimiento de la autonomía y del gobierno comunitario.	Mejoramiento de capacidades de los alumnos en el área de comunicación; participación comunitaria.	Ampliación de la cobertura; mejoramiento de la infraestructura y equipamiento de las escuelas.
Obstáculos	Inestabilidad administrativa; falta de ‘acompañamiento’ técnico pedagógico; insuficiente involucramiento comunitario; escasa articulación de los insumos para el mejoramiento pedagógico.	Problemas de comunicación, acompañamiento y coordinación administrativa; insuficiente capacitación docente.	

Subregión CARIBE

Introducción

El análisis de esta subregión incluye los países de Bahamas, Barbados, Belice, Jamaica, St Kitts y Nevis, Santa Lucía, Surinam y Trinidad y Tobago. A pesar de que todos entran en la categoría de pequeños estados, dos de ellos (Jamaica y Trinidad y Tobago) concentran la mayoría de la población de la subregión.

En términos educativos, se destaca una cobertura casi universal al nivel primario, pero con altas tasas de abandono y de repitencia, particularmente en primer grado (donde países como Belice y Trinidad y Tobago reportan tasas superiores al 10%), así como problemas generales de calidad en todos los niveles de escolaridad. Aunque se presentan datos sólo para la mitad de los países, las tasas de abandono en el nivel primario son especialmente altas en Belice (20%) y en St Kitts y Nevis (27%), mientras que las de repitencia para el mismo nivel alcanzan los mayores valores en Belice (10%) y Trinidad y Tobago (6,3 %).

A los fines del Proyecto Hemisférico, los países del Caribe decidieron centrarse en las políticas de educación de la primera infancia (EPI)⁸, la cual fue adoptada como un área prioritaria a partir de un plan regional establecido en 1997. La creciente importancia asignada a la EPI se atribuye también a las acciones de movilización y concientización llevadas adelante por UNICEF, y a aquellas desarrolladas en el marco de la “Educación Para Todos” (UNESCO).

Se considera que la EPI abarca desde el nacimiento hasta los 8 años. En el Caribe, los programas de educación pre-primaria son implementados principalmente por instituciones privadas y ONGs, en tanto los gobiernos asumen la responsabilidad de actividades de desarrollo y capacitación, la regulación de los centros educativos, y el establecimiento de un curriculum común. Durante los últimos años, los gobiernos caribeños han reconocido la importancia de la EPI y han asumido un rol más activo, impulsando el aumento de su cobertura e instrumentando una mayor supervisión y apoyo hacia los centros educativos. Para esto, los gobiernos han contado con la asistencia de agencias multilaterales, bilaterales y de cooperación, destacándose el apoyo de UNICEF.

Por lo tanto, el énfasis de las políticas analizadas para esta subregión está puesto en el nivel pre-primario. No obstante, también se describen brevemente estrategias orientadas a prevenir el fracaso escolar en los otros niveles de los sistemas educativos de los países del Caribe.

Como aspecto común a los distintos países y a los diferentes niveles de los sistemas educativos, se destacan estrategias destinadas a fortalecer la formación docente, el trabajo con los padres y la comunidad local, y la modernización de los sistemas de gestión e información de los ministerios, incluyendo la evaluación de rendimiento de los alumnos. Entre las políticas específicamente relacionadas con la educación de la primera infancia,

sobresalen la construcción y el equipamiento de nuevas escuelas y centros educativos. También se destacan las iniciativas que establecen mecanismos de acreditación y de supervisión de los centros educativos de la primera infancia, mecanismos que apuntan a garantizar ciertos niveles mínimos de calidad en la prestación. Por otra parte, existe una preocupación común por adoptar estrategias que faciliten la transición de los alumnos del nivel pre-primario al nivel primario con el objetivo de reducir las tasas de abandono que se verifican en 1er grado.

En relación con los desafíos futuros, el Informe Subregional CARIBE hace hincapié en la necesidad de garantizar un nivel de inversión financiera adecuado para la puesta en marcha y el mantenimiento a través del tiempo de las políticas diseñadas para lograr una educación de la primera infancia equitativa y de calidad.

a. Problema identificado

En general, se identifican problemas de acceso (particularmente nivel pre-primario) y retención (particularmente nivel secundario), junto con la falta de calidad en todos los niveles. El diagnóstico específico respecto a la educación de la primera infancia resalta el insuficiente acceso y la baja calidad de los servicios educativos del nivel pre-primario, así como las altas tasas de abandono en el primer grado del primario. Históricamente, la educación pre-escolar ha sido mayormente provista por instituciones privadas. La baja calidad se atribuye en parte a la falta de control por parte de los gobiernos sobre los programas educativos. A la vez, se identifica a los sectores de menor nivel socio-económico como los principales perjudicados, debido a que en la mayoría de los casos estos sectores no tienen acceso a centros de EPI o, cuando lo tienen, reciben un servicio educativo de dudosa calidad.

El fracaso escolar (abandono, repitencia y bajo rendimiento académico) en los niveles primario y secundario, cuya magnitud varía de país en país, se debería en parte a las actuales limitaciones de cobertura y de calidad de la EPI en la subregión.

b. Programas

En julio de 1997, los jefes de gobierno de la subregión adoptaron el Plan de Acción Caribeño para la Educación de la Primera Infancia⁹, como parte de la Estrategia Regional de Desarrollo de Recursos Humanos. A partir de la adopción de este plan, los ocho países caribeños que son parte de este proyecto se han planteado políticas y programas orientados a mejorar la provisión de educación de la primera infancia.

En la mayoría de los casos, los cambios planteados para el desarrollo de la EPI en cada país se instrumentan a través de un conjunto de políticas y programas a cargo del Ministerio de Educación, el cual, en algunos países, coordina sus acciones con otras dependencias gubernamentales. En el caso de **St Kitts y Nevis**, por ejemplo, se integran en un programa llamado “Primera Infancia” (*Early Childhood Programme*) que está a cargo

de una Unidad de Desarrollo de la Primera Infancia desde 1997 y que actualmente se concentra en el proyecto *Reaching Children Where They Are* (RCWTA). Otro ejemplo lo provee **Jamaica**, donde se creó por ley en marzo de 2003 una Comisión de la Primera Infancia (*Early Childhood Commission*), un cuerpo intersectorial con responsabilidades de planificación y coordinación.

c. Fundamentación

A un nivel más general, los esfuerzos por mejorar la calidad y la cobertura se justifican en base a la necesidad de aumentar la competitividad de la fuerza de trabajo de los países de la subregión. La inversión en la primera infancia es considerada por los gobiernos de la mayor importancia social y económica para el aumento de la productividad.

El Informe Subregional argumenta que los “resultados de investigación muestran que los primeros años son críticos para las posibilidades de desarrollo de los niños” y para la sociedad en su conjunto. Se señala también la importancia de la educación en esta etapa como un factor preventivo y compensatorio para superar las dificultades de aprendizaje y las inequidades sociales. Se argumenta que una educación de calidad durante la primera infancia puede ser decisiva para la prevención del fracaso escolar en los niveles primario y secundario.

d. Objetivos

En términos generales para los ocho países, los principales objetivos de las políticas de educación de la primera infancia son mejorar la cobertura y la calidad de la educación de la primera infancia, en particular los programas de educación pre-primaria. Además, un objetivo específico común a varios países es el de lograr una disminución en la tasa de abandono en primer grado del nivel primario.

Es de destacar también el objetivo de **Barbados** de alcanzar educación pre-primaria universal durante el período 2005-2008.

Además, el Plan de Acción acordado en 1997 en la reunión de países del Caribe establecía varios objetivos específicos:

- Legislar sobre los servicios de educación para los niños desde su nacimiento hasta los 8 años.
- Asignar recursos específicos para niños “en situación de riesgo”.
- Basar los programas educativos en las culturas locales.
- Educar para la paternidad antes de la adultez.
- Apoyar a padres y niños en el primer año de vida.
- Desarrollar al niño dentro de la familia en los años previos al pre-escolar.
- Promover el desarrollo y aprendizaje del niño en todos los ambientes de la primera infancia.

- Implementar enfoques integrados para los niños desde su nacimiento hasta los ocho años.
- Determinar asignaciones presupuestarias para los servicios y planes de desarrollo.
- Mejorar el apoyo de capacitación y la calidad del monitoreo y evaluación de la educación de la primera infancia.

Más recientemente (julio de 2000), se realizó la Tercera Conferencia Caribeña en Educación, Atención y Desarrollo de la Primera Infancia (*Third Caribbean Conference on Early Childhood Education, Care and Development*), con la participación de profesionales, decisores, funcionarios e investigadores. Se fijaron cinco prioridades: 1) colaboración a niveles local y regional para asegurar el desarrollo integrado de los programas y el aprovechamiento de los recursos humanos y financieros; 2) sistemas de información y monitoreo; 3) fortalecimiento (*capacity building*) de los agentes de cambio; 4) movilización de recursos financieros, técnicos y tecnológicos; y 5) aumento del acceso y la cobertura.

e. Destinatarios

En la mayoría de los casos, las políticas de EPI de los distintos países del CARIBE se orientan al conjunto de centros educativos pre-primarios tanto públicos como privados y, en algunos casos, al conjunto de las escuelas primarias estatales. Existen también algunas iniciativas dirigidas a grupos de centros o a poblaciones más acotadas.

f. Implementación

El Informe de la Subregión Caribe presenta información sobre la implementación de una serie de políticas generales para la prevención del fracaso escolar, seguida por el análisis de las políticas orientadas a la educación de la primera infancia.

Las estrategias generales puestas en práctica por la mayoría de los ocho países son:

1. Aumento del gasto en educación.
2. Una gestión más eficiente y efectiva. Incluye la reorganización de los ministerios de Educación, así como políticas de descentralización administrativa y de devolución hacia las escuelas (se destaca aquí el caso de Trinidad y Tobago).
3. Monitoreo del rendimiento de los alumnos. En algunos casos, evaluaciones cuyos resultados son usados para identificar debilidades y planificar acciones de mejora (se destaca aquí el caso de St Kitts y Nevis).
4. Reforma y renovación del curriculum. Incluye la introducción de tecnología, y un programa de transición entre pre-escolar y primaria.
5. Mejoramiento de la infraestructura: construcción y refacción de escuelas, laboratorios y bibliotecas.
6. Provisión de servicios de apoyo (salud, alimentación, provisión gratuita de libros).
7. Optimización del ambiente de enseñanza-aprendizaje.

8. Perfeccionamiento de la capacitación y el desarrollo.
9. Fortalecimiento de las relaciones con los padres y la comunidad en sentido amplio.

Respecto a las políticas sobre la educación de la primera infancia, los países se encuentran en diferentes etapas de implementación de las líneas de acción que surgieron del Plan de Acción adoptado en 1997. Mientras que St Kitts y Nevis ya lleva algunos años de implementación, la mayoría de los países están todavía por comenzar la puesta en marcha de las políticas de educación de la primera infancia aquí descritas.

El Informe Subregional agrupa las estrategias desarrolladas por los ocho países para mejorar el rendimiento escolar en la primera infancia en las siguientes cinco áreas de política (ver Cuadro):

- Mejoramiento del acceso y la cobertura
- Sistemas de gestión para una mayor eficiencia y efectividad
- Capacitación y desarrollo / Mejoramiento del ambiente de aprendizaje
- Desarrollo pedagógico y curricular / Transición al nivel primario
- Establecimiento de vínculos con los padres y la comunidad en sentido amplio

A continuación, se mencionan algunas de las acciones y estrategias diseñadas por cada uno de los países en las cinco áreas de política. Varias de ellas, como se señaló, todavía no han sido puestas en práctica:

Bahamas

- Establecimiento de centros de educación pre-escolar en todas las escuelas primarias estatales; promoción de la creación de centros de educación pre-escolar y de puericultura por parte de asociaciones civiles; y otorgamiento de subsidios a instituciones educativas independientes para que reciban a niños de hogares desfavorecidos.
- Diseño de procesos y estructuras para el establecimiento y monitoreo de estándares mínimos para la administración de los centros de EPI, incluyendo a los centros privados.
- Institución de un programa de capacitación para los administradores de los centros de EPI.
- Implementación de un curriculum para guiar las actividades de todos los centros o jardines infantiles.
- Creación de un sistema de apoyo para los centros de primera infancia, incluyendo especialistas en salud y bienestar social.

Barbados

- Establecimiento de que el Ministerio de Educación estará a cargo de la gestión de la EPI.
- Aumento de la oferta de educación pre-primaria durante el período 2005-2008: proveer 455 plazas de educación pre-escolar en escuelas primarias estatales ya existentes; crear 3 centros materno-infantiles con 550 plazas; y apoyar a los centros materno-infantiles en la expansión de sus operaciones.
- Dar formación pedagógica en educación y desarrollo de la primera infancia a todos los nuevos maestros que participan en la expansión del programa.
- Garantizar la ayuda voluntaria de padres/guardianes para el funcionamiento de programas materno-infantiles.

Belice

- Adherir los centros pre-escolares a las escuelas primarias, expandiendo la gestión de la escuela primaria a los centros pre-escolares.
- Expandir el actual programa “Beginner Summer Preschool Experience”
- Reorganizar la Unidad de Pre-escolar como una Unidad Especial del Ministerio de Educación, disponiendo adecuados recursos financieros y humanos para una efectiva y eficiente operación de la unidad. Incluye la capacitación de los miembros de la unidad.
- Desarrollar e implementar un programa de capacitación para administradores y profesionales de EPI.
- Establecer vínculos con el Instituto de Formación Docente para la capacitación de docentes.
- Creación de un centro modelo de formación docente en EPI
- Instrumentar programas de concientización pública sobre la importancia de la EPI.
- Involucrar a miembros de la comunidad en la operación de programas educativos, y promover el financiamiento de los centros de EPI por parte de empresas privadas.

Jamaica

- Creación de la Comisión de la Primera Infancia (*Early Childhood Commission*), responsable de desarrollar un plan integrador así como de la coordinación de los servicios y programas de EPI.
- Establecimiento por ley de estándares de regulación para todas las instituciones de cuidado y educación de la primera infancia.
- Creación de “escuelas infantiles”, completamente subsidiadas por el estado
- Desarrollo de materiales de capacitación
- Desarrollo de un currículum renovado e integrado para el mejoramiento de la calidad de los ambientes de aprendizaje y de cuidado.
- Instrumentar la detección temprana y tratamiento de desórdenes de desarrollo y comportamiento, particularmente en niños de entre 0 y 3 años. Establecer sistemas de identificación y derivación de niños “en situación de riesgo” para una más efectiva respuesta y tratamiento.
- Introducción de un nuevo currículum para los niños de 3 a 5 años, comenzando por las escuelas que cumplen con determinados requisitos y son consideradas en mejores condiciones de adoptar los cambios.

- Apoyar y difundir un programa instrumentado por una ONG en el ámbito rural para capacitar a los padres en técnicas de estimulación temprana para niños de 0 a 3 años que no asisten a centros educativos. La capacitación se realiza en los hogares de los padres/guardianes.
- Actividades de difusión de las funciones y metas de la Comisión de la Primera Infancia y de la importancia de aumentar la inversión pública y privada.
- Promover el diálogo sobre los problemas del sector entre todos los actores involucrados en la EPI, a través de la organización de talleres.

St Kitts y Nevis

El principal componente es el proyecto *Reaching Children Where They Are* (RCWTA), el cual busca proveer a padres y guardianes las capacidades necesarias para el cuidado y la estimulación de aquellos niños de entre 0 y 3 años de edad que no tienen acceso a instituciones educativas para la primera infancia. La capacitación se realiza a través de visitas de especialistas a los hogares de los niños o de sus guardianes. Las visitas incluyen la planificación de actividades, el préstamo de juguetes y otros artefactos de estimulación, y la capacitación de padres y guardianes.

- Establecimiento de un sistema de estándares de calidad y licencias para la operación de centros educativos con inspección anual del gobierno
- Brindar oportunidades de capacitación docente en el exterior y en el país a través de talleres y seminarios.
- En términos de renovación curricular, implementación de un enfoque temático y capacitación sobre su implementación en las aulas.
- Capacitación docente a través de un programa de transición de la escuela pre-primaria a la primaria.
- Conducir visitas a los hogares para capacitar a padres y guardianes en habilidades para el cuidado y la estimulación de los niños.

Santa Lucía

- Identificar las comunidades en las cuales no hay suficiente oferta y aquellas que tienen significativo número de niños “en situación de riesgo”. Diseñar programas para estos niños, y otorgar subsidios para la implementación de tales programas.
- Integrar la administración del sector de primera infancia a través de la fusión de unidades de los ministerios de Educación y de Transformación Social, Cultura y Gobierno Local.
- Promulgación y difusión de estándares mínimos y mecanismos de control para la provisión de servicios de EPI
- Fortalecer la Asociación Nacional de la Primera Infancia.
- Designar a la primera infancia como área elegible para becas de nivel terciario.
- Hacer que la inversión en capacitación sea deducible de los impuestos.
- Reconocimiento a los profesionales destacados a nivel nacional.
- Revisión del currículum. Mejoras en el ambiente de aprendizaje.
- Estimular la formación de asociaciones de padres y maestros y su involucramiento activo en los programas educativos.
- Establecer alianzas con actores externos clave.

- Crear modalidades de colaboración inter-ministerial.

Surinam

- Establecer que el Ministerio de Educación es el responsable de la administración general de la educación pre-escolar.
- Integrar la educación pre-escolar o pre-primaria con la primaria.
- Ampliar la cobertura a niños menores de 4 años.
- Organizar capacitación en servicio para los docentes de escuelas pre-primarias.
- Evaluar y ajustar el curriculum existente
- Integración del curriculum de pre-primaria con el de educación básica.
- Capacitación en relación con los cambios curriculares.

Trinidad y Tobago

- Construcción de nuevos centros de EPI
- Proporcionar servicios de apoyo estudiantil a través de la expansión de los programas de desayuno y almuerzo.
- Desarrollo de un programa nacional de amplio alcance de intervención temprana.
- Fortalecer el sistema administrativo del Ministerio de Educación.
- Intensificación de la capacitación docente de los niveles pre-primario y primario.
- Expansión del acceso a programas terciarios de especialización en EPI.
- Mejorar la calidad de los programas de alfabetización temprana en los niveles de primera infancia y primario, así como la articulación de las prácticas docentes.
- Provisión de equipamiento para los centros de EPI, así como materiales para maestros y alumnos.
- Actualización de la guía curricular para uso de los centros de EPI.
- Mejorar la articulación de prácticas entre los maestros.
- Establecimiento de mecanismos de control y un equipo de inspectores para los centros educativos.
- Incrementar la participación de padres y de la comunidad en las juntas escolares/comunitarias.
- Suministrar servicios de apoyo estudiantil en colaboración con otros actores de la comunidad.

Cuadro 4. Principales estrategias y acciones de cada país por área de política

<i>País</i>	<i>Acceso y cobertura</i>	<i>Gestión</i>	<i>Capacitación y desarrollo</i>	<i>Desarrollo curricular</i>	<i>Vinculación con padres y la comunidad</i>
Bahamas	Establecer centros de educación pre-escolar en todas las escuelas primarias estatales; promover centros privados; otorgar subsidios a instituciones privadas para que reciban a niños de hogares desfavorecidos.	Diseñar procesos y estructuras para el establecimiento y monitoreo de estándares mínimos para la administración de los centros de EPI, incluyendo a los centros privados.	Instituir un programa de capacitación para los administradores de los centros de EPI.	Implementación de un curriculum para guiar las actividades de todos los centros o jardines infantiles.	Creación de un sistema de apoyo para los centros de primera infancia, incluyendo especialistas en salud y bienestar social.
Barbados	Aumentar la oferta de educación pre-primaria, con la creación de nuevos centros y la expansión de los existentes.	Establecer que el Ministerio de Educación estará a cargo de la gestión de la EPI.	Dar formación en educación y desarrollo de la primera infancia a todos los nuevos maestros que participan en la expansión del programa.		- Garantizar la ayuda voluntaria de padres/guardianes para el funcionamiento de programas materno-infantiles.
Belice	Adherir los centros pre-escolares a las escuelas primarias,	Reorganizar la Unidad de Pre-escolar como una Unidad Especial del Ministerio de Educación	Desarrollar e implementar un programa de capacitación para administradores y profesionales de EPI.		Involucrar a miembros de la comunidad en la operación de programas educativos, y promover el financiamiento de los centros de EPI por parte de empresas privadas.
Jamaica	Creación de “escuelas infantiles”, completamente subsidiadas por el estado.	Crear la Comisión de la Primera Infancia para planificar y coordinar. Establecer estándares de regulación para todos los centros.	Instrumentar la detección temprana y tratamiento de desórdenes de desarrollo y comportamiento	Desarrollo de un curriculum renovado e integrado para el mejoramiento de la calidad de los ambientes de aprendizaje y de cuidado.	Apoyar y difundir un programa comunitario para capacitar a los padres en técnicas de estimulación temprana en el ámbito rural.

Cuadro 4. Continuación.

<i>País</i>	<i>Acceso y cobertura</i>	<i>Gestión</i>	<i>Capacitación y desarrollo</i>	<i>Desarrollo curricular</i>	<i>Vinculación con padres y la comunidad</i>
St Kitts y Nevis	Asegurar el cuidado y la estimulación de niños de entre 0 y 3 años de edad sin acceso a instituciones educativas a través de un programa de visitas a sus hogares	Establecimiento de un sistema de estándares de calidad y licencias para la operación de centros educativos con inspección anual del gobierno	Capacitación docente a través de un programa de transición de la escuela pre-primaria a la primaria.	Implementación de un enfoque temático y capacitación sobre su uso en las aulas.	Capacitar a padres y guardianes en habilidades para el cuidado y la estimulación de los niños.
Santa Lucía	Diseñar programas para niños “en situación de riesgo”, y proveer subsidios para implementarlos.	Integrar la administración del sector de primera infancia a través de la fusión de unidades de los ministerios. Estándares mínimos y mecanismos de control para la provisión de servicios de EPI.	Mejoras en el ambiente de aprendizaje. Designar a la primera infancia como área elegible para becas de nivel terciario.	Revisión del curriculum.	Estimular la formación de asociaciones de padres y maestros y su involucramiento en los programas educativos Establecer alianzas con actores clave. Fortalecer la Asociación Nacional de la Primera Infancia.
Surinam	Integración de la educación pre-escolar o pre-primaria con la primaria. Eliminar la regulación	Establecer que el Ministerio de Educación es el responsable de la administración general de la educación pre-escolar.	Capacitación en relación con los cambios curriculares	Evaluar y ajustar el curriculum existente; integración del curriculum de pre-primaria con el de educación básica.	
Trinidad y Tobago	Construcción de nuevos centros	Fortalecimiento del sistema administrativo del Ministerio de Educación. Establecimiento de mecanismos de control y un equipo de inspectores.	Intensificación de la capacitación docente de los niveles pre-primario y primario. Provisión de equipamiento para los centros; materiales para maestros y alumnos.	Mejorar la calidad de los programas de alfabetización temprana en los niveles de primera infancia y primario. Actualización de la guía curricular para uso de los centros de EPI.	Incrementar la participación de padres y de la comunidad en las juntas escolares /comunitarias. Suministrar servicios de apoyo estudiantil en colaboración con otros actores de la comunidad.

g. Logros y obstáculos

Para los casos de Bahamas, Jamaica, Surinam, y St Kitts y Nevis, se señala que, a pesar de las diferentes reformas implementadas para la prevención del fracaso escolar, el rendimiento de los alumnos en los exámenes externos no ha sido el esperado, y las tasas de abandono continúan siendo relativamente altas.

Respecto a las políticas referidas a la primera infancia, se señala que su implementación es muy reciente, al punto que varios países aún se encuentran en una etapa de diseño y planificación de acciones, por lo cual es difícil identificar logros y obstáculos, particularmente en su incidencia sobre aspectos o variables del fracaso escolar. Sin embargo, el Informe Subregional destaca que un logro importante ha sido el establecimiento de criterios para la regulación de los centros de educación pre-primaria, así como avances en aspectos de diseño curricular y de formación y capacitación de administradores, directivos y docentes. La Sistematización de Jamaica, por su parte, señala un serio obstáculo para mejorar la equidad en el nivel pre-primario: la existencia de dos sub-sistemas orientados a poblaciones con diferente status socio-económico.

h. Desafíos futuros

Como desafío principal, se destaca la necesidad de un alto nivel de inversión para llevar adelante las estrategias identificadas. Además, se señala la necesidad del fortalecimiento de los vínculos (y una coordinación efectiva) entre las distintas agencias involucradas en la educación para la primera/temprana infancia, lo cual incluye actores no gubernamentales.

Otros grandes desafíos planteados son: el fortalecimiento de las capacidades organizativas y de planificación de los ministerios de educación, en particular respecto al desarrollo de sistemas de información administrativa y de monitoreo; el mejoramiento de la calidad, poniendo énfasis en actividades de desarrollo pedagógico que comprendan las áreas de capacitación y de materiales didácticos; la provisión y sustentabilidad de servicios de calidad en zonas tradicionalmente desatendidas de algunos países (se mencionan particularmente Belice, Bahamas y Surinam)

Cuadro 5. Características de los programas/políticas de la Subregión CARIBE

Problema Principal	Problemas de acceso (particularmente nivel pre-primario) y retención (particularmente nivel secundario), junto con la falta de calidad en todos los niveles. El diagnóstico específico respecto a la educación de la primera infancia resalta el insuficiente acceso y la baja calidad de los servicios educativos del nivel pre-primario, así como las altas tasas de abandono en el primer grado del primario.
Programa y año de inicio	Diversas políticas y programas orientados a mejorar la provisión de educación de la primera infancia, a partir de la adopción del Plan de Acción Caribeño para la Educación de la Primera Infancia - 1997
Objetivos principales	Mejorar la cobertura y la calidad de la educación de la primera infancia, en particular los programas de educación pre-primaria; disminuir la tasa de abandono en primer grado del nivel primario.
Principales estrategias y acciones	Mejoramiento del acceso y la cobertura; Sistemas de gestión para una mayor eficiencia y efectividad; Capacitación y desarrollo; mejoramiento del ambiente de aprendizaje; desarrollo pedagógico y curricular; transición al nivel primario; vinculación con los padres y la comunidad en sentido amplio.
Logros	Establecimiento de criterios para la regulación de los centros de educación pre-primaria; avances en aspectos de diseño curricular y de formación y capacitación de administradores, directivos y docentes.

Subregión CENTROAMÉRICA

Introducción

El Informe de esta subregión incluye a los países de El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Todos estos países tienen un alto índice de pobreza extrema o indigencia, teniendo los mayores porcentajes Honduras, Nicaragua y el Salvador, sobre todo en las zonas rurales, donde también se verifica mayormente el problema del trabajo infantil.

La información sobre las tasas de analfabetismo para la región en 1998 muestra una disparidad importante entre Panamá, por un lado, y el resto de los países por otro, los cuales presentan niveles de entre el 23 y el 33% de población analfabeta. Respecto a las tasas de repitencia en el primario, al interior de la región se observan comportamientos diversos. En Guatemala, en primer grado se alcanza un 27% de repetidores, y la tasa se mantiene alta hasta 3er grado, en que llega a 10%. Nicaragua es el país que le sigue en porcentaje en los primeros años de estudio (19% en primer grado, 10% en segundo y tercer grados), aunque se señala que la tasa de repetición ha sufrido un descenso importante desde 1990 en adelante. Por último, El Salvador registra un valor del 15% en 1er grado, para descender abruptamente a partir de 2do grado (6%), manteniendo la tendencia descendente a lo largo del nivel.

Respecto a las tasas de abandono, sólo se cuenta con datos de Guatemala y Nicaragua. Para el nivel primario, Nicaragua presenta una tasa de abandono del 10%, en tanto Guatemala registra un valor del 8%. Para el secundario, Nicaragua presenta una tasa de abandono del 12%, mientras que Guatemala alcanza al 9% en el primer ciclo y 13% en el segundo.

Los programas para la prevención del fracaso escolar que aquí se describen son en general parte de reformas educativas más amplias enfocadas hacia el mejoramiento de la calidad y la equidad. Se incluyen programas que ya llevan varios años de instrumentación y que han sido objeto de evaluación (por ejemplo, Honduras), junto con otros más recientes. Varios de los programas han contado con financiamiento de parte de organismos internacionales como UNICEF, USAID y el Banco Mundial.

Entre los elementos más comunes a los diferentes países, se destaca el énfasis en pedagogías participativas centradas en los alumnos, reformulando el rol de los docentes como facilitadores del proceso de aprendizaje. Esto va acompañado por importantes acciones de capacitación docente. También se puede señalar la búsqueda del involucramiento de la comunidad en actividades pedagógicas, asistenciales y de gobierno escolar. Por otra parte, en varios países, hay una preocupación especial por las escuelas de las áreas rurales así como por la población de origen indígena.

a. Problema principal

En todo Centroamérica se identifican los problemas de la repitencia, la sobreedad, los bajos logros educativos, la deserción parcial o definitiva, y la asociación entre resultados de aprendizaje y origen socioeconómico de los alumnos. Para algunos países se identifican además:

- La necesidad de crear un plan a largo plazo que articule esfuerzos orientados a mejorar la cobertura, calidad y eficacia (El Salvador).
- La falta de consenso sobre criterios unificados para realizar la evaluación del rendimiento académico de niños y niñas (Honduras).
- El hecho de que la mayoría de los niños y niñas que no ingresan y los que desertan de la escuela se incorporan desde muy temprana edad a trabajar (Nicaragua).

b. Programas

El Salvador: Programa “Comprendo” (2004).

Guatemala: “Método abc” (2000).

Honduras: “Escuelas con Éxito” (1998).

Nicaragua: “Centros de Aprendizaje y Progreso” (2004).

Panamá: “Escuela Nueva, Escuela Activa: Hacia una nueva escuela del siglo XXI” (1996).

c. Fundamentación

El programa implementado en **El Salvador** tiene como principios fundamentales: dar acceso a todos los niños, las niñas y jóvenes a la educación, tomando en cuenta el criterio de equidad; crear recursos docentes para los centros educativos en zonas vulnerables; la implementación de programas con participación de la comunidad en todas las zonas rurales donde exista más pobreza; capacitar y actualizar a todos los docentes del país para obtener una educación más efectiva; y adoptar medidas para favorecer a los grupos sociales tradicionalmente excluidos. A su vez, el programa COMPRENDO parte del supuesto de que el fortalecimiento de las áreas de matemáticas y lenguaje es una medida fundamental para prevenir la deserción y repitencia escolar.

En **Guatemala** los principios y fundamentos se enmarcan en la universalización de la educación monolingüe y bilingüe e intercultural en todos los niveles con calidad, equidad y pertinencia. Se destaca también el propósito de implementar programas asistenciales y de mejoramiento de la calidad de la educación, así como la creación de centros de aprestamiento comunitario para un mejor aprendizaje, y la ejecución de un programa nacional de autogestión para el desarrollo educativo. El Programa ABC se enmarca dentro de la Transformación Curricular, acompañada por cambios en la formación docente.

El programa de **Honduras** se enmarca en una política de amplia reforma educativa y en el propósito más general de mejorar las condiciones de vida de la población que se encuentra en situación de pobreza. Según la Secretaría de Educación, aumentar el rendimiento académico, combinado con un consenso con los docentes sobre los criterios para la evaluación de los alumnos, permitirá reducir la reprobación y la deserción, a la vez que incrementar las probabilidades de que más jóvenes terminen el sexto grado.

El programa de **Nicaragua** surge ante la necesidad de que el sistema educativo desarrolle nuevas destrezas y habilidades en los niños, niñas, jóvenes y adolescentes, que los hagan capaces de enfrentar los retos que plantean las transformaciones globales y el desarrollo económico social y sostenible. Se desarrolla en el marco de los 3 ejes de políticas educativas definidos por el gobierno: Transformación Estructural para Crear un Sistema Educativo de Calidad: Relevancia, Flexibilidad, Interconexión y Diversidad; Ampliación/Diversificación de la Oferta y Estímulo a Demanda; Transformación de la Gobernabilidad, Democratización y Eficiencia.

En **Panamá**, el programa se enmarca en el fomento de la equidad y la calidad de los procesos de formación en todos los niveles, la democratización de los servicios educativos, la implementación de un sistema de desarrollo profesional, y ayudar a los más desposeídos preparando las condiciones de vida de la población.

d. Objetivos

Los objetivos generales del programa de **El Salvador** son los siguientes:

- Facilitar procesos que ayuden a que la enseñanza de la lengua y la matemática sea eficaz y efectiva, en alumnos y alumnas del primer ciclo de Educación Básica.
- Monitorear los aprendizajes que los niños y las niñas del primer Ciclo de Educación Básica están adquiriendo, para garantizar que las competencias necesarias para el desarrollo integral, se estén cultivando.
- Mejorar la propuesta curricular de Lenguaje y Matemática para el primer Ciclo de Educación Básica.

Sus objetivos específicos son:

- Garantizar la inclusión de estrategias que mejoren el desempeño de los niños y las niñas en estas áreas.
- Promover acciones de investigación que ayuden a obtener datos sobre la situación del país en las especialidades mencionadas.
- Ofrecer a los estudiantes y docentes recursos didácticos que ayuden a adquirir las competencias requeridas en el programa COMPRENDO.
- Evaluar con base a competencias los aprendizajes de los niños y las niñas en Lenguaje y Matemática.
- Evaluar los resultados del programas y proyectos, en lenguaje y matemática, existentes en las escuelas, para conocer el grado de acierto en la adquisición de competencias comunicativas.

Los objetivos generales del programa de **Guatemala** son los siguientes:

- Desarrollar procesos de capacitación, monitoreo, seguimiento y evaluación que conlleven a garantizar los resultados esperados con la implementación del método abc de español, abc de Kiché, Mam, Kaqchikel, Qéqchi y abc de las matemáticas.
- Elevar el índice de aprobación de los niños y niñas de primer grado de los municipios que presentan mayores índices de no-aprobación, repitencia, y deserción escolar con la implementación del método abc de español; abc de Kiché, Mam, Kaqchikel, Qéqchi; y abc de las matemáticas.

Los objetivos específicos son los siguientes:

- Desarrollar procesos de actualización metodológica, en docentes de primer grado primaria, a través del método abc.
- Mejorar las competencias básicas docentes que permitan desarrollar el pensamiento lógico, crítico, matemático y comprensión lectora en niños y niñas de primer grado de primaria.
- Promover en los niños y niñas el aprendizaje de la lectoescritura desde la lengua y cultura materna mediante formas dinámicas, amenas y cooperativas.

El objetivo general del programa de **Honduras** es:

- Reducir las altas tasas de reprobación, deserción y repitencia escolar de los niños y las niñas de primero y segundo grado de la educación primaria.

Sus objetivos específicos son:

- Aumentar el rendimiento académico de niños y niñas de los primeros y segundos grados.
- Identificar los factores asociados con cambios en las tasas de reprobación de los niños y niñas de primero y segundo grado.

Los objetivos generales del programa de **Nicaragua** son los siguientes:

- Incrementar el acceso a una educación de calidad a través de los Centros de Aprendizaje y progreso.
- Capacitar técnica y metodológicamente a los docentes del país, para que sean capaces de adoptar la nueva visión de la educación.
- Preparar a los niños, niñas y adolescentes para su vida futura laboral, social y profesional.
- Mejorar el rendimiento académico.
- Aumentar el número de estudiantes que completan el sexto grado.
- Formar ciudadanos competitivos para un mundo globalizado.

Objetivos específicos:

- Fortalecer la práctica pedagógica docente-alumno a través de la capacitación, asesoría y acompañamiento.

- Potenciar destrezas, capacidades y habilidades cognitivas de los estudiantes a través de prácticas pedagógicas innovadoras.
- Integrar a los miembros de la comunidad educativa
- Incrementar los índices de retención y aprobación escolar.

Los objetivos generales del programa de **Panamá** son los siguientes:

- Mejorar los resultados de aprendizaje, la calidad y eficiencia de la educación, en escuelas de escasos recursos, prioritariamente multigrados rurales y urbano marginales.
- Capacitar a Supervisores Regionales en Estrategias Metodológicas que le permitan orientar a los docentes de multigrados en los principios básicos que sustenten una Escuela Nueva Escuela Activa.

Sus objetivos específicos son los siguientes:

- Promover estrategias de cambio de modelo pedagógico tradicional a la escuela nueva.
- Analizar los principios básicos que sustentan una Escuela Nueva, Escuela Activa.
- Definir los factores principales que contribuyen al logro de una práctica pedagógica eficaz.
- Preparar los instrumentos para que el alumno los utilice en el gobierno estudiantil.
- Establecer criterios para seleccionar materiales que puedan incluirse en los rincones de aprendizaje.

e. Destinatarios

El programa de **El Salvador** está orientado a atender a la población del sector estudiantil en Educación Básica, en el primer ciclo (primero, segundo y tercer grado), donde se escogieron 80 centros perteneciente al sector público, los que respondieron a los criterios de representación territorial y modalidad administrativa. Posteriormente se incorporaron 30 centros más. De la matrícula total, 25.199 corresponde al área urbana, lo que representa un 49,7%, y 25.503 al área rural, representando un 50,3%.

En **Guatemala** los beneficiarios son los niños, niñas y docentes de las escuelas estatales de nivel primario urbanas y rurales de los Departamentos y Municipios que no tienen intervención de otros programas. Con la aplicación del método ABC se benefician 12 departamentos y 71 municipios y 221 escuelas, atendiendo a 9.945 niños y niñas.

En el caso de **Honduras**, los destinatarios son escuelas estatales de nivel primario urbanas y rurales. El programa se inició con un total de 40 escuelas de dos departamentos del país, 20 en Francisco Morazán y 20 de Atibuca, a cargo de la Secretaría de Educación. Se orienta hacia las escuelas con más altos índices de reprobación, deserción y ausentismo escolar en el primero y segundo ciclo de la educación básica, y con alto riesgo en general.

En **Nicaragua** los destinatarios son 287 escuelas de educación primaria de los departamentos y comunidades del país, por los que se benefician los niños y las niñas que asisten a estas escuelas de primaria urbanas y rurales. También los docentes de estas escuelas son beneficiadas con capacitaciones, asistencia técnica, materiales que utilizan para impartir sus clases.

En **Panamá** los destinatarios directos son los docentes, directivos y supervisores de escuelas multigrado de nivel primario. En 2004 participaron 2.156 escuelas, que representa el 77.6% de los centros existentes, con una asistencia del 103.230 alumnos de I al VI grado de primaria. Se prioriza la atención a escuelas multigrado rurales y urbano-marginales.

f. Implementación

En **El Salvador**, el programa COMPRENDO nació con el objetivo de mejorar el aprendizaje de lenguaje y matemática de los estudiantes del primer ciclo de educación básica. En el área de lenguaje, la prioridad se centra en el desarrollo de habilidades y destrezas cognitivas y comunicativas que mejoren la comprensión de la lectura, la producción de textos, la expresión oral y la capacidad de escucha. En matemática, el énfasis está puesto en desarrollar el razonamiento matemático, la resolución de problemas, la aplicación del conocimiento matemático en el entorno y la comunicación mediante el lenguaje matemático. A través de un planteamiento curricular y metodológico, el programa busca contribuir a desarrollar competencias básicas que mejoren el desempeño de los niños y las niñas y sus posibilidades de éxito en los grados superiores.

Se parte del reconocimiento de la naturaleza social del lenguaje verbal y matemático y del papel que juega la interacción en la construcción de significado en el desarrollo del pensamiento. Para la enseñanza del lenguaje, la propuesta del Ministerio de Educación se fundamenta en el enfoque comunicativo funcional, que en su esencia desarrolla la adquisición de competencia desde el contexto particular y la interacción social, es decir, la selección del texto como unidad mínima de significado y la revalorización de los contextos reales, en tantos ambientes en los cuales deben realizarse el aprendizaje de lectura, escritura, habla y escucha. En este enfoque, potenciar la competencia comunicativa apuesta por un aprendizaje más significativo, integral y globalizado.

En matemática se desarrolla el enfoque socio-constructivista que promueve el aprendizaje como resultado de una actividad desarrollada a lo largo de la historia, que se encamina a proporcionar instrumentos eficaces de análisis del mundo natural, social y económico que nos rodea y que, por lo tanto, pretende el desarrollo de destrezas que incluyan la interpretación y la construcción de modelos matemáticos de la realidad. Al trabajar sobre procesos de razonamiento, las matemáticas imponen unas determinadas características como son: rigor, precisión, razonamiento lógico, equilibrio y concesión; en este caso la educación matemática, debe consistir primordialmente en desarrollar en los niños y niñas pensamiento y actitudes activas y creativas.

En 2004, el programa comenzó su primera fase de ejecución con alumnos de primer grado y con la programación de las capacitaciones docentes en el área de lenguaje. Las principales líneas de acción del programa COMPRENDO son:

1. Formación Docente

Es una propuesta de formación permanente y local, a fin de que los docentes adopten los nuevos enfoques teóricos, metodológicos y didácticos en la enseñanza y el aprendizaje del lenguaje y la matemática.

2. Gestión Institucional, incluyendo acciones de:

- Formación de comités académicos conformados por docentes de primer a tercer grado.
- Formación de comités de madres colaboradoras.
- Mejora del uso de bibliotecas de aula y participación de estudiantes en los Clubes de lectura a través del proyecto Leo, Comprendo y Aprendo.
- Incorporación de adultos mayores, a través del proyecto: Préstame a tu abuelo.

3. Adecuación Curricular

Revisión y readecuación curricular, producción de materiales para niños y niñas y docentes, diseño de competencias e indicadores de logro y especialidad. Para cada una de las áreas, el programa ha definido las competencias básicas que los docentes deben estimular y desarrollar en sus niños y niñas.

Estas competencias son fundamentales para que los niños y las niñas desarrollen pensamiento crítico y puedan aplicar sus conocimientos a la vida cotidiana y a otros ámbitos que vayan enfrentando a medida que crecen.

Se producirán textos de apoyo tanto para los niños y niñas como para los docentes de tal manera que en la clase no haga falta material para poner en práctica ejercicios y dinámicas que sirvan para mejorar los logros de aprendizaje.

4. Proyectos de vinculación comunitaria

Estos proyectos están dirigidos únicamente a los centros escolares pilotos. Son “proyectos complementarios” que tienen como principal innovación el involucramiento de diferentes miembros y recursos de la comunidad educativa en el desarrollo curricular de la escuela, con el fin de obtener mejores resultados y lograr que los niños y las niñas sientan vínculos directos entre su vida diaria y su proceso de formación académica.

Las madres leen cuentos a los niños y niñas en las aulas; los abuelos o adultos mayores “cuentan cuentos, siendo estos cuentos de transmisión oral, es decir, cuentos que los abuelos recuerden y que les fueron narrados por otras personas”; y los niños y niñas de grados superiores (7°, 8° y 9°) colaboran atendiendo a los niños y niñas de primero y segundo ciclos en la Biblioteca Escolar, así como llevando el registro y control bibliográfico.

Estos proyectos tienen su fundamentación no sólo en el programa COMPRENDO, sino también en el Plan Nacional de Fomento a la Lectura (PNFL) implementado en el 2005¹⁰. En el PNFL participan las instituciones culturales del país, entre ellas, universidades, editoriales, librerías, CONCULTURA y el MINED.

Actividades realizadas durante 2004-2005:

- Capacitación de docentes de primer grado y de asesores
- Lanzamiento del Programa Comprendo Feria Pedagógica
- Dotación a 7.200 estudiantes de primer grado de libretas de trabajo en las áreas de matemática y lenguaje.
- Capacitación Programas Complementarios
- Implementación del Plan Bilateral entre el MINED y la Cooperación internacional de Japón (JICA)
- Seguimiento y asistencia Técnica por equipo de asesoría Pedagógica
- Reuniones evaluativas Asesores/ especialistas
- Diseño de plan de expansión programa Comprendo
- Organización de recursos estrategias, y actividades para la implementación del programa al segundo grado de Educación básica en el 2006.

A partir del año 2006 se prevé una intervención escalonada para ir incorporando los centros educativos que no participaron en la primera fase. Esto se hará con el apoyo de otras instituciones que ya desarrollan programa similares, con el fin de lograr que en 2009 estén participando el cien por ciento de los centros educativos salvadoreños en el programa COMPRENDO.

Para el caso de **Guatemala**, se describe la implementación del “Metodo abc”. Este programa está constituido por cinco componentes: 1) capacitación; 2) monitoreo y acompañamiento institucional; 3) evaluación; 4) reforzamiento; y 5) mejoramiento de materiales.

El método abc es un método interactivo, que al estar traducido a los cuatro idiomas mayas mayoritarios, permite desarrollar en los estudiantes el aprendizaje de la lengua materna y su cultura, lo que contribuirá a desarrollar y fortalecer su autoestima. Este método está acorde con la transformación curricular, respondiendo al nuevo enfoque curricular de la educación primaria. Los niños y las niñas son protagonistas de su propio aprendizaje, el juego didáctico que realizan les permite aprender a leer y a escribir por medio del desarrollo del pensamiento lógico, por ensayo y error. También permite que los alumnos practiquen valores como respeto, colaboración y cooperación.

La ejecución de este proyecto brinda a los estudiantes y docentes un método innovador que permite que el trabajo en el aula sea realizado utilizando el juego como su mejor herramienta, con procesos claros y precisos para desarrollar el pensamiento lógico, procesar información y el aprendizaje de la lecto-escritura y las matemáticas, así como fortalecer las habilidades, destrezas, actitudes, conocimientos y valores de los niños y las niñas de primer grado de primaria.

Este método responde a las exigencias del nuevo currículo de la educación primaria puesto que:

- Se centra en el niño y la niña
- El alumno es el constructor de su propio aprendizaje a través del ensayo y el error.

- En el proceso, niños y niñas practican los valores del respeto y la cooperación

Se ha comenzado la profesionalización de los docentes en servicio (con énfasis en docentes de primer grado de primaria), la actualización permanente de los docentes y la formación de nuevos docentes en el ámbito superior.

En el mejoramiento permanente de los docentes, durante el año 2004 el Ministerio de Educación impulsó la acción “Salvemos primer grado” que incluyó, además de otras actividades, la capacitación en tres etapas de docentes de primer grado de todo el país en el uso de herramientas pedagógicas para el mejoramiento de:

- Habilidades comunitarias
- Lógica matemática
- Valores
- Evaluación de los aprendizajes.

Los componentes de reforzamiento o fortalecimiento son los siguientes:

- Programa asistencial
- La promoción de la participación de los padres y madres de familia en la escuela.
- La organización de las juntas escolares y el programa de alimentación escolar del nivel medio.
- El bono de transporte para el nivel medio
- El programa de becas escolares para el nivel primario
- Ejecución del Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo, PRONADE.
- La Reforma Educativa y la Transformación Curricular
- Proyecto de Acceso a la Educación Bilingüe Intercultural-PAEBI, que incluye 70 aulas de primer grado de primaria con siete estrategias pedagógicas o de aula: metodología activa, participación de padres y madres de familia, prueba estandarizadas, y con 5 estrategias operativas: coordinación de administradores educativos y escolares, capacitación, monitoreo, evaluación, atención vocacional.

Las acciones complementarias son las siguientes:

- Distribución de textos escolares en el ámbito de primaria
- Comités Educativos de Autogestión
- Creación de Centros de aprestamiento comunitario en educación Preescolar (CENACEP).

La Transformación Curricular presenta un nuevo paradigma educativo, con la introducción de cambios profundos y globales en todo el sistema educativo, con implicaciones en nuevas y mejores formas para enfocar los problemas de dicho sistema, principalmente en el desarrollo integral de la persona humana, de los pueblos guatemaltecos y de la nación plural. La Transformación Curricular está vinculada con acciones de formación y perfeccionamiento docente para responder a las demandas de la Reforma Educativa, en ese sentido se continuará durante el período 2004-2007 con la Transformación de las Escuelas Normales (Formación inicial docente) con significativa incidencia en la formación de

futuros docentes para población escolar indígena, y el desarrollo profesional docente en servicio (Formación Continua) con propósitos de mejorar su desempeño profesional y la implementación apropiada y adecuada de un nuevo currículo.

Honduras, por su parte, reporta la implementación del programa “Escuelas de Éxito”. Se trata de una experiencia piloto que ha sido aplicada en varios centros educativos del nivel primario, a fin de motivar y apoyar a los niños y a las niñas para adquirir el aprendizaje de manera lúdica, y a adquirir la responsabilidad de asistir puntualmente a la escuela y a no abandonarla.

El programa incluye tres componentes principales: 1) pedagógico; 2) de diagnóstico y evaluación; y 3) de búsqueda de consenso con los docentes sobre criterios de promoción y reprobación. Para llevar a cabo el proyecto, las escuelas involucradas recibieron un seminario de motivación social, autoestima, comunicación y liderazgo. Se aplicaron metodologías participativas, (niños, niñas, padres de familia, miembros comunitarios locales y autoridades educativos y comunales), y se suministraron textos y materiales didácticos.

La Secretaría de Educación y las escuelas que participaron en la experiencia proveyeron datos sobre matrícula inicial y final, repetición y reprobación. Cada alumno y docente fue codificado por su grado, sección y escuela respectiva. Asimismo, fueron aplicadas pruebas estandarizadas de la Secretaría de Educación al comienzo y al final de la experiencia con el fin de proveer información sobre el rendimiento académico de los niños y niñas.

Los datos sobre el rendimiento académico de los alumnos las tasas de repetición y reprobación, las observaciones de los docentes de aula y de los docentes de apoyo fueron analizados mediante el uso de estadísticas descriptivas y regresiones multivariadas. Además, se utilizaron instrumentos para el monitoreo de los niños y niñas (cuadros de control de progreso) con el fin de identificar a niños y niñas con probabilidades de ser reprobados con el objetivo de brindar la atención adicional a dichos alumnos y lograr el nivel de aprendizaje requerido para aprobar el grado. Se identificaron factores asociados con los cambios en el rendimiento académico de los alumnos así como factores asociados con la repetición en primer grado.

Los docentes fueron apoyados en sus aulas de clases por otros docentes experimentados en motivación social y mediación pedagógica. Los docentes del primero y segundo grado hicieron cronogramas de los contenidos del currículo de español y matemáticas, las cuales fueron respaldadas por el desarrollo de pruebas formativas o de procesos que fueron aplicadas mensualmente desde mayo a octubre de 1998. Entre las estrategias pedagógicas utilizadas por las escuelas, se destacan las pedagogías activas y participativas.

Otras estrategias y acciones implementadas como apoyo a las escuelas participantes incluyeron:

- Niños de la calle y desfavorecidos.
- Diagnósticos rurales participativos.

- Proyecto Febil (Adecuación curricular en Ciencias Naturales y Español)
- Planes Operativos Anuales de Centros Educativos
- Consejos de Desarrollo Comunitario.
- Estudio Sectorial de Educación y Desarrollo.
- Informe Evaluativos de logros de Aprendizajes.

En **Nicaragua** se ha implementado el programa de “Centros de Aprendizaje y Progreso” (CAP) buscando garantizar el acceso, permanencia y rendimiento de los alumnos desfavorecidos tanto del área urbana como de la rural, y brindando mayores oportunidades de participación activa a la comunidad educativa.

La puesta en marcha de esta estrategia se inicia con la modalidad de escuela primaria regular y multigrado en una etapa de experimentación en el año 2004. Participan las Escuelas Modelos y las Escuelas Amigas y Saludables¹¹, procurando que las escuelas se alimentan de su experiencia previa como beneficiarias de los mencionados proyectos.

Las Escuelas CAP responden a las líneas de acción de las políticas educativas de Nicaragua que ponen el énfasis en la calidad y la relevancia, no sin dejar de estar presentes las referidas a cobertura e equidad. Por esta razón, los Centros de Aprendizaje y Progreso son el eje conductor de los componentes de calidad, eficiencia interna, organización, participación educativa de padres y madres de familia, estudiantes y comunidad en general, medio ambiente, e higiene ambiental y escolar. El impacto que se busca es lograr el desarrollo de una educación para la vida, en la que la escuela se transforme en un centro abierto e integrador, centro de cambio tecnológico y centro de aprendizaje continuo.

Áreas de trabajo:

1. Aumentar la efectividad del maestro
2. Incrementar el acceso de poblaciones menos favorecidas a una educación de calidad, apoyando la transformación curricular de las escuelas con modalidades bilingüe intercultural y multigrado.
3. Promover la participación de comunidades y de padres y madres de familia en el fortalecimiento de la calidad educativa.
4. Fortalecer al Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (MECD) en su rol de apoyo a la educación primaria.
5. Convertir el espacio de la escuela en un entorno educativo, eficaz, sano, seguro, protector y amigable.

Se han implementado estrategias que impulsan el aprendizaje activo y cuyos componentes fundamentales son:

- Docentes que desarrollan clases activas y actúan como facilitadores del proceso de aprendizaje.
- Estudiantes altamente participativos que se organizan tanto en sus aulas como en el centro para aportar a su escuela y mejorar la educación.

-Madres y padres organizados y comprometidos con la escuela que contribuyen a crear un ambiente más apropiado para el aprendizaje y a elevar el rendimiento académico de sus hijos e hijas.

Se considera que los siguientes componentes constituyen una guía para valorar el comportamiento de cada escuela y sirven de punto de partida para iniciar nuevas acciones que ayuden a mejorarlos:

1. Formas de aprender en el aula. El énfasis de este componente se orienta a los procesos de aula, específicamente a la promoción de aprendizajes significativos y de calidad. Incluye, entre otros:

- Rol de facilitador del docente en el aula de clase
- Rol de los estudiantes en los procesos de aprendizaje
- El trabajo cooperativo, en la que los estudiantes intercambian e interactúan desarrollando aprendizaje significativo.
- Participación activa de padres y madres de familia en el aprendizaje de sus hijos e hijas.
- Integración y participación en actividades de trabajo cooperativo con motivación e interés.
- Estrategias de atención personalizada a los estudiantes de acuerdo a su ritmo de aprendizaje y necesidades.
- Textos escolares para todos los niños y niñas y guías didácticas completas para los maestros.

2. Planeamiento y evaluación del aprendizaje, orientada al rol de facilitador del docente de situaciones y experiencias de aprendizaje, con base a las necesidades e intereses de los estudiantes. Incluye, entre otras acciones:

- Estudio y adaptación de las guías de aprendizaje y los textos de los Estudiantes a las características de la región.
- Planeamiento de actividades para atender las diferencias individuales.
- Uso del historial académico de sus estudiantes.
- Desarrollo del proceso de evaluación y análisis de sus resultados con los estudiantes, padres y madres de familia.

3. Proyectos de la escuela, este aspecto está estrechamente vinculado con la ejecución del Plan de Desarrollo Educativo de la Escuela y comprende los siguientes aspectos:

- Existencia de un Proyecto de Escuela elaborado, en gestión o en ejecución.
- Tipos de proyectos en gestión y en ejecución.
- Aportes de los proyectos ejecutados o en desarrollo para la escuela y el aula de clases.
- Autogestión y sostenibilidad de los proyectos.
- Apoyo de padres, madres y otros agentes educativos.
- Apoyo de las instancias institucionales.
- Presencia y rol del Gobierno Estudiantil, Consejos Escolar y comisiones de padres y madres de familia en los proyectos en desarrollo.

4. Ambientación de la escuela, la cual se relaciona con la realidad física de la escuela y su entorno natural.

5. Centro de Intercapacitación-MIC, como una estrategia de capacitación a los docentes de las escuelas y docentes de escuelas variadas.

-Selección de las temáticas que se desarrollan en los encuentros (toman en consideración las necesidades e intereses de los participantes).

-Materiales disponibles.

-Crecimiento Profesional de los docentes

-Contribución al trabajo pedagógico que se realiza con los estudiantes.

-Autonomía pedagógica.

-Proyección de la experiencia a otras escuelas de su sector.

6. Centros de recursos de aprendizaje –CRA en el aula de clases.

-Áreas en que están organizados: Matemática, Español, Ciencias Naturales, Estudios Sociales, Actividades Prácticas.

-Utilización por los docentes y estudiantes.

-Apoyo al planeamiento docente.

-Rincones elaborados con recursos del medio, que no incurren en gastos.

-Apoyo al desarrollo de los aprendizajes de los niños y niñas.

-Participación y cooperación de los padres y madres de familia.

-Materiales de apoyo para el desarrollo de las clases.

-Proyección hacia la comunidad.

7. Gobierno Estudiantil

-Apoyo del Gobierno Estudiantil en las aulas.

-Proyección del Gobierno Estudiantil en la escuela.

-Proyección en la comunidad.

-Apoyo en los procesos de aprendizaje (Comité y Comisiones: monitores, elaboración de materiales, etc.)

8. Participación de los padres y madres de familia.

-Organización y funcionamiento del consejo escolar.

-Rol del Consejo Escolar vinculado con los distintos ámbitos de la escuela (administrativo, pedagógico, cultural, etc.).

-Participación activa de padres y madres a través de las distintas comisiones que forman parte del consejo escolar.

-Autogestión, dirigida principalmente a favorecer los procesos de aprendizaje.

9. Biblioteca Escolar

-Obras en existencia: referencia, diccionario, enciclopedias, obra en general.

-Orientaciones ofrecidas por los docentes para enseñar a los estudiantes el uso de la biblioteca.

-Proyección a la comunidad.

-Estrategias para ampliar el fondo bibliográfico

- Apoyo de la biblioteca en las tareas de investigación de los estudiantes.
- Normas para el cuidado y reposición de los libros.

10. Higiene Escolar y saneamiento ambiental, este componente concentra las actividades que garantizan agua segura y las prácticas para el manejo de la misma, condiciones para la adecuada disposición de excretas, basura y aguas residuales, complementado con procesos de enseñanza / aprendizaje que formen hábitos para la práctica sanitaria.

11. Salud y Nutrición Escolar, en este componente se enfocan los conocimientos y se crearán las condiciones que promueven y desarrollen hábitos y prácticas para mantener y mejorar la salud.

12. Ciudadanía y democracia, este componente presta atención a la práctica de una cultura de derechos y deberes entre la comunidad educativa.

En **Panamá** se implementa la “Escuela Nueva, Escuela Activa” como sistema integral de educación primaria, donde se incluye estrategias innovadoras y recursos que permiten ofrecer primaria completa, mejorar el resultado de los aprendizajes y la calidad y eficiencia de la educación. El programa integra estrategias curriculares, comunitarias, de capacitación docente y administración escolar, y se orienta a escuelas de escasos recursos, prioritariamente multigrado rurales y urbano marginales.

El programa se centra en la formación en servicio de los docentes, con el propósito de lograr un cambio de la enseñanza tradicional, mejorando las prácticas pedagógicas y calificando el rol del docente como facilitador del aprendizaje de los alumnos. La forma en que se implementa la capacitación permite ver en acción escuelas en las cuales se han adoptado las innovaciones propuestas; articula la capacitación con la entrega de materiales; y promueve la interacción e intercambio de experiencia entre docentes, para que unos aprendan de otros.

Se promueve un proceso de aprendizaje activo, centrado en el niño y la niña, un currículo pertinente y muy relacionado con la vida del niño y la niña, calendarios y sistemas de promoción y evaluación flexibles, una relación más estrecha entre la escuela y la comunidad, la formación de valores democráticos y participativos a través de estrategias vivenciales, la dotación a las escuelas de guías de aprendizajes y bibliotecas y la capacitación del docente con el fin de mejorar sus prácticas pedagógicas.

Se han implementado líneas de acciones que están constituidas por cinco aspectos fundamentales que se promueven a través de la capacitación de directivos, supervisores y docentes multigrados bajo la coordinación de la Dirección Nacional de Formación y Perfeccionamiento Profesional Docente:

- Escuela Nueva, Escuela Activa:
 - Los estudiantes participan en diferentes actividades sugeridas en guías de aprendizaje que ellos van desarrollando individualmente, igualmente resuelven problemas planteados por

los docentes o por ellos mismos; su participación no sólo se da en el aula de clases, sino que a más allá; a los patios de la escuela, al jardín, al campo de juego, a la biblioteca, a la huerta, a la familia, a la comunidad.

-El docente a veces expone, a veces no, generalmente observa, orienta y evalúa el trabajo de los grupos. En general, el proceso de aprendizaje es esencial y activo.

-La formación de los niños y niñas es integral, es decir, las experiencias de aprendizaje toman en cuenta lo cognoscitivo, lo socio afectivo y lo psicomotor. El ambiente escolar es de libertad, confianza, respeto, responsabilidad, cooperación, afecto y organización.

-El aprendizaje está centrado en los niños y las niñas, los horarios son flexibles, hay igualdad en la participación de niños y niñas en las actividades escolares. El docente realiza evaluación formativa permanente de procesos a los niños y las niñas en el cual corrigen desaciertos, enfatiza aciertos y ofrece reinformación de inmediato.

- **Gobierno Escolar:**

Es una estrategia curricular que permite el desarrollo afectivo, social y moral de los niños y las niñas a través de situaciones vivenciales. Se busca que los alumnos participen activa y democráticamente en la vida escolar, actúen en actividades con la comunidad, y procuren soluciones para las necesidades y problemas de la escuela. Les educa en la libertad, la paz, la tolerancia, el respeto mutuo, la sana convivencia, la solidaridad, la cooperación, la toma de decisiones, la autonomía asumiendo las responsabilidades que ello conlleva. Los forma para el cumplimiento de deberes y el ejercicio de sus derechos a fin de que afronten con responsabilidad su rol de adultos en el futuro.

- **Guías de Aprendizaje:**

Son instrumentos escritos que facilitan centrar el proceso de aprendizaje en el niño y la niña, respetan su ritmo de aprendizaje y le permiten al docente mejorar sus prácticas pedagógicas y cualificar su labor como maestra, liberándolo de dar instrucciones rutinarias y permitiéndole recobrar su rol de conductor de clase.

Las guías son un apoyo para la planificación y desarrollo de la clase por parte del docente. En las escuelas multigrados, donde el docente tiene que atender y preparar clase para cinco o seis cursos diferentes en todas las asignaturas, son recursos fundamentales. Es una integración entre el texto tradicional, el cuaderno de actividades del alumno y la guía del docente.

- **Rincones de Aprendizaje:**

Son espacios ubicados en las aulas de clase para cada una de las asignaturas básicas del plan de estudio, en las cuales los estudiantes encuentran materiales didácticos surgidos por las guías o por el docente para el desarrollo de actividades que impliquen la manipulación, observación, comparación de objetos o la realización de experimentos, la práctica o investigación. Entre estos tenemos materiales naturales, materiales y recursos del medio y materiales de bajo costo hechos por el docente, los niños y niñas, y la comunidad.

- **La escuela y la comunidad:**

Se propone una relación estrecha entre la escuela y la comunidad con el fin de educar individuos con una identidad personal y cultural, con capacidad de comprender la sociedad donde viven, de participar activamente en ella y de transformarla.

Se ejecutan estrategias innovadoras que lleven al niño y a la niña a participar activamente en la construcción de su propio aprendizaje y desarrollo de habilidades que le permitan dentro de su realidad, la solución eficaz y oportuna de los diferentes retos que pueda enfrentar a lo largo de su vida como estudiante y posteriormente, en su incorporación a las filas laborales.

g. Logros y obstáculos

En términos generales, el Informe Subregional de CENTROAMÉRICA resalta que el nudo más duro es romper la situación de pobreza, desigualdad y exclusión social en que vive la mayoría de los centroamericanos. Cabe destacar que algunos de los programas (particularmente los casos de El Salvador y de Nicaragua) son de implementación muy reciente, por lo cual no sería de esperar la concreción de logros significativos al presente.

En la experiencia de **El Salvador**, se señala que, debido a dificultades organizativas, hubo un retraso en la entrega del material del trabajo para los alumnos tanto del área de lenguaje como de matemática, lo que repercutió en la implementación del programa, generando malestar en los docentes que ya estaban motivados y con deseo de aplicar el nuevo enfoque. Esto llevó a un atraso en el desarrollo del programa, ya que se tuvo que adecuar lo avanzado para acoplarlo y desarrollar las guías metodológicas de acuerdo al programa de estudio.

Además, se apunta que aún persiste de manera marcada la preocupación de que los estudiantes aprendan a leer en el primer grado, lo que en algunos casos lleva a los docentes a recurrir a métodos tradicionales que tienen la ventaja de un rápido aprendizaje de la lectura, pero que no contribuyen a cumplir con los objetivos de COMPRENDO.

Por último, se expresa que deben tomarse en cuenta las condiciones socio-económicas de las familias, las cuales han tenido que costearse el transporte y alimentación para asistir a las jornadas. En el caso de las madres, algunas no saben leer, lo que se convierte en una limitante para su participación y el apoyo que puedan brindar. Aunado a ello está la incomodidad que ellas puedan sentir en estos procesos educativos al encontrarse en desventaja respecto a otros adultos e inclusive respecto a los niños y niñas.

En el caso de **Guatemala**, se destaca que con la implementación de este proyecto (Método abc) se obtuvo un incremento de la promoción durante el ciclo escolar. También se señala que las estrategias implementadas han incidido positivamente en la permanencia escolar.

Para el caso de **Honduras**, se resalta que los resultados del programa fueron positivos: el rendimiento académico de los alumnos aumentó en relación con la utilización de las estrategias pedagógicas promovidas por el programa. La reprobación de los alumnos del primer grado fue reducida del promedio de 22% en 1997 al 10% en 1998 y del 15% al 6%

en el segundo grado. El rendimiento académico de los alumnos aumentó hasta catorce puntos (14.2%); que es más de tres veces superior al promedio de aumento de 4.5% en el rendimiento académico de los alumnos con la introducción de los textos mejorados de acuerdo con el diseño Curricular Nacional Básico, aplicados en las escuelas primarias del país. Se resalta, asimismo, el ahorro producido como consecuencia de la disminución de repitentes.

Sin embargo, se reconoce que: la experiencia tuvo más éxito en la concientización de los docentes sobre la necesidad de reducir las tasas de reprobación que en la necesidad de aumentar el rendimiento académico de todos los alumnos; y se notó que no todos los docentes participaron en la experiencia con el mismo nivel de entusiasmo y compromiso.

Para **Nicaragua**, se hace hincapié en que los cambios educativos que se persiguen requieren que las instituciones educativas sean más flexibles, con alta capacidad de respuestas y preparadas para ejecutar los programas educativos. Con la implementación del programa se ha mejorado la calidad de la enseñanza en el aula, promoviendo la participación de la comunidad; se menciona que los primeros grados están leyendo en un 80% y que la proyección de los Consejos Directivos en la Comunidad es notable. También se destaca que las escuelas han mejorado considerablemente en los aspectos higiénico-sanitarios, ayudando a prevenir las enfermedades infecto-contagiosas.

En el informe de **Panamá** se identifican como obstáculos: la poca atención de los requerimientos del centro escolar por parte de las autoridades municipales; limitaciones en el financiamiento y/o presupuesto institucional para el incremento del número de escuelas beneficiadas; insuficiente adecuación de las cartillas al proceso de actualización curricular de la Educación Básica General.

Por otra parte, se mencionan varios logros:

- Se ha institucionalizado la experiencia, ya que anualmente todos los docentes multigrado continúan aplicando este enfoque y a la vez capacitan a los nuevos educadores.
- Esta innovación educativa ha contribuido al desarrollo de destrezas de aprendizaje como lo son: aprendizajes comprometidos con estrategias vivenciales, hábitos de tolerancia, colaboración, participación, responsabilidad y organización, lo cual disminuye el fracaso escolar.
- Fortalecimiento de la autoestima y la participación de los padres y madres de familia en el proceso educativo, lo cual incide significativamente en la disminución del fracaso escolar.
- Una nueva cultura escolar con el cambio de un modelo pedagógico tradicional a uno basado en el aprendizaje comprensivo, no memorístico, respetando el ritmo de aprendizaje del estudiante donde el rol del docente es ser facilitador y evaluador; y donde la participación y el aprendizaje es cooperativo. Los niños han aprendido a ser activos, creativos, participativos y responsables.

Los factores que parecen haber contribuido al éxito del programa incluyen: la participación activa de los supervisores y su experiencia como docentes multigrado; la elaboración conjunta (docentes y especialistas) de las guías de aprendizaje; una metodología activa y participativa dentro y fuera del aula; el involucramiento de padres y madres en las actividades escolares.

h. Desafíos futuros

El aporte a la reducción de la pobreza y a una mayor igualdad de oportunidades, en contextos de gran diversidad social y cultural, se consideran desafíos fundamentales de la educación en la subregión. Se resalta que la disminución de la extraedad y la repitencia continúa apareciendo como una tarea pendiente, sobre todo en los primeros y segundos grados del nivel primario. Otro desafío señalado en el Informe Subregional respectivo es que las políticas educativas recobren importancia social y se erijan en “políticas de estado” desde una concepción de política pública que apunte a una distribución social más justa, dejando de ser programas transitorios.

Se considera también de relevancia la concientización del personal docente para que acepte los cambios e innovaciones en su práctica pedagógica, para que promueva la enseñanza activa, el pensamiento crítico, la creatividad, el trabajo cooperativo, y la educación personalizada, a fin de responder a los diferentes ritmos de aprendizajes de los alumnos. Además, se plantea la necesidad de un seguimiento y monitoreo permanente de los programas, como elemento fundamental para ir removiendo los obstáculos y dificultades, así como valorizando y difundiendo los avances de las diferentes experiencias.

Cuadro 6. Características de los programas/políticas de la Subregión CENTROAMÉRICA

	<i>El Salvador</i>	<i>Guatemala</i>	<i>Honduras</i>	<i>Nicaragua</i>	<i>Panamá</i>
Problema Principal	Repitencia, sobreedad, bajos logros educativos, deserción parcial o definitiva, y asociación entre resultados de aprendizaje y origen socioeconómico de los alumnos				
Programa y año de inicio	“COMPRENDO” - 2004	“Método abc” - 2000	“Escuelas con Éxito” - 1998	“Centros de Aprendizaje y Progreso” - 2004	“Escuela Nueva, Escuela Activa” - 1996
Objetivos	Mejorar la propuesta curricular de Lenguaje y Matemática; lograr una enseñanza más eficaz y efectiva en estas áreas; y monitorear los aprendizajes, todo para el 1er ciclo de educación básica.	Elevar el índice de aprobación en primer grado de los municipios que presentan mayores índices de fracaso escolar; desarrollar procesos de capacitación, monitoreo, seguimiento y evaluación de la implementación del método abc.	Reducir las altas de reprobación, deserción y repitencia en primero y segundo grado de la educación primaria.	Incrementar el acceso a una educación de calidad, el rendimiento académico y la graduación; capacitar a los docentes en la nueva visión de la educación; formar ciudadanos competitivos para un mundo globalizado.	Mejorar el resultado del aprendizaje, la calidad y eficiencia de la educación, en escuelas de escasos recursos; capacitar a Supervisores Regionales en Estrategias Metodológicas para orientar a los docentes de multigrados.
Principales estrategias y acciones	Formación docente; adecuación curricular; vinculación comunitaria; conformación de comités académicos docentes.	Capacitación docente; monitoreo y acompañamiento institucional; evaluación; reforzamiento asistencial; mejoramiento de materiales.	Estudios de diagnóstico y evaluación; apoyo pedagógico a los docentes; búsqueda de consenso con los docentes sobre criterios de promoción y reprobación.	Promoción de nuevos estilos de enseñanza y aprendizaje; capacitación docente; participación de padres y comunidad; gobierno escolar participativo acciones para el mejoramiento de la higiene, salud y nutrición escolar.	Formación docente; reforma curricular; vinculación comunitaria; gobierno escolar participativo.

Cuadro 6. Continuación

	<i>El Salvador</i>	<i>Guatemala</i>	<i>Honduras</i>	<i>Nicaragua</i>	<i>Panamá</i>
Logros		Incremento de los niveles de promoción y retención.	Incremento del rendimiento académico; disminución de la repitencia.	Mejoramiento de la calidad; participación comunitaria; mejoramiento de las condiciones sanitarias.	Institucionaliz. del programa; disminución del fracaso escolar asociado a: el nuevo modelo pedagógico basado en el aprendizaje comprensivo; y la participación de los padres y madres de familia en el proceso educativo.
Obstáculos	Demoras en la entrega de materiales; utilización por parte de los docentes de métodos de enseñanza tradicionales que contradicen los principios del programa; limitaciones de las familias para su participación.		Énfasis en la reducción de las tasas de reprobación en lugar de en el aumento del rendimiento académico de todos los alumnos; falta de entusiasmo por parte de algunos docentes.	Necesidad de mayor flexibilidad y capacidad de respuesta por parte de las escuelas.	Poca atención a los requerimientos del centro escolar por parte de las autoridades municipales; limitaciones en el financiamiento para el incremento del número de escuelas beneficiadas; e insuficiente adecuación al proceso de actualización curricular.

Subregión MERCOSUR

Introducción

El análisis de esta subregión incluyó los casos de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. Estos países muestran una diversidad importante respecto a perfiles demográficos y grados de desarrollo (ver Sección 1.1). Es relevante señalar que Brasil y Bolivia son los países que presentan la mayor proporción de población mayor de 15 años analfabeta (en los dos casos las tasas duplican la de los otros países de la región).

Todos los países de la subregión han orientado sus sistemas a alcanzar un mínimo de 8 años de escolaridad básica obligatoria. Este esquema alcanza a los niños de entre 6 y 14 años de edad. Uruguay, Argentina y Paraguay son los países con más años de escolaridad obligatoria (11, 10, y 9 años respectivamente). Argentina y Uruguay han extendido los ciclos de obligatoriedad incorporando al sistema los últimos años del nivel inicial (preescolar en Argentina y preescolar y sala de 4 años en Uruguay).

Dentro de la subregión, prevalecen los problemas de repitencia y sobreedad en el nivel primario, y de cobertura, sobreedad y abandono en el nivel medio. Dentro del conjunto de países, se destacan las altas tasas de abandono y de repitencia de Brasil.

Si bien las situaciones de partida son muy heterogéneas, el fenómeno común es la alta asociación entre los indicadores de repitencia, sobreedad, abandono y resultados de aprendizaje con el origen socioeconómico de los alumnos. También se verifica que las brechas entre los más y menos favorecidos se han ampliado en los últimos años.

El Informe Subregional MERCOSUR destaca las diferencias entre los informes nacionales. En los casos de Chile y Uruguay, se han realizado evaluaciones de los programas tomando sendas muestras de escuelas; en el de Paraguay, se tomaron algunos indicadores de evolución de matrícula y eficiencia interna; en tanto que en los de Argentina y Brasil, se describen en detalle los lineamientos, en el primero poniendo énfasis en el modelo de funcionamiento y acciones, y en el segundo destacando la concepción político-pedagógica en la que se enmarca el conjunto de programas proyectados.

En consonancia con las características y diverso grado de desarrollo de los programas, los avances y acciones también resultan heterogéneos. La fecha de inicio de los programas muestra coincidencia con los cambios en la orientación política de la administración de los estados nacionales, y por lo tanto las políticas seleccionadas para presentar tienen muy distinto tiempo de implementación, debido a lo cual en algunos casos (Argentina y Brasil) no se puede aún dar cuenta de su efectividad y resultados. Esto se relaciona con la selección de las políticas por cuenta de las administraciones educativas de cada país y también con la falta de continuidad de las mismas.

En cuanto a las lógicas políticas específicas de los programas, si bien en todos los casos se contempla la articulación con una reforma educativa más amplia, y a su vez del sector

educación con diferentes sectores del gobierno, en el caso de Brasil se destaca la adhesión a una filosofía universalista plasmada en un conjunto de políticas sociales que promueven procesos de cambio, a diferencia del resto, que proyectan programas más focalizados hacia los sectores más vulnerables. En forma similar, el marco del proyecto de Bolivia también se refiere a la Constitución Nacional, a la reforma educativa y a transformaciones sociales profundas.

En todos los casos se afirma la voluntad política de reducir los indicadores de fracaso escolar y se enmarca la estrategia en un conjunto más amplio de iniciativas. Esto es más notorio en el caso de Brasil, con el intento de coordinación de múltiples programas con los distintos niveles de gobierno y de la sociedad civil. En el caso de Argentina, con el establecimiento de lo que llaman un nuevo modelo de gestión, basado en la transversalización de la problemática que requiere la colaboración de los distintos ministerios y niveles. En los casos de Bolivia, Chile y Paraguay, los programas se inscriben en el marco de la reforma educativa, y también se componen y acompañan con diversas estrategias y proyectos que confluyen para el mismo logro.

Otro punto en común se refiere a la búsqueda desde la escuela de la participación de la comunidad más extendida para coadyuvar al mejoramiento de las condiciones de aprendizaje de los alumnos. Este elemento se incluye en todos los programas con diferentes estrategias y se brinda apoyo técnico para su desarrollo.

Las formas de financiamiento son variadas, desde utilizar sólo el presupuesto educativo (Brasil, Chile), al uso de parte del presupuesto combinado con ayuda externa (Argentina), a total financiamiento externo para el programa o proyecto (Paraguay y Bolivia). El financiamiento externo proviene de organismos como el PNUD, el BID y el Banco Mundial.

a. Problema principal

En los casos de Argentina, Bolivia, Chile y Uruguay, el problema principal identificado como blanco de la política aparece más acotado. En el informe de Argentina se alude a la repitencia y la sobreedad en los dos primeros ciclos de la Educación General Básica, y a dificultades con la cobertura, repitencia y abandono en el tercer ciclo; en Chile se identifica el nivel de educación media como el que registra las mayores tasas de abandono de alumnos del sistema escolar; y en Uruguay, se alude a los altos niveles de repitencia, en particular en el primer año de primaria, junto con los bajos resultados de aprendizaje asociados a contextos desfavorables. En el proyecto de Bolivia se hace referencia a problemas relacionados con el acceso y permanencia de las niñas en las escuelas rurales.

Al mismo tiempo, los casos de Paraguay y Bolivia se inscriben en el marco más amplio de la reforma educativa, y el de Brasil, en el de un proyecto nacional articulado con los estados, municipios y distrito federal. Esta caracterización se correspondería con la gravedad de la situación.

b. Programas/Políticas

Argentina: “Programa Integral para la Igualdad Educativa” (2004).

Bolivia: Programa “Acceso y permanencia de las niñas en la escuela rural” (2000).

Brasil: “Sistema Nacional de Formación Continua de Profesores” (2004).

Chile: Programa “Liceo para Todos” (2000).

Paraguay: Programa “Fortalecimiento de la Reforma Educativa en la Educación Escolar Básica. Escuela Viva Hekokatúva” (2001).

Uruguay: Programa “Escuelas de Tiempo Completo” (1997).

c. Fundamentación

Con respecto a los principios o fundamentos explícitos, el programa **argentino** se enmarca en una política más amplia, en la que el Estado Nacional se compromete a mejorar las condiciones de vida de los sectores de la población que se encuentran en situación de pobreza. Afirma el principio de igualdad -- en función del cual se propone movilizar recursos desde la escuela -- junto con la transmisión y confianza como ejes de las relaciones pedagógicas, la participación comunitaria y de colaboración para fortalecer la tarea de enseñar, y la articulación entre los distintos ámbitos encargados de la gestión de políticas públicas, a fin de elevar la “educabilidad” de los niños.

El programa de **Bolivia** se desarrolla como un componente del Proyecto de Fortalecimiento a la Calidad y Equidad de la Educación de la Reforma Educativa. El objetivo principal de la reforma (iniciada en 1995) es aumentar la calidad, pertinencia, acceso y permanencia a una educación equitativa e intercultural, que mejore las condiciones de vida, promueva el desarrollo humano, fortalezca la democracia participativa y aumente las capacidades productivas y competitivas de los bolivianos y bolivianas. La Reforma Educativa está conceptualizada como la transformación global del sistema educativo, tanto en el área pedagógico-curricular como en la institucional-administrativa. En su primera etapa de ejecución la reforma priorizó el nivel primario por ser la base de todo el sistema educativo nacional puesto que permitiría incrementar el acceso a una educación secundaria y universitaria con calidad.

El programa también se relaciona con la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP) cuyo objetivo es disminuir la pobreza a través de políticas económicas y sociales, y que surge del Diálogo Nacional del año 2000. La EBRP se propone mejorar la calidad y acceso del servicio de educación, especialmente en lo que respecta al nivel primario

Brasil parte de una visión amplia de educación como práctica social y de formación, y una visión de hombre, de cultura y de sociedad, a la que las políticas deben responder, cuyo lugar privilegiado pero no único es la escuela. Se destaca el propósito de implementar políticas amplias que contribuyan a mejorar los procesos de aprendizaje de los alumnos a través de cambios en la gestión, en la infraestructura, en los mecanismos de participación y en las políticas de formación, valorización y profesionalización docente. A su vez, se

considera necesario garantizar procesos formativos que aseguren la finalización del nivel medio en la modalidad de magisterio, así como programas de formación continua, en articulación entre las instituciones formadoras y las secretarías de educación estatales. Si bien se reconocen las profundas desigualdades sociales y regionales, las políticas de profesionalización docente tienen un sentido universal, aunque priorizan a los docentes en ejercicio que no tienen el título mínimo requerido para el nivel.

Los programas de **Chile y Paraguay** apuntan al mejoramiento de la equidad y la calidad en la educación de los sectores más vulnerables, Ambos países definen sus programas como estrategias focalizadas. **Paraguay**, además, incluye el principio de eficiencia sin utilizar el término: “concentrando los recursos humanos y materiales en acciones definidas y factibles para el logro de mejores resultados a menor costo”.

Las políticas de mejoramiento de la calidad y equidad en **Chile** han sido organizadas en tres ámbitos o ejes:

- 1) La decisión política de aumentar el presupuesto al sector educacional. La tarea primordial fue generar un consenso político respecto de la agenda de cambio en educación, que otorgara legitimidad y el financiamiento a una acción sostenida en educación que suponía el mejoramiento de las condiciones profesionales de los docentes y de los establecimientos.
- 2) Intervenciones directamente dirigidas a mejorar la calidad y equidad de los aprendizajes a través de “programas”, implicando apoyo material y técnico pedagógico a las unidades educativas. Uno de estos programas es “Liceo Para Todos”.
- 3) Políticas referidas a la calidad de los aprendizajes que abordan aspectos estructurales. Se trata de componentes de reforma como la extensión de la jornada escolar (1997) y el cambio del currículum (1996).

En el caso de **Uruguay**, la propuesta de “Escuelas de Tiempo Completo” parte de concebir a la escuela como un ambiente capaz de mitigar algunas de las vivencias negativas del entorno familiar y territorial de los niños en situación de pobreza, aproximándose a mejorar las condiciones de equidad a través de una propuesta curricular que les aporte los conocimientos e instrumentos para su inserción creativa en la sociedad. Se basa también en una discriminación positiva: “una acción educativa focalizada, de discriminación positiva, que toma en cuenta las condiciones de pobreza que vive parte importante de la población escolar”.

d. Objetivos

Como objetivo general, **Argentina** se propone “reorientar los esfuerzos y concentrar los recursos en las escuelas que se encuentran en mayor situación de vulnerabilidad del país”. De acuerdo con el informe, el “Programa Integral para la Igualdad Educativa” (PIIE) tiene como propósitos:

- Implementar acciones pedagógicas y comunitarias que apunten al fortalecimiento de los procesos de enseñanza y aprendizaje.
- Acompañar y apoyar el desarrollo de iniciativas pedagógicas escolares.

- Fortalecer el lugar central de la enseñanza a través de propuestas de profesionalización docente.
- Promover acciones educativas vinculadas con el entorno escolar para la conformación de comunidades de aprendizaje.
- Diseñar e implementar redes interinstitucionales e intersectoriales y desarrollar estrategias de atención e inclusión de los niños que están fuera de la escuela.

La finalidad del proyecto de **Bolivia** es contar con un Plan de Acción que favorezca el acceso y la permanencia de las niñas en la escuela rural, y que proporcione insumos para desarrollar una política educativa a favor de la educación de las niñas. Desde el inicio, el objetivo a largo plazo del componente señalaba “impulsar el acceso y permanencia de las niñas en las escuelas del área rural a través de la generalización de estrategias de intervención exitosas, sostenibles y promover un cambio de actitud en la comunidad educativa respecto a la participación de las niñas del nivel primario en la escuela”.

Brasil se propone “garantizar el acceso a procesos de formación continua ajustada a las necesidades, desarrollar la ciencia y las tecnologías aplicadas a la educación y promover criterios de carrera docente que valoricen al profesor”, desarrollando “acciones de fortalecimiento de un proyecto nacional de formación y de apoyo al mejoramiento de las condiciones de los docentes, salario y carrera”.

El programa de **Chile** se propone “mejorar la calidad de los liceos que atienden a jóvenes de mayor vulnerabilidad socioeconómica y educativa a través de creación de mejores oportunidades de aprendizaje para todos sus alumnos y la atención especial a los estudiantes que presentan mayor riesgo de abandono de sus estudios en la enseñanza media”. Para esto se pone como objetivo “desarrollar estrategias tendientes a evitar el fracaso escolar”.

El objetivo general del programa de **Paraguay** es: “Mejorar la calidad y equidad de la educación escolar básica, contribuyendo a la disminución de la pobreza y al desarrollo social y económico del país. Desarrollar intervenciones integrales que superen la perspectiva de la provisión de insumos y se concentren en el mejoramiento de los procesos, de modo de poder garantizar resultados pertinentes y de calidad.” Sus objetivos específicos son:

- Mejorar los procesos pedagógicos y de gestión del primer y segundo ciclo de las escuelas públicas del país.
- Disminuir la desigualdad dentro del sistema educativo.
- Mejorar el acceso al tercer ciclo de la educación escolar básica.
- Promover la participación de los padres en la escuela a través de las Asociaciones de Cooperación Escolar (ACEs).
- Mejorar la calidad de la formación inicial de los maestros.
- Fortalecer la gestión del Ministerio de Educación y Cultura.

El programa de **Uruguay** se propone la reformulación y desarrollo del modelo de “Escuela de Tiempo Completo” (ECT) en sectores de pobreza urbana a fin de lograr una mayor equidad en el acceso al conocimiento y en el desarrollo de competencias y aprendizajes por

parte de los niños que provienen de los hogares más pobres. La escuela de tiempo completo se organiza como una respuesta educativa a la situación de pobreza, pero no pretende constituirse en una solución para el problema.

e. Destinatarios

Los destinatarios, en el caso de **Argentina**, son escuelas estatales urbanas y urbano-marginales de educación básica seleccionadas sobre la base de un Índice de Vulnerabilidad Social Por Estudiante (IVSPE) elaborado por el Ministerio de Educación. En 2004, participaron del Programa 1101 escuelas y se prevé una paulatina incorporación de 500 escuelas más por año en 2005, 2006 y 2007.

En **Bolivia**, se han encarado hasta el momento dos experiencias piloto de intervención focalizada. La primera es en el municipio de Poroma con la Fundación Treveris, y la segunda en el municipio de Tiraque, en Rodeo de la institución Fe y Alegría. El programa se orienta a mejorar las oportunidades de las niñas en contextos rurales.

La política de mejoramiento de **Brasil** se proyecta hacia todos los docentes del sistema público, en especial a los que no tienen el título mínimo requerido para cada nivel.

Los liceos incorporados al programa de **Chile** son 424, que corresponden a los establecimientos que reunían la mayor vulnerabilidad social y los menores resultados educativos. Estos liceos representan el 28,4% de los establecimientos de enseñanza media con financiamiento público. En ellos estudian 241.576 mil jóvenes, es decir, 31,7% de los estudiantes de enseñanza media del país. Son predominantemente urbanos y de dependencia municipal.

El programa de **Paraguay** tiene una cobertura de alrededor de 1.800 escuelas del sector oficial, que corresponde a poco más del 40% de las escuelas públicas del país. Para el mejoramiento de los aprendizajes, las acciones de la propuesta pedagógica se focalizan en 1.000 escuelas rurales distribuidas en seis regiones y 150 escuelas urbanas de alto riesgo en tres áreas geográficas definidas como prioritarias, 27 escuelas indígenas y 600 escuelas que tienen cobertura del Proyecto Mejoramiento Educativo, como también 115 Institutos de Formación Docente. Los criterios utilizados para la selección de beneficiarios son el orden de pobreza de los departamentos, déficit de cobertura, población no atendida, saturación de alumnos por sección, alta tasa de repitencia, como también los resultados del Sistema Nacional de Evaluación, en tanto que la atención a la calidad depende de un diagnóstico de proceso realizado con los actores locales.

En **Uruguay**, el programa se orienta a mejorar la situación educativa de los niños que provienen de los hogares más pobres. El programa comenzó trabajando con 59 escuelas de tiempo completo que habían sido establecidas desde el año 1990, llegando a esa condición desde distintos orígenes. Desde 1997 se han seguido creando o convirtiendo escuelas a la modalidad de tiempo completo hasta llegar a las 104 existentes actualmente (mayo de

2005). En estas 104 escuelas se desempeñan aproximadamente 1100 docentes que trabajan diariamente con 25.000 alumnos.

f. Implementación

Argentina enmarca el desarrollo del PIIE en un nuevo modelo de gestión de las políticas educativas. Para ello, se establece un modelo de atención intersectorial de la infancia para acercar a la escuela los apoyos necesarios que faciliten el desarrollo y fortalecimiento de su tarea educativa. Este modelo está compuesto por *políticas interministeriales* (con los Ministerios de Salud, de Desarrollo Social y de Trabajo), *articulación interjurisdiccional* (colaboración entre equipos de trabajo nacionales y jurisdiccionales) y *articulación intraministerial* (transversalidad de acciones entre las Direcciones Nacionales de Formación Docente y Gestión Curricular, de Programas Compensatorios, de Información y Evaluación de la Calidad Educativa y de Infraestructura Escolar).

Las líneas de acción son:

1. Apoyar las Iniciativas Pedagógicas Escolares.

Busca promover la creación de situaciones pedagógicas que amplíen, complementen y fortalezcan los procesos de enseñanza y aprendizaje en las escuelas que se hallan en los lugares más afectados por la desigualdad social. Se propone a las escuelas que definan una problemática pedagógica y desarrollen a partir de ella una iniciativa pedagógica escolar directamente vinculada con situaciones de enseñanza y aprendizaje, aprovechando los recursos existentes en las escuelas y en el entorno, considerando las posibles articulaciones con algún plan nacional, jurisdiccional o local, e incluyendo, en la medida de lo posible y necesario, a otros actores, instituciones u organizaciones de la comunidad.

El apoyo del PIIE para el desarrollo de las iniciativas pedagógicas toma diversas formas:

A- *Acompañamiento pedagógico*: esta acción se realiza fundamentalmente mediante la intervención de un equipo de asistentes pedagógicos provinciales. Las escuelas que así lo solicitan pueden consultarlos para definir el diseño, implementación y evaluación de su iniciativa pedagógica escolar.

B- *Apoyo financiero*: consiste en un monto de dinero que cada escuela recibe para desarrollar su iniciativa pedagógica. Se contempla que el 60% del mismo debe invertirse en materiales y recursos que demande la implementación de la iniciativa. El 40% restante se reserva para afrontar gastos de movilidad y traslado.

Las iniciativas pedagógicas *no compiten entre sí* por el financiamiento, sino que se desarrollan en todas las escuelas que fueron previamente seleccionadas para participar en el Programa.

2. Apoyar el ejercicio profesional docente.

Consiste en la realización de seminarios de formación y encuentros de capacitación para los diferentes actores que se encuentran involucrados en la implementación del PIIE: referentes y coordinadores regionales, equipos de asistentes pedagógicos jurisdiccionales, supervisores, directores de establecimientos y docentes.

En el marco del Programa se desarrollan dos tipos de encuentros: *Seminarios nacionales de formación* para los equipos jurisdiccionales del PIIE y *Encuentros regionales de*

capacitación para fortalecer el trabajo de los equipos pedagógicos de las jurisdicciones Las líneas de capacitación se refieren a: a) Tecnología de la Información y la Comunicación, b) Áreas curriculares básicas, c) Actividades específicas para la definición y desarrollo de las iniciativas pedagógicas.

Dentro de esta línea de acción se desarrollan actividades articuladas con otras instancias vinculadas con la formación docente, como la Red Federal de Formación Docente Continua, el Programa “Elegir la Docencia” y las escuelas itinerantes.

3. Fortalecer el vínculo con la comunidad.

Se delinearán tres líneas de acción para propiciar y optimizar las comunidades de aprendizaje:

- *Las acciones educativas comunitarias*, que emprenden la escuela y la comunidad y que salen del marco estrictamente escolar, ampliándose a lo educativo. Tienen como objetivo generar espacios de comunicación e intercambio tendientes a mejorar las condiciones educativas de los niños/ jóvenes, como así también su plena inclusión social y escolar, y producir una retroalimentación cultural mutua.
- *La construcción de redes interescolares e intersectoriales*. Se denomina “redes de escuelas” a las alianzas en las que se logra insertar a la escuela optimizando el vínculo entre las escuelas y con la comunidad representada por sus instituciones y organizaciones. El objetivo es articular y potenciar de modo transversal las propuestas, proyectos y recursos construidos en las distintas escuelas y organizaciones que la componen. Las “Redes Intersectoriales” son aquellas alianzas entre la escuela y las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales. En esta articulación entre los distintos recursos de la sociedad local se posibilita una mirada integral de las problemáticas de los niños y jóvenes en el contexto social concreto.
- *Las acciones referidas a la inclusión escolar*. Se refiere a las alianzas entre la escuela y las organizaciones sociales para apoyar con diferentes estrategias la vuelta a la escuela de todos los niños que no concurren a la misma y que se encuentran por fuera de las ofertas educativas existentes.

En este marco, son tareas concretas a desarrollar por las escuelas: convocar a organizaciones comunitarias para la conformación de la comunidad de aprendizaje; relevar el contexto (diagnóstico y evaluación de las necesidades de la comunidad); diseñar un proyecto entre la escuela y las organizaciones barriales; establecer alianzas; evaluar (definición de indicadores que permitan relevar el impacto educativo y social de la propuesta).

4. Proveer de recursos materiales. Desde el PIIE se provee a las escuelas de libros de texto, bibliotecas escolares, gabinetes informáticos (incluyendo capacitación para el uso, comunicación y acompañamiento y extensión a la comunidad), guardapolvos y útiles escolares.

5. Mejorar la Infraestructura. Para el aprovechamiento de los gabinetes informáticos que son entregados a las escuelas, el PIIE prevé una línea de acción a partir de la cual se realizan obras de mejoramiento de la infraestructura escolar básica, especialmente destinadas a la construcción, adecuación y mejoramiento de las salas de informática.

El proyecto de **Bolivia** comprende tres fases:

a) Investigación diagnóstica cuantitativa y cualitativa, que consistía en identificar los municipios con marginalidad femenina y conocer los factores que obstaculizan y/o facilitan el acceso y la permanencia de las niñas rurales en la escuela.

Entre los años 2000 y 2001 se ejecutó la primera fase del proyecto, que constaba de tres momentos: la investigación documental, el análisis estadístico y la investigación exploratoria con técnicas cualitativas. La investigación estadística realizada buscaba identificar los principales problemas que afectan al acceso y la permanencia de las niñas rurales en la escuela. El estudio se realizó considerando inicialmente 309 municipios, de los cuales se seleccionó 50 municipios que presentaban niveles de marginalidad femenina importante. En estos 50 municipios la inequidad se concentra especialmente en los cursos primero, quinto y octavo, existiendo un corte muy significativo en el paso de primaria a secundaria. En el nivel primario, se encontró que a mayor oferta escolar y unidades educativas por núcleo, disminuye la diferencia entre hombres y mujeres en términos de acceso a la escuela primaria. En el nivel secundario no se encuentra la misma relación, pues se mantiene la diferencia de acceso a la escuela entre varones y mujeres, a pesar de que exista mayor oferta educativa por núcleo.

Por otra parte, los resultados de la investigación exploratoria de carácter cualitativo realizada en 31 municipios pone en evidencia que las familias campesinas enfrentan serias dificultades para mantener a sus hijos en la escuela, en especial a las mujeres, situación agudizada por la insuficiente oferta educativa. Las comunidades demandan que la oferta educativa sea completa y de calidad para que proporcione a los estudiantes las condiciones para ingresar a las universidades o a otras opciones de formación superior. También se verificó que: las mujeres tienen que enfrentar nuevos roles de responsabilidad en la reproducción familiar; los varones tienen más posibilidades de completar la primaria, accediendo a escuelas que están ubicadas en otros pueblos o en su caso en las ciudades, sin que esta oportunidad este alejada de problemas como las uniones tempranas o el alcoholismo; la migración masculina también provoca que las niñas tengan que dejar temporalmente o definitivamente la escuela, pero en esta situación también intervienen factores relacionados con los costos indirectos de la educación como son los materiales, uniformes, festividades y otros.

Las investigaciones identificaron que en la permanencia de las niñas en la escuela influyen: los grados de escolaridad alcanzados por los padres de familia, el contar con mayores ingresos y continuos, como también el número de hijos de las familias. En general la educación es valorada por los padres de familia, ya que la consideran como un medio para lograr una mejor situación económica y para obtener mayor prestigio y respeto en su medio.

b) Sensibilización y capacitación de la comunidad educativa

Se busca sensibilizar a la comunidad educativa para que reconozca la situación educativa de las niñas en sus municipios. En esta etapa también se realizaron algunas acciones de

negociación con los Municipios de los departamentos de La Paz, Chuquisaca, Oruro, Pando, Cochabamba, y Potosí, con la perspectiva de sensibilizar a los distintos actores que de una u otra manera intervienen en la educación de las niñas. Con este mismo propósito, se han identificado algunos productos de comunicación educativa, como la elaboración de separatas, cartillas y afiches, dirigidos a lograr que la problemática del acceso y permanencia de las niñas, se incorpore en las agendas de las juntas de distrito, unidades educativas, directores, docentes, CEPOS.

A los talleres de sensibilización asistieron padres y madres de familia, directores distritales, directores de unidades educativas, concejales y alcaldes municipales, además de representantes de ONGs, y de instituciones de las diferentes iglesias, representantes de las prefecturas. En primer lugar se realiza la presentación de los resultados de las investigaciones realizadas sobre los factores que obstaculizan o facilitan el acceso y la permanencia de las niñas rurales en la escuela, y posteriormente se solicita que los participantes identifiquen entre las posibles alternativas señaladas en los estudios como formas de resolver el problema las que les parecen las más factibles de llevar a cabo en sus regiones.

Como resultados de los talleres de sensibilización se define que la opción del internado estudiantil con todas las posibles variantes como hospedajes familiares o los Yachay Wasi, se constituyen en la opción más viable para favorecer la educación de las niñas en el área rural. A la opción señalada se le puede incorporar otras acciones complementarias que hagan que el resultado sea de mejor calidad, es el caso de las mejoras de infraestructura, compra de vituallas y equipamiento, alimentación escolar, capacitación en gestión y en temas que hacen a la convivencia social.

c) Implementación de intervenciones focalizadas en municipios, según las necesidades que surgirían del diagnóstico y de acuerdo a los recursos existentes. Luego de un análisis de las condiciones de ejecución del componente, se decidió elaborar la nueva propuesta de planificación que presentaba una serie de consideraciones que derivan en un objetivo, metas y actividades que se consideran adecuadas para enfrentar con mayor precisión y realismo los desafíos planteados.

En 2003, con la perspectiva de cumplir el objetivo a largo plazo del componente, se decidió “impulsar el acceso y permanencia de las niñas en las escuelas del área rural a través de la generalización de estrategias de intervención exitosas, sostenibles y promover un cambio de actitud en la comunidad educativa respecto a la participación de las niñas del nivel primario en la escuela”. Durante el primer semestre del año 2004 se inició el trabajo de las tres consultorías de los estudios de factibilidad de tres experiencias que se consideran exitosas en términos de acciones que desarrollan para favorecer el acceso y la permanencia de los niños y niñas en la escuela rural: En primer lugar se investigó la experiencia de Yachay Wasi de Fe y Alegría, luego la de los Hospedajes Familiares de Fundación Pueblo, y finalmente la experiencia de Internados de Fundación Treveris. En el segundo semestre del 2004 se inició la etapa de las intervenciones focalizadas en los municipios identificados, considerando los resultados del estudio estadístico, la sistematización y los estudios de factibilidad y el presupuesto disponible.

Teniendo en cuenta la reducción del presupuesto del componente, el cual fue definido por el Ministerio de Educación conjuntamente con el Banco Mundial, se ha establecido que sólo se podrían realizar dos experiencias piloto de intervención focalizada. Las dos instituciones elegidas han enviado sus propuestas de intervención de acuerdo a solicitud del componente, para iniciar las intervenciones se firmara una carta de compromisos entre las instituciones y el Ministerio de Educación.

En los dos municipios señalados, también se han realizado las actividades de capacitación a directores, docentes de las unidades educativas de todos los municipios. Los temas de capacitación estaban relacionados con gestión de proyectos, equidad de género y salud y sexualidad y democracia. Al mismo tiempo, se desarrollaron acciones de sensibilización con madres de familia, como respuesta a los hallazgos que presenta el nuevo estudio estadístico, donde los municipios en los que se encuentra mayor déficit de acceso y permanencia de las niñas rurales en la escuela coinciden con el hecho de que las madres de familia presentan un alto grado de analfabetismo. En un nivel más estratégico, se realizó un taller con candidatos a concejales, considerando que en el mes de noviembre se realizaron las elecciones municipales y era central contar con la posibilidad de que las nuevas autoridades municipales incluyan en su agenda la temática de la educación de la niña, en la perspectiva de incorporar acciones que favorezcan el acceso y la permanencia de las niñas en la escuela en el POA de los próximos cinco años.

Para reforzar el trabajo realizado por las instituciones contratadas para las intervenciones focalizadas, se tiene previsto desarrollar acciones de seguimiento y sensibilización en los municipios seleccionados, para lograr que los mismos asuman la importancia de las acciones a favor de la educación de la niña y lograr dar sostenibilidad y continuidad las acciones iniciadas con las instituciones, considerando que en todas las propuestas se cuenta con aporte de los municipios. Finalmente se está impulsando la elaboración de la cartilla de capacitación sobre la importancia de la educación de la niña en lenguas originarias y se dará inicio a una serie de programas radiales, todos encaminados a sensibilizar a la población sobre este tema.

En el marco de la Reforma Educativa, se han realizado algunas otras acciones relacionadas con la prevención del fracaso escolar: Se elaboraron y distribuyeron materiales didácticos en varios idiomas (aimara, español, guaraní, quechua y otros nativos) al igual que bibliotecas de aula para el uso de niños y docentes. Los docentes disponen de materiales de apoyo: guías didácticas, boletines temáticos y otros. Asimismo, se está dotando a las escuelas de infraestructura, nueva y refaccionada, mobiliario y equipamiento.

El Sistema Nacional de Formación Continua de Profesores de **Brasil** está compuesto por los siguientes programas:

- Red Nacional de Formación Continua de Profesores de Educación Básica: la red está formada por Centros de Investigación y Desarrollo de la Educación, creados por medio de convenios con universidades. El MEC seleccionó y garantiza actualmente el funcionamiento de 19 centros, en 14 estados, en 5 áreas de formación. Esos centros,

articulados entre sí, están dedicados a la producción de materiales y metodologías para la efectivización de proyectos de formación continua de profesores de educación básica en asociación con Estados y Municipios. Son objetivos de la red: institucionalizar la atención de la demanda de formación continua; desarrollar una concepción de sistema de formación en el que la autonomía se construya mediante la colaboración y en el que la flexibilidad encuentre sus contornos en la articulación y la interacción; contribuir a la calificación de las prácticas docentes en el sentido de garantizar un aprendizaje efectivo y una escuela de calidad para todos; contribuir al desarrollo de la autonomía intelectual y profesional de los docentes; desencadenar una dinámica de interacción entre los saberes pedagógicos producidos por los Centros, en el desarrollo de la formación docente, y por los profesores de los sistemas de enseñanza en su práctica docente; subsidiar la reflexión permanente en y sobre la práctica docente, con el ejercicio de la crítica del sentido y de la génesis de la sociedad, la cultura, la educación, y el conocimiento y profundización de la articulación entre los componentes curriculares y la realidad socio-histórica e institucional, y fortalecer el trabajo colectivo como medio de reflexión teórica y construcción de la práctica pedagógica.

- Programa de Formación de Profesores en Ejercicio – Proformación: curso de Magisterio de nivel medio, en la modalidad de educación a distancia, destinado a profesores que no poseen la formación mínima exigida y que se desempeñan en las cuatro series (años) iniciales de la enseñanza básica y en cursos de alfabetización de las redes públicas estatales y municipales. El Programa consiste en un sistema completo de educación a distancia que combina el auto-aprendizaje y la práctica de aula, complementados por encuentros quincenales y servicio de apoyo al aprendizaje.
- Proinfantil: Este programa se refiere a la formación de profesores a distancia en la modalidad Normal, con habilitación en educación infantil y dos años de duración. El programa se dirige a los profesores en ejercicio en educación infantil, que se desempeñan en salas de jardín y pre-escolar de la red pública, conveniadas, filantrópicas y comunitarias, y que no poseen la formación exigida por la legislación.
- Pro-Licenciatura: Es un programa de formación de profesores ofrecido a profesionales que ejerzan la función docente de 5ª a 8ª serie (año) de la enseñanza fundamental y media que no tengan la formación exigida (licenciatura). Se trata de un programa dirigido a suplir carencias en áreas de formación que presenten déficit de profesores. Hasta mediados de 2007, el MEC se hará cargo de los costos de la formación ofrecida por las universidades asociadas de todas las regiones del país.
- Programa Nacional de Incentivo a la Formación Continua de Profesores de Enseñanza Media (Pro-Ifem): se orienta a la formación continua de profesores en ejercicio en escuelas públicas de enseñanza media estatales y del Distrito Federal. Las instituciones seleccionadas por el Pro-Ifem promueven la formación, contemplando las áreas de conocimiento presentes en el currículo de enseñanza media, utilizando para eso recursos del Programa de Mejoramiento y Expansión de la Enseñanza Media (PROMED).
- Programa Universidad para Todos: prevé la ocupación de vacantes ociosas en universidades privadas por estudiantes que frecuentaron la escuela media en la red pública, con un ingreso familiar de hasta un salario mínimo per cápita, y para profesores de educación básica sin curso superior.

- Pro-lectoescritura: Movilización por la calidad de la educación: en el marco de la Red Nacional de Formación Continua de Profesores de Educación Básica, el MEC pretende, atendiendo a la emergencia, fomentar acciones de actualización de profesores con énfasis en procedimientos pedagógicos para el desarrollo de las habilidades de lectura/escritura y matemática, habilidades que tienden a incidir fuertemente sobre los demás aprendizajes de los alumnos. Las acciones de este programa serán desarrolladas en la modalidad a distancia, con la utilización de recursos como material impreso, software, videos, CDs, de modo de llegar a los profesores a escala nacional y de manera simultánea.
- Programa Universidad Siglo XXI: Realizado en el ámbito de la Secretaría de Educación a Distancia (SEED), fomenta la oferta de cursos superiores de graduación a distancia, para la formación de profesores de Matemática, Física, Química, Biología y Pedagogía, a fin de suplir la carencia de docentes de dichas áreas en la red pública.
- Programa de Consolidación de las Licenciaturas – ProDocencia: ProDocencia busca dar oportunidad a proyectos innovadores en el ámbito de los contenidos pedagógicos y metodológicos de la formación de profesores, de la actualización y de la flexibilización de los currículos de las licenciaturas, y de la implementación de los nuevos lineamientos curriculares, estimulando, mediante la dinamización y la elevación de la calidad de la formación, el acceso y la permanencia de los alumnos en diferentes cursos de licenciaturas de instituciones de enseñanza superior. En asociación con las instituciones de enseñanza superior y las secretarías estatales y municipales de educación, el programa articula la formación inicial y la formación continua, y busca promover la reestructuración de las licenciaturas, la integración curricular entre la formación académica y la formación profesional, la colaboración entre investigadores, profesores universitarios y profesores de escuelas públicas, así como la participación de los estudiantes de licenciatura en actividades de ejercicio profesional y de formación ciudadana.
- TV Escuela: canal de TV vía satélite que presenta programas educativos para los profesores, estudiantes de enseñanza fundamental y media y para las comunidades escolares. Funciona ininterrumpidamente durante 14 horas diarias, y también brinda formación continuada a los docentes y apoyo didáctico para el desarrollo pedagógico en las aulas.
- Programa de Apoyo a la Educación Especial (PROESP): promueve la formación de profesores/investigadores para viabilizar la inclusión escolar y social de todos los alumnos con necesidades educacionales especiales. Apoya a 10 instituciones de enseñanza superior que desarrollan proyectos de postgrado para educación especial.
- Educación en el Campo: programas de formación de educadores, con una propuesta pedagógica y curricular adecuada a las necesidades del campo. Estos programas estimulan una amplia participación de las comunidades agrarias en el direccionamiento de las actividades de gestión y en el control social de la calidad de la educación;
- Educación indígena: programas orientados a la formación inicial y continua de profesores y a la elaboración y disseminación de material didáctico específico y adecuado a las peculiaridades culturales de los diferentes pueblos indígenas.

En **Brasil**, en forma complementaria, hay un conjunto de proyectos y acciones orientados a mejorar la calidad de la educación, en colaboración con las redes de enseñanza en el

ámbito estadual y municipal. Dichos proyectos abarcan diversas áreas y aspectos que contribuyen directa e indirectamente a la formación de los alumnos y de los profesores. Los recursos se destinan a la enseñanza fundamental, incluyendo la educación infantil (jardín y preescolar), educación de jóvenes y adultos, educación especial, áreas que restan de los antiguos barrios de negros y educación indígena. La aplicación de los recursos se dirige a la capacitación de docentes; adquisición e impresión de material didáctico-pedagógico de alta calidad; adquisición de equipamiento y adaptación de escuelas con clases de enseñanza especial. Además se destinan a programas como Aceleración del Aprendizaje, Paz en las Escuelas, y otros orientados a la inclusión educacional, como los que se enumeran a continuación:

1. Programas de fortalecimiento de la participación en la gestión educacional: consejos escolares, consejos municipales de educación y Fundescola
2. Programas de apoyo a la salud y alimentación escolar
3. Programas Nacionales de Transporte Escolar
4. Programas de apoyo al mejoramiento del acceso y la permanencia a los diversos niveles y modalidades de la educación básica.
5. Programa Nacional del Libro Didáctico –PNLD
6. Programa Nacional Biblioteca Escolar –PNBE
7. Programa Dinero Directo a la Escuela – PDDE
8. Política de Educación Preventiva

El programa de **Chile** tiene como estrategia distintiva brindar a los establecimientos apoyos pedagógicos y asistenciales especiales para evitar la deserción y mejorar los aprendizajes de los alumnos. El programa impulsa una estrategia de intervención que se desarrolla desde el Liceo y que aborda simultáneamente dos dimensiones complementarias: el desarrollo pedagógico y el desarrollo psicosocial. Ambas líneas se expresan en un Plan de Acción que recoge apoyos específicos que se ofrecen desde el MINEDUC al Liceo y el desarrollo de iniciativas propias en cada Liceo.

A continuación se describen los 3 componentes principales del programa:

a) Becas de Retención Escolar

La beca tiene por objetivo prevenir la deserción escolar y estimular a los jóvenes de escasos recursos y riesgo de abandono de estudios a completar la enseñanza media. La beca es un monto de dinero que se entrega directamente a los estudiantes. En este sentido, no es un subsidio a la familia sino un estímulo al alumno frente a su trayectoria escolar. Para seleccionar a los estudiantes se identifican los factores de riesgo de abandono entre alumnos de similares condiciones socioeconómicas. En 2003 estas becas beneficiaron a 13.000 jóvenes, con una inversión nacional de US\$ 2,7 millones. Adicionalmente, la beca indígena benefició a 8000 estudiantes secundarios.

En el año 2004 se promulgó la ley de Subvención Pro-Retención, que fomenta la creación de un sistema de subvención adicional y complementaria, orientado a la retención escolar, para asegurar la permanencia de los estudiantes de mayor pobreza, Este aporte consiste en el pago adicional, por parte del Estado, por cada estudiante indigente que curse desde

séptimo básico a cuarto medio, siempre que finalice, sin reprobación, su año escolar y se matricule nuevamente.

b) Nivelación Restitutiva

Dado que la mayor tasa de deserción se da en el 1° medio, se implementa en 2002 el plan de nivelación de estudios en lenguaje y matemáticas, cuya finalidad es restituir en los alumnos aprendizajes correspondientes a niveles anteriores pero no logrados. El plan se centra y retoma competencias definidas por el currículo de enseñanza básica, claves para el logro de objetivos de 1° medio. Son los profesores de lenguaje y matemáticas los que implementan el plan, algunas veces apoyados por monitores (alumnos de cursos superiores, estudiantes de pedagogía u otros profesores). A partir de la evaluación de los desempeños reales de los estudiantes, se organiza la enseñanza al interior del curso, diferenciando estudiantes por sus competencias, denominados grupos de nivel. Se provee de material, que bajo la mediación del docente propone trayectorias y experiencias de aprendizaje pertinentes a los puntos de partida de los diferentes estudiantes.

c) Plan de Acción por Liceo

El Plan de Acción constituye una herramienta que permite a la comunidad educativa del liceo diseñar y ejecutar acciones que especifiquen la propuesta del “Liceo Para Todos” en su propio contexto. El Plan tiene como punto de partida un diagnóstico de la situación del establecimiento y debe orientarse a reducir la deserción escolar, incluyendo acciones para mejorar las cuatro dimensiones que estarían influyendo en el fenómeno de la deserción: desarrollo pedagógico, desarrollo psicosocial, gestión institucional y relación con el entorno. El Plan de Acción supone un monto de recursos no concursable, que cada establecimiento recibe de acuerdo a su tamaño. El diseño y la ejecución del Plan reciben la asesoría del sistema de supervisión del MINEDUC. Los recursos son traspasados a los sostenedores, quienes a su vez los traspasan a los respectivos liceos.

El programa de **Paraguay** tiene cuatro componentes:

1. Intervenciones en las escuelas básicas, orientadas a profundizar los cambios pedagógicos y de gestión en las escuelas rurales y urbanas de alto riesgo y elevar los niveles de calidad y equidad en la educación que dichos establecimientos ofrecen a la población escolar. Los subcomponentes son: 1) Mejoramiento de Escuelas Rurales; 2) Mejoramiento de Escuelas Urbanas; 3) Fortalecimiento de las Asociaciones de Cooperación Escolar; y 4) Fondo Competitivo de Proyectos de Mejoramiento Educativo.

2. Mejoramiento de la formación inicial de los docentes, con el propósito de contribuir al fortalecimiento del sistema de formación docente inicial, dotándole de recursos y condiciones para mejorar su enseñanza, gestión y evaluación institucional. Sus subcomponentes son: 1) Mejoramiento académico de los Institutos de Formación Docente (IFD); y 2) Desarrollo de un Sistema de Evaluación de los IFD.

3. Infraestructura y equipamiento para la expansión del tercer ciclo de la EEB. Su objetivo es atender y racionalizar la expansión del 3er. ciclo del sistema educativo, concentrando las

inversiones en la construcción de aulas en escuelas completas que sean centro de áreas educativas. Complementariamente, se financian reparaciones y construcción de servicios higiénicos.

4. Apoyo estratégico a las acciones del MEC, que tiene como objetivo fortalecer el rol normativo, de formulación de políticas, monitoreo y evaluación y comunicación social del MEC para avanzar en la consolidación de la implementación de la Reforma Educativa y garantizar la sostenibilidad y el impacto de sus iniciativas. Los subcomponentes son: 1) Fortalecimiento del Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo (SNEPE); 2) Apoyo al Consejo Nacional de Educación y Cultura; y 3) Estrategia de la Comunicación Social de la Reforma Educativa.

Otras estrategias utilizadas para el logro de los objetivos del programa incluyen:

- El acercamiento y la capacitación a todos los actores de la comunidad educativa.
- El análisis del contexto y de los resultados educativos para plantear soluciones o estrategias de mejoramiento en la escuela.
- El estímulo a la organización de los equipos de trabajo, promoviendo un nuevo estilo de relación escuela-familia-comunidad, impulsando la autonomía, la flexibilidad y el desarrollo de una cultura de la “rendición de cuentas” a través del diseño y ejecución de Proyectos de Mejoramiento en el nivel escolar.
- La instalación y consolidación de círculos de aprendizaje en las escuelas como espacios de análisis, reflexión y capacitación para el mejoramiento de las prácticas pedagógicas en todas las áreas de enseñanza. Además, se busca identificar y fortalecer a aquellos docentes que ejercen un liderazgo positivo y se constituyen en valiosos recursos locales que pueden contribuir a la concreción de los fines y objetivos de la reforma educativa.
- La revisión y reflexión sobre las prácticas administrativas y de gestión como apoyo necesario para la conducción pedagógica, impulsando el rol del director como dinamizador de la escuela.
- Elaboración y entrega de materiales didácticos (fichas y guías) de apoyo al trabajo docente.
- La entrega de recursos para la concreción de los proyectos “pensados” por los miembros de la comunidad educativa para resolver los problemas de la institución. Es por excelencia un ejercicio de autonomía que busca favorecer la instalación de una cultura de trabajo cooperativo, participativo y transparente.
- La socialización de informaciones, por ejemplo, los datos producidos por el SNEPE o surgidos del monitoreo en cada escuela o Instituto de Formación Docente beneficiaria. Esto como punto de partida para el debate sobre la realidad institucional y base para la elaboración de los proyectos de mejoramiento educativo.
- La atención y el desarrollo de estrategias de comunicación social orientados a romper el aislamiento de los docentes y a promover experiencias de comunicación educativa participativa, orientadas al cambio social con la escuela como centro movilizador de la comunidad educativa.

Los lineamientos principales de la implementación del programa de **Uruguay** son:

1. Un horario extendido de siete horas y media diarias, en contraposición al habitual de cuatro horas. Ello permite a la escuela realizar una labor de socialización de mayor profundidad e influencia sobre la formación del niño.

2. Un tiempo enriquecido con actividades múltiples y diversas: permite ofrecer a los niños una experiencia educativa mucho más variada y atractiva que la convencional, a través de:

- la elaboración y realización de diversos tipos de proyectos científicos, productivos o culturales;
- la realización de talleres de expresión plástica, musical y corporal;
- un tiempo específico para el deporte, la educación física y la recreación;
- actividades lúdicas que impregnarán la propuesta educativa y que contarán con espacios y tiempos de juego organizado;
- la realización de salidas de tipo didáctico que amplíen el mundo conocido por los niños;
- un centro de recursos para el aprendizaje con variados materiales, incluyendo equipos de computación poco sofisticados que permitan a los niños una primera familiarización con la informática a través de la producción de textos y la búsqueda de información;
- instancias sistemáticas de evaluación de aprendizajes y de apoyo individual a los niños que presenten dificultades para adquirir los aprendizajes fundamentales.

3. Una propuesta pedagógica y didáctica actualizada que se rige por el Programa Escolar común a todas las escuelas primarias uruguayas, pero privilegia la actualización de los conocimientos disciplinares y de las prácticas de enseñanza en el aula. A partir de un importante esfuerzo de actualización docente, se busca desarrollar un enfoque renovador de la enseñanza en las principales áreas curriculares – Lenguaje, Matemática, Ciencias Sociales y Ciencias Naturales – que asuma los siguientes principios rectores:

- a. considerar a la comprensión y producción de textos escritos como ejes centrales de la enseñanza, que deben ser especialmente considerados en todas las áreas disciplinarias;
- b. propiciar la construcción y reconstrucción activa de los conocimientos por parte de los niños, la capacidad para buscar y procesar información y para resolver situaciones problemáticas;
- c. introducir elementos lúdicos y motivadores en las propuestas de enseñanza;
- d. propiciar tanto los espacios de producción colectiva de los niños en pequeños grupos, como los tiempos de trabajo individual autónomo;
- e. establecer con claridad los niveles de conocimiento y competencia que se espera alcancen los niños y realizar evaluaciones y autoevaluaciones frecuentes, de carácter formativo, que permitan intervenciones docentes para mejorar y consolidar los aprendizajes.

4. Un ambiente formativo: se pone especial énfasis en la organización de la convivencia cotidiana, sobre el supuesto de que todas las instancias tienen valor formativo que es necesario aprovechar - la entrada y salida, los recreos, el almuerzo, etc. Se trata de crear un entorno organizado, con normas explícitas y consensuadas que ofrezcan un encuadre claro, ordenado, previsible, benevolente y continente, que le proporcione al niño una experiencia

de vida diferente, tanto a nivel del conocimiento como del desarrollo afectivo. Se busca que la escuela sea una institución que ofrece oportunidades para el desarrollo de la autoestima y la confianza en sí mismo, con instancias específicas para que los conflictos puedan ser verbalizados y elaborados, momentos para reflexionar sobre las actividades del grupo, y espacios organizados para la participación de los niños.

5. Una escuela preocupada por el trabajo con las familias. Las ETC dedican especial atención al trabajo hacia las familias a través de diversas modalidades: envío de materiales escritos a los hogares, información permanente a los padres sobre las actividades que están desarrollando sus hijos, invitación a los padres a participar de actividades escolares aportando sus saberes, visitas a los hogares por personal de la escuela, actividades formativas sobre temáticas de interés para los padres, oportunidades de participación y crecimiento personal para las madres - por ejemplo a través de la participación en salidas didácticas de los niños -, etcétera.

6. Un nuevo modelo de trabajo docente y un Proyecto Educativo propio de la escuela. El éxito de la Escuela de Tiempo Completo descansa sobre la calidad del trabajo de sus maestros. La implementación efectiva de los lineamientos expuestos sólo será posible si cada escuela cuenta con un equipo docente actualizado en su formación, comprometido con el medio social y con el objetivo de lograr aprendizajes, y que sea capaz de construir una propuesta de trabajo propia y adecuada a su contexto específico. En este sentido, la ETC constituye un ámbito innovador en relación con las condiciones de desempeño de la profesión docente. Mientras en la escuela de media jornada todo el tiempo de trabajo del maestro se desarrolla en el aula, la ETC permite un tiempo semanal sistemático de reunión del equipo docente de la escuela.

7. Una atención integral a los niños provenientes de sectores desfavorecidos. En ese sentido, además de los elementos mencionados anteriormente en relación con los aspectos específicamente pedagógicos, la escuela se preocupa por la atención de los aspectos relativos a la alimentación y salud de los niños, así como la atención social a las familias con diverso tipo de problemáticas.

Además de estos lineamientos centrales, la formación en servicio de maestros y directores constituye una dimensión central en el fortalecimiento institucional de las ETC. Desde 1998 comenzó a implementarse el Curso I “Apoyo a la Propuesta Pedagógica de las Escuelas de Tiempo Completo”. El Curso se desarrolla en base a 3 ejes temáticos: I) Características socioculturales de las familias que viven en condiciones sociales adversas y sus implicancias para la propuesta educativa de la escuela; II) La propuesta educativa de las escuelas de tiempo completo; III) Actualización en los conocimientos y la didáctica de las áreas disciplinarias. A partir de 1999 comienza el Curso II “Apoyo a la Implementación de Proyectos de Lenguaje, Ciencias Sociales y Ciencias Naturales” cuya principal finalidad es brindar apoyo disciplinar y didáctico para la implementación de proyectos en las tres áreas mencionadas. Finalmente, a partir del año 2003, se completa el Programa de Formación en Servicio con el Curso III “Apoyo a la Enseñanza de la Matemática” el cual promueve la construcción de nuevos conceptos matemáticos y la resignificación de otros por parte de los maestros a partir de aportes teóricos sobre la enseñanza de esta disciplina.

En relación con otros lineamientos pensados para el modelo de Escuela de Tiempo Completo, se han incorporado otros programas de apoyo que abarcan a un número variable de escuelas:

- Con respecto a las actividades de recreación y expresión, se ha contratado a diversas organizaciones especializadas para implementarlas. Estas actividades se centran fundamentalmente en juegos, danzas, teatro y títeres, plástica y música.
- En función del apoyo que requieren las escuelas para relacionarse con las familias y la comunidad, se viene implementando desde 1999 el Programa Fortalecimiento del Vínculo Escuela – Familias – Comunidad, donde participan profesionales y pasantes de Trabajo Social y Psicología.
- El Programa de Educación Bilingüe introduce la adquisición de una segunda lengua por inmersión parcial, en escuelas a las asisten niños con mayores déficits socioculturales, enmarcándose dentro de la política de calidad con equidad. Los maestros utilizan la lengua meta para la comunicación y la enseñanza de contenidos del currículo escolar, con una exposición a ella en el 50% de su jornada escolar. El Programa se desarrolla en tres modalidades: Inmersión Parcial de Inglés; Inmersión Dual Español-Portugués en zonas con presencia de dialectos portugueses del Uruguay, e Inmersión Parcial en Portugués en zonas fronterizas sin presencia de dialectos portugueses.
- La propuesta de Integración Tecnológica al Entorno de Enseñanza y Aprendizaje (ITEEA) constituye una estrategia global para la incorporación e integración de tecnologías educativas al aula y al centro escolar. El diseño de esta propuesta no sólo abarca la incorporación de recursos tecnológicos al aula y al centro escolar, sino que también incorpora la capacitación, la formación y el acompañamiento de los maestros para su uso en forma integrada al contexto cotidiano del aula.

g. Logros y obstáculos

Los avances son difíciles de evaluar en los programas de inicio más reciente (Argentina y Brasil). Los nudos y obstáculos, por otra parte, se muestran sobre todo en los diagnósticos, en especial en relación con la problemática socio-económica actual de los países y su incidencia en la vida escolar. El nudo más duro de romper es la pobreza y la desigualdad. En Brasil se destacan las carencias en la formación y titulación de los profesores, y en Bolivia, la desigualdad de oportunidades de las niñas de zonas rurales.

Entre los resultados más importantes logrados en el caso de **Bolivia**, se señalan los siguientes:

- Se cuenta con una base de datos de carácter cuantitativo que permite identificar los municipios que tienen déficit en la matrícula escolar de las niñas
- Se cuenta con información cualitativa sobre los aspectos facilitadores y obstaculizadores que favorecen el acceso y la permanencia de las niñas de zonas rurales en la escuela.
- Se ha logrado aunar esfuerzos con otras instituciones que han incorporado como línea de acción la educación de la niña de áreas rurales y peri urbanas.
- Se ha conformado un comité interinstitucional de apoyo a la educación de las niñas.

Un aspecto a destacar es que las acciones del componente ya forman parte del Programa Operativo Multianual (POMA) 2004 – 2008, significando esto la consolidación de esta acción como política educativa. La importancia de estar inscrito en el POMA se debe a que éste constituye el principal instrumento del enfoque sectorial ya que desarrolla acciones que permiten una mayor articulación entre las áreas y niveles del Sistema Educativo Nacional (SEN), pero sobre todo porque es la base para la Estrategia de la Educación Boliviana 2005 – 2015.

Con respecto a problemas de implementación, se produjo un atraso en las acciones previstas para 2002-2003 que se atribuye a “razones de gestión administrativa”. También se menciona como un factor limitante la reducción del presupuesto del componente, definido entre el Ministerio de Educación y el Banco Mundial.

La evaluación del programa de **Chile** en cuatro liceos muestra que la opinión de los entrevistados respecto a los cambios producidos por la implementación del programa es positiva, percibiéndose en ellos una apropiación de los principios fundamentales del Liceo Para Todos. Se afirma que hasta los más críticos señalan que el programa ha transmitido un cambio con respecto a la mirada hacia los alumnos en riesgo. Sólo un liceo identifica un cambio negativo: aumento de la violencia al interior del establecimiento y una disminución de la matrícula por “mala fama”, a raíz del ingreso de alumnos con un perfil distinto al tradicional de un liceo comercial.

Con respecto al efecto en los docentes, la gran mayoría de los entrevistados coincide en señalar que el “Liceo Para Todos” y sus Planes de Acción han ayudado mucho para organizarse y planificar mejor el trabajo docente. Asimismo, con la transferencia de nuevas prácticas pedagógicas por parte del programa, los profesores perciben su accionar de otra manera, principalmente porque visualizan que han cambiado en su forma de dar clases y su papel en el aula, pasando de ser meros transmisores de información a intentar posicionarse como agentes mediadores de los aprendizajes de los alumnos.

La principal fortaleza identificada por los entrevistados es la entrega de recursos (becas, fondos para los Planes de Acción, material didáctico, capacitaciones docentes). Uno de los establecimientos percibe que uno de los principales aportes del programa ha sido su apertura a la comunidad, en especial hacia los padres y apoderados. Por último, si bien se afirma que no es posible evaluar el impacto del “Liceo Para Todos” respecto de los indicadores de eficiencia interna, hay al menos un liceo que muestra orgulloso la obtención de resultados de mejoramiento en diversos indicadores. Asimismo, la gran mayoría indica que han disminuido los índices de repitencia y ha aumentado la asistencia.

Por otra parte, se identifican algunos nudos críticos: uno de los principales que ha tenido el programa ha sido la tardanza en la llegada de los recursos a los establecimientos, la cual dificulta la ejecución de actividades planificadas en forma previa. Frente a esta situación se constataron dos tipos de respuestas desde los liceos: 1) paralizarse, o 2) realizar las actividades propuestas con recursos provenientes de otras fuentes (por ejemplo,

endeudándose para obtener el dinero). Esto podría tener relación con otro aspecto mencionado en el informe: la existencia de un cierto desfase entre el desarrollo de los planes de acción de los establecimientos y los lineamientos del MINEDUC, que indicaría que la velocidad con la que los liceos se apropian de las iniciativas es menor a la esperada desde el nivel central. Otra dificultad, superada en al menos tres liceos, fue la reticencia inicial del cuerpo docente con respecto al programa, considerado inicialmente como una estigmatización y un castigo.

Por último, un nudo crítico no menor y que, de acuerdo con los consultores, cuestiona los fundamentos del programa, es la sensación de algunos docentes respecto de que el mismo impondría la promoción de alumnos, para así disminuir los índices de reprobación. Vinculado con lo anterior, los profesores sienten que el programa ha fallado en la transferencia de herramientas (psicológicas y metodológicas) respecto a cómo manejar o tratar a alumnos con dificultades, ya sea de aprendizaje o de conductas agresivas.

En el caso de **Paraguay**, se notan avances en el acceso y permanencia de las niñas en la escuela. Sin embargo, considerando los mismos indicadores, debe prestarse atención a los niños ya que, probablemente, a corto plazo algunos proyectos deberán destinarse a apoyarlos. Otro logro es el aumento de la promoción en los distintos grados de la EEB y la disminución del abandono.

Respecto a dificultades, se señala que cada vez es más creciente la necesidad de ampliar la cobertura de las políticas, pues la agudización de la crisis económica ha llevado al aumento de la demanda de la educación en el sector oficial. Por otra parte, aunque el Presupuesto de Gastos de la Nación destinado a la educación ha aumentado, una importante parte del mismo es destinado a los gastos corrientes, lo que resta las posibilidades de hacer inversiones de capital o reprogramarlo para otros fines. Las inequidades siguen notándose entre las zonas urbana y rural, y entre los sectores oficial y privado, por lo cual los esfuerzos para disminuirlas deben ser sostenidos.

En el caso de **Uruguay**, el informe incluye la evaluación de los resultados del programa en base a la comparación de diferentes indicadores con otros grupos de escuelas que atienden a población de contextos similares y más favorables, y a testimonios de los mismos directores. Las “Escuelas de Tiempo Completo” trabajando en contextos socioculturales desfavorables obtienen resultados educativos por encima de lo que cabría esperar en función del medio en el que están insertas. Los indicadores de repetición, asiduidad de asistencia, abandono y aprendizajes se destacan positivamente en las ETC sobre el resto de escuelas de igual contexto y diferente formato pedagógico. De acuerdo con el mismo informe, los testimonios de los directores, tanto como relatores de su experiencia como en su condición de informantes calificados, muestran que las ETC constituyen alternativas concretas de acción que lograron traducir una propuesta pedagógica en resultados educativos positivos, evitando el fracaso escolar y promoviendo aprendizajes. Se destaca como una acción positiva que marcó la experiencia desde sus comienzos, el hecho de que

el documento inicial que dio origen al programa fue discutido con los actores de las escuelas de tiempo completo existentes en ese momento.

Por otra parte, se señalan como obstáculos para el desarrollo pleno del programa: el tamaño de las escuelas, la lentitud de la ampliación hacia otras escuelas, y la movilidad de los docentes. Con respecto al tamaño, se estima que en contextos desfavorables no puede sobrepasar los 8 cursos con un máximo de 250 alumnos, lo que permite al equipo docente conocer a los niños con los que trabaja diariamente y no perder la dimensión esencial de educar humanamente. Esto se relaciona con el segundo obstáculo, cuya superación implica aumentar la inversión y agilizar los mecanismos para proveer de más aulas y edificios. Por último, la movilidad de los maestros hacia otras escuelas impide consolidar una propuesta consistente.

h. Desafíos futuros

Uno de los principales desafíos es lograr la continuidad de las políticas y programas encarados. La falta de continuidad es un problema recurrente, ligado no sólo a las discontinuidades políticas en el nivel gubernamental, sino también a las repetidas aspiraciones refundadoras que determinan, muchas veces, la interrupción de programas de las administraciones anteriores sin la correspondiente evaluación y monitoreo.

La disminución de la extraedad y la repitencia, ésta especialmente en el primer y segundo años de cada nivel, siguen constituyendo importantes desafíos. Además de tener tareas pendientes en materia de equidad, el otro aspecto que todavía insumirá mucha energía e inversión es el de mejorar la calidad educativa.

Si bien cada país centra las políticas de acuerdo con sus particularidades, tanto la experiencia de Uruguay como otros estudios muestran los efectos positivos de la prolongación de la jornada escolar y la importancia de una propuesta pedagógica adecuada. El desarrollo y evaluación de dicho programa avalan la validez y necesidad de plantearse la extensión de las escuelas de jornada completa para atender a los niños de sectores más desfavorecidos, en función de las características de cada país.

Cuadro 7. Características de los programas/políticas de la Subregión MERCOSUR

	<i>Argentina</i>	<i>Bolivia</i>	<i>Brasil</i>	<i>Chile</i>	<i>Paraguay</i>	<i>Uruguay</i>
Problema Principal	Repetencia y sobreedad en los 2 primeros ciclos de la educación básica; cobertura, repetencia y abandono en el tercero.	Diferencias entre áreas geográficas y marcada desigualdad de oportunidades entre varones y mujeres, en particular en las zonas rurales.	Dificultades relacionadas con la práctica y la formación docente; y con los altos índices de repetencia y deserción de las escuelas más carenciadas, acompañados de bajos niveles de aprendizaje	En el nivel de educación media se presentan las mayores tasas de abandono.	Desigualdad social, regional y racial y mecanismos internos a la escuela que concurren para el fracaso escolar: bajo nivel de logro, repetición y sobreedad.	Altos niveles de repetición y bajos niveles de aprendizaje en escuelas de contexto sociocultural más desfavorable.
Programa y año de inicio	“Programa Integral para la Igualdad Educativa” - 2004	Proyecto de “Acceso y Permanencia de las niñas en la escuela rural” – 2000	Sistema Nacional de Formación Continua de Profesores – 2004	Programa “Liceo para Todos” - 2000	Programa “Fortalecimiento de la Reforma Educativa en la Educación Escolar Básica. Escuela Viva Hekokatúva - 2001	Programa “Escuelas de Tiempo Completo” - 1997
Objetivos principales	Concentrar recursos y esfuerzos en las escuelas más vulnerables, apuntando a su fortalecimiento pedagógico.	Mejorar el acceso y permanencia de las niñas en las escuelas primarias de áreas rurales.	Fortalecer el sistema de formación docente; mejorar las condiciones de trabajo docente; garantizar el acceso a procesos de formación continua.	Mejorar la calidad de los liceos que atienden a los jóvenes más vulnerables.	Mejorar la calidad y equidad de la educación escolar básica, el acceso al tercer ciclo y la formación inicial de los maestros.	Lograr una mayor equidad en el acceso al conocimiento y en el desarrollo de competencias y aprendizajes.
Principales estrategias y acciones	Apoyo a las iniciativas pedagógicas escolares; establecimiento de redes entre escuelas y otras organizaciones; capacitación docente; equipamiento y provisión de materiales; vinculación con la comunidad.	Investigación diagnóstica; sensibilización y capacitación de la comunidad educativa; implementación de intervenciones focalizadas en colaboración con ONGs.	Creación por convenios con universidades de una red de Centros para el desarrollo de materiales y metodologías para la formación continua; programas de formación de nivel medio para docentes en ejercicio; diversos programas para completar y mejorar la formación de docentes de los distintos niveles.	Becas para jóvenes de escasos recursos; planes de nivelación reformativa; Plan de Acción por Liceo.	Apoyo a mejoramiento pedagógico y de gestión; formación docente; ampliación y mejoramiento de la infraestructura para el 3er ciclo; fortalecimiento del ministerio.	Ampliación de la jornada escolar; enriquecimiento y actualización pedagógica; vinculación con las familias; coordinación del trabajo docente en base a un proyecto educativo; capacitación en servicio; integración de tecnologías educativas.

Cuadro 7. Continuación

	<i>Argentina</i>	<i>Bolivia</i>	<i>Brasil</i>	<i>Chile</i>	<i>Paraguay</i>	<i>Uruguay</i>
Logros		Información cuantitativa y cualitativa referida al acceso y permanencia de las niñas en la escuela; colaboración con otras instituciones; conformación de un comité interinstitucional de apoyo a la educación de las niñas.		Valorización de los alumnos; cambios en el rol del docente, mejoramiento en la planificación pedagógica; apertura a la comunidad; aprovechamiento de los recursos del programa. Disminución en la repitencia y aumento en los niveles de asistencia de los alumnos.	Avances en el acceso y permanencia de las niñas en la escuela; aumento general de las tasas de promoción y retención.	Mejoramiento de los indicadores de repitencia, retención, asiduidad de asistencia, y logros de aprendizajes;
Obstáculos		Demoras de origen administrativo; reducción del presupuesto original.		Demoras en la entrega de recursos a las escuelas; insuficiencia de herramientas psico-pedagógicas para la atención de estudiantes con dificultades; tendencia a la promoción automática de los alumnos.		Número elevado de alumnos en algunas escuelas; insuficiente expansión del programa; movilidad docente entre Escuelas de Tiempo Completo y escuelas convencionales.

2.2 Análisis comparativo

La descripción de los programas y políticas instrumentados en las distintas subregiones nos brinda un panorama de gran diversidad de enfoques y estrategias, diversidad que responde tanto a la heterogeneidad de la situación social y educativa de los países, como a diferentes formas de concebir la problemática del fracaso escolar y los mecanismos para su prevención y disminución.

En vista de las diferencias con respecto al tipo de información y al enfoque que presentan los diferentes países y subregiones, hemos decidido centrar el análisis comparativo de los programas y políticas en 4 aspectos: enfoque general; nivel educativo; estrategias implementadas; y logros y obstáculos. En un quinto apartado, sintetizamos los desafíos que cada subregión enfrenta respecto a la problemática del fracaso escolar, luego de lo cual culminamos esta sección con una serie de consideraciones generales.

a. Enfoque general del programa/política seleccionada

De acuerdo con el enfoque general adoptado por las distintas iniciativas seleccionadas, éstas pueden organizarse en 4 grupos principales, aunque algunos programas no son fácilmente clasificables. La relatividad del valor de esta clasificación también está dada por el hecho de que la mayoría de las iniciativas seleccionadas se inscriben en políticas o programas de reformas más amplios, complementándose con acciones de distinto tipo (como hemos visto en la sección 1.2, la mayoría de los países abordan la problemática del fracaso escolar con una variedad de programas y proyectos que apuntan tanto a factores exógenos como endógenos).

Un primer grupo estaría conformado por las políticas y programas que ponen el acento en mejorar aspectos de cobertura y de prestación de educación para garantizar niveles deseados de acceso y de calidad. Tomando a los países del CARIBE como un todo, se puede considerar que el enfoque adoptado por esta subregión corresponde a esta primera categoría. Aunque con diferencias entre los distintos países caribeños, se verifica un énfasis en la expansión de la cobertura de educación pre-primaria, así como en la supervisión y acreditación de centros educativos que garantice un nivel mínimo de calidad educativa. Asimismo, se puede incluir la política de formación docente de Brasil, la cual busca generar un impacto positivo sobre la calidad educativa del conjunto del sistema educativo. También el programa de Bolivia podría entrar en esta categoría, con la particularidad de que se focaliza en la situación de las niñas de ámbitos rurales, buscando garantizar su acceso y permanencia en las escuelas.

Un segundo grupo estaría conformado por los programas focalizados que ponen el énfasis en aspectos pedagógicos. Aquí se pueden incluir todas las experiencias presentadas por los países de CENTROAMÉRICA, más los casos de Argentina y Uruguay. En estos programas, el acento en lo pedagógico va usualmente acompañado por acciones que buscan la participación de la comunidad, así como por la provisión de materiales y

equipamiento para las escuelas. Un aspecto clave es la capacitación docente para la puesta en práctica de las nuevas estrategias pedagógicas propuestas.

Un tercer grupo se integraría con programas focalizados que combinan cambios en la gestión (descentralización hacia las escuelas, conformación de redes de escuelas) con elementos pedagógicos. En este enfoque, los cambios en la gestión apuntan a un mejor aprovechamiento de los recursos, lo cual debe ir acompañado por proyectos de mejoramiento pedagógico. Aquí podemos incluir dos casos: los programas de Ecuador y de Perú. En este último caso, sin embargo, el énfasis en los aspectos de gestión es algo menor, lo que lo acerca al segundo grupo.

Un cuarto grupo incluiría programas, también de tipo focalizado, que combinan acciones de distinta naturaleza, que pueden incluir aspectos pedagógicos (introducción de nuevos métodos de enseñanza, formación docente, etc.), asistenciales (becas, asistencia alimentaria y sanitaria, etc.) y de gestión. En esta categoría podemos incluir las iniciativas presentadas por Chile, Paraguay y Venezuela (en particular, el Proyecto Escuelas Bolivarianas), las cuales buscan integrar una variedad de acciones para la prevención del fracaso escolar.

b. Niveles educativos

Excluyendo el caso de Brasil, donde la política de formación docente incluye a los 3 niveles (pre-primario, primario y secundario), las iniciativas seleccionadas tienden a concentrarse en determinados niveles del sistema educativo.

En el nivel *pre-primario*, se destaca la subregión CARIBE, donde se lleva adelante una política integral de educación de la primera infancia. Esta política se justifica en la idea de que el fracaso escolar que se produce en los niveles primario y secundario puede ser superado, aunque sea parcialmente, con una buena formación de nivel pre-primario, estando también presente el objetivo de facilitar la transición entre la educación pre-primaria y el primer grado del primario. También se puede mencionar la experiencia de Venezuela con los Centros Simoncito que se ocupan de la educación de niños de 0 a 6 años de edad.

Con respecto al nivel *primario*, cabe destacar que casi todos los programas presentados se orientan a este nivel, especialmente los de la subregión CENTROAMÉRICA. Incluso las políticas de la subregión CARIBE comprenden también al nivel primario, particularmente el primer grado.

Finalmente, para el nivel *secundario o medio* encontramos que Chile es el único país cuyo programa se concentra exclusivamente en este nivel. Sin embargo, el programa de Perú incluye un énfasis en los últimos dos años del secundario (junto con los primeros años del primario), así como un proyecto de educación secundaria a distancia, mientras que las iniciativas de Ecuador, Paraguay y Argentina incluyen acciones para la secundaria inferior. Cabe mencionar, a su vez, que Venezuela cuenta, dentro del conjunto de políticas y

programas presentados, con la Misión Rivas, que apunta específicamente al nivel secundario.

c. Estrategias

Una de las principales características de la mayoría de los programas es la de combinar estrategias que apuntan a distintos tipos de factores. Distinguiendo entre cuatro categorías principales (factores exógenos, factores endógenos, articulación con otros actores e investigación), podemos identificar una gran variedad de estrategias y acciones, junto con los casos donde se verifica su aplicación, lo cual se presenta en el siguiente cuadro:

Cuadro 8. Estrategias y acciones de los programas/políticas seleccionados en las cuatro subregiones

<i>Categoría</i>	<i>Estrategias y acciones</i>	<i>Casos</i>
Factores exógenos (entorno familiar y social de los alumnos)	Becas para alumnos/familias de bajos recursos	Chile, Guatemala, Venezuela
	Asistencia alimentaria y sanitaria	Guatemala, Nicaragua, Uruguay, Venezuela
Factores endógenos (sistema educativo, escuelas)	Fortalecimiento de las capacidades de planificación, evaluación y monitoreo de los ministerios	CARIBE, Paraguay, Nicaragua
	Ampliación y mejoramiento de la infraestructura; dotación de equipamiento y materiales pedagógicos	CARIBE, Argentina, Ecuador, Nicaragua, Paraguay, Venezuela
	Formación y capacitación docente	Todos los casos, pero particularmente Brasil, Panamá, Paraguay
	Cambios pedagógicos al interior del aula, en general orientados a un rol más activo de los alumnos	CENTROAMÉRICA, Argentina, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay
	Adecuación de la formación docente y de propuestas pedagógicas a poblaciones rurales, indígenas y bilingües	Bolivia, Brasil, Guatemala, Perú
	Adecuación/reforma curricular	CARIBE, El Salvador, Guatemala, Panamá
	Ampliación de la jornada escolar	Uruguay, Venezuela
	Utilización y ampliación del acceso a las tecnologías de la información y la comunicación	Argentina, Uruguay, Venezuela
	Acuerdo entre docentes y ministerio en torno a los criterios para la promoción y la reprobación	Honduras
	Promoción de proyectos por escuela	Argentina, Chile, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay
	Descentralización de la gestión	Ecuador, Perú, Nicaragua
Conformación de redes de escuelas	Argentina, Ecuador, Perú	

Cuadro 8. Continuación.

<i>Categoría</i>	<i>Estrategias y acciones</i>	<i>Casos</i>
Articulación con otros actores	Coordinación inter-ministerial	CARIBE, Argentina
	Involucramiento de las familias y actores comunitarios	Todos, pero especialmente CARIBE, CENTROAMÉRICA, Bolivia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay
	Participación de ONGs en la implementación del programa	Bolivia
Investigación para diagnóstico y planificación de acciones		Bolivia, Honduras

d. Logros y obstáculos

Si bien hay varios casos de países que presentan experiencias de implementación reciente para las cuales no ha sido posible registrar avances y obstáculos, esta es una dimensión fundamental del análisis. En algunos informes, a pesar de no poder dar cuenta de resultados, se valorizan como positivas las etapas desarrolladas. Por ejemplo, en las políticas referidas a la primera infancia del CARIBE, que en algunos países aún se encuentran en una etapa de diseño, se destaca como un logro importante el establecimiento de criterios para la regulación de los centros de educación pre-primaria, así como avances en aspectos de diseño curricular y de formación y capacitación de administradores, directivos y docentes. También en algunos de los informes se señalan signos de mejoramiento como resultado de las políticas que, si bien no alcanzan todavía los objetivos propuestos, se manifiestan tanto en la reducción de los indicadores de repitencia y abandono, como en el aumento de los índices de desempeño académico y en la participación de los padres.

Entre los principales obstáculos comunes a distintos programas y políticas podemos señalar:

- insuficiente inversión, por lo general histórica;
- inestabilidad política;
- problemas de coordinación entre el ministerio y niveles locales/escuelas;
- falta de apoyo suficiente desde el nivel central;
- falta de dinamismo o suficiente adecuación de los procedimientos administrativos;
- insuficiente capacitación docente y de directivos; y
- falta de participación de padres y actores comunitarios.

Dado que ya llevan varios años de implementación y han sido objeto de evaluación, entre las iniciativas presentadas se destacan las experiencias de:

- El programa de las “Escuelas de Tiempo Completo” (Uruguay). Estas escuelas obtienen resultados educativos por encima de lo que cabría esperar en función del medio en el que están insertas, los cuales se reflejan en los indicadores de repitencia, retención, asiduidad de asistencia, y logros de aprendizajes. Como obstáculos, se señala que en algunas escuelas el número de alumnos es demasiado elevado, que el programa no se ha extendido suficientemente, y que la movilidad docente entre Escuelas de Tiempo Completo y escuelas convencionales implica un desaprovechamiento de los esfuerzos de capacitación.
- El “Liceo para Todos” (Chile). Aquí se destaca un proceso de valorización de los alumnos, de cambios en el rol del docente, de mejoramiento en la planificación pedagógica, de apertura a la comunidad y de aprovechamiento de los recursos del programa, con una disminución en la repitencia y un aumento en los niveles de asistencia de los alumnos. Sin embargo, también se reportan demoras en la entrega de recursos a las escuelas, insuficiencia de herramientas psico-pedagógicas para la atención de estudiantes con dificultades, y la tendencia a la promoción automática de los alumnos.
- El programa “Redes Amigas” (Ecuador). Entre los principales logros, sobresalen el incremento de matrícula y de la retención escolar; el mejoramiento de resultados de aprendizaje; y el fortalecimiento de la autonomía y del gobierno comunitario. Como contrapartida, se señalan los problemas de: inestabilidad administrativa; falta de ‘acompañamiento’ técnico pedagógico; insuficiente involucramiento comunitario; y escasa articulación de los insumos para el mejoramiento pedagógico.
- El programa “Escuela Nueva, Escuela Activa” (Panamá). Se señala que ha habido una disminución del fracaso escolar como consecuencia de: 1) el nuevo modelo pedagógico basado en el aprendizaje comprensivo, donde el rol del docente es ser facilitador y evaluador; y 2) la participación de los padres y madres de familia en el proceso educativo. Por otra parte, ha existido poca atención a los requerimientos de los centros escolares por parte de las autoridades municipales; limitaciones en el financiamiento para el incremento del número de escuelas beneficiadas; e insuficiente adecuación al proceso de actualización curricular.

e. Los desafíos frente a la problemática del fracaso escolar

Recapitulando, se puede ofrecer la siguiente síntesis de los principales desafíos que cada subregión enfrenta respecto a la problemática del fracaso escolar:

Para la subregión ANDINA, la percepción generalizada en los 3 países parece ser que enfrentan un serio y extendido problema de calidad, que afecta especialmente a las escuelas de contextos desfavorecidos en términos de retención, promoción y logros de

aprendizaje. Se destaca el objetivo de otorgar a las escuelas y las comunidades locales un papel más activo en la toma de decisiones. Los desafíos principales se refieren a lograr un financiamiento adecuado y sostenido de los programas, así como un apoyo efectivo y coordinado desde los ministerios de educación hacia las instancias locales y las propias escuelas.

En la subregión CARIBE, se reconocen falencias de los sistemas educativos en su conjunto, pero se ha decidido priorizar la educación de la primera infancia – junto con medidas dirigidas a otras etapas de la educación de niños y jóvenes – como una política orientada a prevenir el fracaso escolar a través de intervenciones en los primeros años de vida de los niños. Aquí también se enfrenta el desafío de un financiamiento adecuado, en especial porque muchas de las estrategias planteadas no han sido aún implementadas. Asimismo, surge la necesidad de fortalecer las capacidades de planificación y monitoreo de los ministerios de educación, como también la de coordinar acciones entre un conjunto de agencias gubernamentales y no-gubernamentales.

Respecto a CENTROAMÉRICA, se destaca el reconocimiento de una situación de pobreza y desigualdad que afecta particularmente a las áreas rurales y que constituye un serio desafío para la disminución del fracaso escolar. Los programas de esta subregión parecen apuntar a una reconceptualización de los procesos de enseñanza y aprendizaje (en particular hacia un modelo centrado en un aprendizaje activo por parte de los alumnos donde el docente asume un rol de facilitador) acompañados por estrategias que buscan el apoyo de las familias. Además del desafío de lograr continuidad en las políticas a favor de los sectores más postergados, sobresale la necesidad de un esfuerzo sostenido para lograr cambios sustanciales en la cultura escolar y en el rol de los docentes.

En el caso de MERCOSUR, se plantea el desafío de la continuidad de las políticas y programas, a la vez que la búsqueda de nuevas respuestas a los problemas de calidad. La ampliación de las desigualdades sociales en algunos de los países, acompañado por la situación de persistente asociación entre fracaso escolar y bajo nivel socio-económico, constituyen un marco complejo frente al cual se despliega una variedad de iniciativas que van desde una política comprensiva de formación docente hasta programas focalizados en las escuelas secundarias de contextos desfavorecidos o en el acceso a la educación de las niñas en el ámbito rural.

3. CONSIDERACIONES FINALES

La ampliación de la oferta educativa que se ha verificado en varios de los países de la región no ha implicado la universalización de la educación básica, así como tampoco la efectiva terminalidad del tramo obligatorio de escolarización, en especial en las áreas rurales. Los problemas de repitencia, sobreedad, abandono y bajas tasas de finalización en algunos grupos sociales indican que la igualdad de oportunidades educativas constituye un logro aún lejano.

El fracaso escolar (repitencia, deserción, sobreedad e insuficientes logros de aprendizaje) es significativamente más recurrente en los sectores menos favorecidos de la población, y, en particular en algunos países, en los grupos rurales e indígenas. Casi todos los gobiernos, además de las reformas generales, están orientando mayores esfuerzos hacia los sectores más vulnerables, en parte por la persistencia de los problemas educativos, pero también ante la necesidad de abordar las dificultades provenientes de la pobreza y desigualdad de amplios sectores sociales, a las que otras políticas no parecen haber dado respuesta suficiente.

En las actuales condiciones de vida de la población, no obstante las significativas diferencias existentes entre las diversas subregiones y a su interior, ya no es posible pensar que es la política educativa la que por sí sola dará respuestas a sus numerosas necesidades, sino en interacción con el resto de las políticas sectoriales. Uno de los principales desafíos tiene que ver con la necesidad de que las políticas educativas recobren su importancia social y se erijan en políticas de estado desde una concepción de política pública que apunte a una distribución social más justa, dejando de ser programas transitorios.

De acuerdo con nuestro análisis, uno de los elementos que se visualizan como claves en esta tarea, que se cumple sólo en una parte del hemisferio, es la inversión creciente y sostenida en el corto, mediano y largo plazo. Dicho esfuerzo financiero debería centrarse en planes integrales de mejoramiento que abarquen la infraestructura y equipamiento, el mejoramiento de la formación docente inicial y continua, de las condiciones de trabajo docente, y de los materiales necesarios para sustentar los procesos de enseñanza y aprendizaje, asegurando la articulación técnico - pedagógica y funcional de los programas y las agencias involucradas, evitando duplicar esfuerzos y costos en forma innecesaria. Igualmente importante en este sentido es que las políticas de tipo compensatorio o de discriminación positiva formen parte de un programa de acción gubernamental coherente y que sea fruto de un consenso social lo más amplio posible.

Otro componente clave es, sobre todo en algunos países, el fortalecimiento de las capacidades organizativas y de planificación de los ministerios de educación, en particular con respecto al desarrollo de sistemas de información administrativa, teniendo como complemento la participación activa de los docentes y la comunidad más amplia. Esto también implica la necesidad de seguimiento y monitoreo permanentes para ir removiendo los obstáculos y dificultades, así como valorizando y difundiendo los avances.

Algunas de las frustraciones de los noventa parecen haberse convertido en aprendizajes. En varios de los programas se enfatiza un enfoque de los cambios que apunta más a lo pedagógico que a lo estructural y de gestión, a la provisión y uso de recursos, y también a la integración de los diferentes aspectos. Se trata de apoyar a los docentes para el trabajo en el aula con materiales apropiados a los grupos-objetivo y de establecer redes y círculos de aprendizaje entre ellos y en las instituciones, rescatando la diversidad de cada grupo desfavorecido; en este sentido, se toma muy en cuenta el bilingüismo y las variables contextuales. También es destacable la promoción de proyectos por escuela centrados en el mejoramiento de las condiciones y procesos de enseñanza y aprendizaje, y diseñados por las propias comunidades educativas. Sin embargo, es fundamental el apoyo y acompañamiento de las instancias centrales en todas las etapas de los proyectos escolares, atendiendo especialmente a las dificultades que se les pueden plantear a las escuelas de contextos más desfavorecidos.

Un debate pendiente es el que se refiere a los criterios de promoción de los alumnos en relación con la calidad y la equidad educativa, ya que las definiciones desde las autoridades y los docentes se polarizan entre la exigencia mínima y la máxima, sin llegar a acuerdos fundados, lo cual permite desplazar permanentemente las atribuciones de responsabilidades por el fracaso escolar.

El impacto de las TICs para las redes, los recursos multimediáticos y los mecanismos para difundir y socializar innovaciones y experiencias positivas también ha tomado más impulso. La extensión de la escolaridad obligatoria a los 4 y 5 años, y la importancia otorgada a este nivel como pilar para los aprendizajes siguientes requiere la extensión de sus condiciones de viabilidad. La ampliación de los conocimientos y medios para adquirirlos y los cambios en las economías y los mercados de trabajo han contribuido a generar una diversidad de orientaciones o modalidades en el secundario, donde la deserción es más frecuente. Esto, sumado a los cambios culturales y al aumento de las desigualdades, incorpora a la formación docente inicial y continua los desafíos pedagógicos para atender a las nuevas infancias y adolescencias con problemáticas específicas en los sectores más vulnerables. De allí que el componente de capacitación, incluyendo el trabajo con las familias y comunidades, aparezca como central en muchos programas.

Sin embargo, en la mayoría de los países y subregiones el nudo más duro es romper la situación de pobreza, la desigualdad y exclusión social en que vive la mayoría de las personas, situación en la que por lo general los niños se encuentran entre los más perjudicados y vulnerados. Con este signo común, las situaciones nacionales y locales revisten características extremadamente diversas, producto de procesos históricos, sociales y culturales que hacen que el panorama se asimile más a la figura de un inabarcable *collage* que a la de un mapa racional. Y esto se debe a que los problemas que enfrentan las escuelas del hemisferio van desde la atención sanitaria y alimentaria más elemental hasta conflictos entre pedagogías tradicionales y nuevas, pasando por las dificultades de la formación docente y dependiendo de vaivenes políticos y financieros en países de dimensiones y conformaciones enormemente diversas.

ⁱ Con este fin se recurrió, en algunos pocos casos, a las Sistematizaciones de los países para la obtención de información complementaria a la brindada por los Informes Subregionales. Se utilizaron las Sistematizaciones de Jamaica, Nicaragua, Panamá y St Kitts y Nevis.

ⁱⁱ Nótese que Costa Rica no participó del proyecto y no está, por tanto, incluida en la sección que analiza las políticas y programas desarrollados para la prevención del fracaso escolar.

ⁱⁱⁱ El Índice de Desarrollo Humano mide los adelantos medios de un país en tres dimensiones básicas del desarrollo humano: a) una vida larga y saludable medido por la esperanza de vida al nacer, b) conocimientos, medidos por la tasa de alfabetización de los adultos (con una ponderación de dos tercios) y la combinación de matriculación primaria, secundaria y terciaria (con una ponderación de un tercio); y c) un nivel de vida decoroso, medido por el PBI per cápita (PPA, dólares de EEUU). El IDH es un promedio de los índices de cada componente. Los países se ordenan según el valor que asume este índice (Ver más detalle en PNUD, Informe de Desarrollo Humano, 2002, pag. 253).

⁴ Proyecto Regional de Indicadores educativos: *Panorama educativo de las Américas. Informe Regional. Cumbre de las Américas*, UNESCO-OREALC-Ministerio de Educación de la República de Chile, Santiago, 2002.

⁵ El Informe Subregional indica que la información referida a Venezuela ha sido obtenida del web-site del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, con datos aparentemente actualizados a fines de 2003. También se explica que la Sistematización de Venezuela, que había sido presentada por una consultora nacional, no fue tenida en cuenta para la elaboración del Informe Subregional a pedido de las autoridades del Ministerio.

⁶ En el Informe de la Subregión Andina se señala que de las 5.814 escuelas rurales (multigrado o unidocentes) existentes, 770 son bilingües; la mitad no tiene electricidad; 97% no tiene agua potable; 98% no tiene alcantarillado; y 91% no tiene medios de comunicación.

⁷ Esta contradicción se origina, aparentemente, en diferentes evaluaciones del programa.

⁸ En el original “Early Childhood Education” (también denominada Educación Parvularia).

⁹ *Caribbean Plan of Action for Early Childhood Education, Care and Development* (ECECD).

¹⁰ Se origina en el compromiso asumido por el país ante los Jefes de Estado de Ibero-América, quienes en 2003, proclamaron a 2005 como “Año Iberoamericano de la Lectura”. El Plan Nacional de Fomento a la Lectura pretende hacer conciencia en la población de la importancia que tiene la lectura en el desarrollo de habilidades básicas de las personas, especialmente las relacionadas al desarrollo del pensamiento y al acopio de información necesaria para la vida. Por tal razón, se motiva a los adultos de la comunidad a realizar actividades de lectura.

¹¹ El informe de Nicaragua señala que “El Proyecto Base y el MECD seleccionaron en 1997 a un grupo de escuelas de primaria urbanas y rurales del país conocidas como “Escuelas Modelo”. La atención inicial a 68 escuelas fue ampliada en 1999 a 170 incluyendo escuelas bilingües de las regiones autónomas del Atlántico Norte y Sur. Con el concurso de la comunidad educativa de cada escuela, directores, docentes, estudiantes y padres y madres de familia, se promueven y ejecutan las distintas actividades encaminadas a mejorar la calidad de la enseñanza en el aula y a fortalecer la participación de la comunidad en la gestión escolar” (p. 29). Posteriormente, algunas de estas escuelas pasaron a ser parte del proyecto “Escuelas Amigas y Saludables” con énfasis en el área rural. Finalmente, fueron convertidas en escuelas CAPs.