

**CA 2020: Documento de trabajo # 10**



Knut Walter

**LA EDUCACIÓN EN CENTROAMÉRICA:  
REFLEXIONES EN TORNO A SUS  
PROBLEMAS Y SU POTENCIAL**

Esta publicación se realizó gracias al apoyo financiero de la Oficina de Desarrollo Regional y Sostenible, América Latina y el Caribe (LAC) de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos según Disposición No. LAG-G-00-98-00048-00 y de la Unión Europea. El trabajo refleja exclusivamente las opiniones del autor/ de la autora y por tanto no representa en ningún caso la opinión de las instituciones involucradas.

Knut Walter

La educación en Centroamérica: Reflexiones en torno a sus problemas y su potencial

Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde 2000

(CA 2020: Documento de trabajo # 10)

ISBN 3-926446-66-8

**Knut Walter**; Doctorado en Historia (Universidad de Carolina del Norte – Chapel Hill, 1987), actualmente dedicado a consultorías en el campo de la educación, además de investigaciones sobre temas de la historia salvadoreña y centroamericana del siglo XX.

# Índice

Resumen ejecutivo	1
Executive summary	4
1. Una visión retrospectiva de la educación	7
1.1. La visión “clásica” de la educación (1900-1950)	7
1.2. La educación como componente del desarrollo nacional (1950-1990)	8
1.3. La educación como prerrequisito para aprovechar las oportunidades de la globalización (1990-2020)	9
2. Los principales aciertos de la educación centroamericana	11
2.1. La importancia de la inversión prolongada y significativa en educación	11
2.2. La reforma de los currículos	13
2.3. La creciente cobertura de la educación	14
2.4. La reducción del analfabetismo	16
2.5. El nuevo énfasis en la educación por parte de los organismos internacionales de cooperación y crédito	18
2.6. La introducción de nuevas modalidades de gestión escolar	20
2.7. La valorización y cuestionamiento de la educación superior	21
3. Los grandes déficits de la educación centroamericana actual	24
3.1. La educación que se recibe es insuficiente	24
3.2. Las altas tasas de repitencia y extraedad	26
3.3. Los desincentivos que frenan la asistencia	30
3.4. El gasto en educación es muy reducido en relación al PIB	32

3.5. La deficiente formación de maestros y la ausencia de políticas de superación profesional coherentes	34
4. Los grandes retos de la educación en Centroamérica	37
4.1. Una educación de calidad es cara	39
4.2. Una educación de calidad es difícil	43
4.3. Las niñas y los niños llegan a las escuelas en condiciones de mucha desigualdad	43
4.4. El talón de Aquiles de los sistemas educativos: el magisterio	47
5. Conclusiones	50
5.1. Invertir lo máximo en el aula	50
5.2. Intensificar y mejorar la capacitación de los maestros	51
5.3. Ofrecer mejores condiciones para los alumnos	54
5.4. Algunas consideraciones finales	55
Bibliografía	59

## Resumen ejecutivo

Este ensayo analiza los principales aciertos y los principales problemas todavía pendientes de solución de los sistemas educativos en Centroamérica a partir de los requerimientos y exigencias de un mundo globalizado, al cual la región pretende ingresar en situación de ventaja. De hecho, Centroamérica siempre ha estado ajustando sus sistemas educativos a las nuevas realidades que surgen de su cambiante relación con el exterior. El actual momento, sin embargo, requiere una adaptación muy especial de la educación porque la incorporación a cadenas productivas dinámicas privilegia la *capacidad* de aprender de las personas antes que el caudal de conocimientos o habilidades en determinado momento.

En los últimos años, los sistemas educativos en Centroamérica han demostrado, en algunos países más que en otros, la importancia de: a) efectuar inversiones cuantiosas y continuas en el rubro de la educación; b) reformar los currículos, especialmente del nivel de la primaria, para darle más cabida a las materias claves que sientan las bases del aprendizaje; c) extender la cobertura del sistema escolar, sobre todo en el nivel de primaria (grados 1-6); d) introducir nuevas modalidades de gestión escolar, en apoyo a la descentralización y el fortalecimiento de las capacidades locales; y e) cuestionar el costo y las formas de operación de las instituciones de educación superior, por lo general exentos de la fiscalización pública debido a la tradición de autonomía universitaria. En respaldo a las anteriores iniciativas se encuentran ahora las instituciones de cooperación y crédito internacionales, cuyo interés y compromiso dentro del campo de la educación supone un cambio notable en relación a sus prioridades anteriores.

Pese a las iniciativas que buscan mejorar la cobertura y la eficiencia de los servicios educativos, los déficits educativos todavía son mayores que los intentos por superarlos. Este ensayo se centra en los problemas que impiden mejorar la calidad de la educación bajo la premisa de que poco se logra extendiendo la cobertura si los niveles de aprovechamiento son bajos o si la deserción y reprobación siguen siendo altos. Es decir, se pueden lograr altos niveles de cobertura - como de hecho ha sucedido - en los primeros grados, pero la pirámide

de la población escolar todavía sigue reflejando un sistema dentro del cual son muy pocos los que llegan a los niveles medios y superiores.

El ensayo identifica dos grandes problemas que impiden mejorar la calidad de la educación: a) el esfuerzo de alumnos y maestros en términos de tiempo y dedicación es muy bajo, especialmente en las escuelas públicas; y b) el gasto en educación sigue siendo insuficiente para cubrir las necesidades básicas de insumos, recursos e infraestructura. A todo ésto hay que sumarle el déficit de cobertura que el sistema viene acarreado desde hace décadas y que seguirá creciendo en los próximos veinte años si no se mejoran los niveles de retención del sistema.

En general, el ensayo recalca que una educación de calidad es cara y es difícil. Al decir que es cara, no se sugiere sino que el gasto en educación debe aproximarse a los requerimientos de una economía globalizada donde el desarrollo de las capacidades del aprendizaje guarde relación estrecha con los recursos didácticos disponibles en el aula. De igual manera, al decir que es difícil, no se sugiere sino que deben hacerse esfuerzos mayores en términos de tiempo y dedicación al estudio. En ambos casos, lo que se busca es *equiparar* las destrezas y habilidades de los alumnos y estudiantes de la región para que tengan mejores oportunidades para desempeñarse entre sí y ante el resto de poblaciones del mundo entero.

Lo cierto es que los niños y jóvenes llegan a las escuelas de Centroamérica en condiciones de mucha desigualdad, sobre todo por las grandes diferencias de origen social y económico que todavía imperan en la mayoría de países. Los sistemas escolares no contribuyen a superar estas diferencias porque los recursos y las inversiones en educación se distribuyen de manera muy poco equitativa y terminan favoreciendo a las poblaciones urbanas y a las de ingresos medios y altos.

Para que la educación se convierta en *un verdadero instrumento de desarrollo económico y social* que permita el aprovechamiento pleno del potencial humano de la región centroamericana, será necesario hacer mayores esfuerzos y realizar mayores inversiones en el ámbito de la escuela, el cual es el lugar donde ocurre mayormente el proceso de aprendizaje y formación. Para lograr estos objetivos, se proponen tres medidas puntuales: a) invertir lo máximo en el aula en términos de

recursos de aprendizaje e infraestructura; b) hacer más rigurosa la formación de maestros e intensificar y sistematizar la formación continua del magisterio en servicio; y c) ofrecer mejores condiciones y apoyos a los alumnos que provienen de hogares, comunidades y regiones en desventaja.

Fuera de estas medidas puntuales, será necesario repensar y rediseñar los sistemas educativos en su conjunto para que respondan adecuadamente a los cambios en la estructura de la población estudiantil que seguramente ocurrirá cuando se mejoren los niveles de calidad y retención en las escuelas. Además, el rediseño tiene que tomar en cuenta a la población actualmente excluida del sistema escolar, la cual puede estimarse en cerca de un 35% en las edades correspondientes a los años comprendidos entre el nivel preescolar y el noveno grado. De proyectarse esta proporción hasta el año 2020, el total de niños y jóvenes no atendidos por los sistemas escolares en Centoramérica llegará a más de 3.7 millones.

En resumen, los esfuerzos en el campo de la educación tendrán que incrementarse sustancialmente. Buena parte de este esfuerzo será de tipo monetario (gastos, inversiones) pero debe complementarse con medidas que aprovechen las buenas experiencias que se han logrado en los países centroamericanos y otros del hemisferio. También es indispensable que las partes interesadas en una buena educación - los padres de familia, los empresarios, los funcionarios y los mismos maestros - se preocupen más por mejorar la calidad de la educación en Centroamérica. Sólo cuando eso ocurra puede anticiparse una mejora sustancial en los niveles de calidad y cobertura de la educación centroamericana cónsonos con las demandas y las oportunidades de la globalización.

## Executive summary

This essay analyses the principal successes and the principal remaining problems of the education systems of Central America from the point of view of the requirements and demands of a globalized world which the region aspires to enter in an advantageous position. In fact, Central America has always adjusted its educational systems to the new realities emerging from its changing relations with the outside world. Nevertheless, the present time requires a very special adaptation in education, because incorporation into dynamic chains of production favours people's *capacity* to learn more than the wealth of knowledge or skills at a given moment does.

In recent years, educational systems in Central America have demonstrated, in some countries more than others, the importance of: a) investing substantially and continuously in the area of education; b) reforming curricula, especially at primary level, so as to give more room to key subjects which establish the bases of learning; c) extending the coverage of the school system, first and foremost at primary level (grades 1 to 6); d) introducing new modes of school management in support of decentralization and strengthening local capacity; and e) questioning the cost and forms of operation of higher education institutions, which as a result of the tradition of university autonomy are generally not subject to public supervision. The preceding initiatives are now backed by international cooperation and credit institutions, whose interest and commitment in the field of education suggests a notable change in relation to their previous priorities.

In spite of the initiatives seeking to improve the coverage and efficiency of educational services, educational deficits are still greater than attempts to overcome them. This essay focuses on the problems that hinder improvements in the quality of education, on the premise that little is achieved by extending coverage if the levels of progress are low or if the numbers leaving school before the statutory age and of failures are high. In other words, it is possible to achieve high levels of coverage – as indeed has happened – at primary grades, while the pyramid of the student population continues to reflect a system in which very few people reach the middle and upper levels.

The essay identifies the major problems hindering improvements in the quality of education: a) the effort of pupils and teachers in terms of both

time and dedication is low, especially in state schools; and b) educational expenditure continues to be insufficient to cover the basic necessities in terms of consumables, resources and infrastructure. On top of all this there is the shortfall in coverage to which the system has given rise for decades and which will go on increasing in the next 20 years if the system's retention levels are not improved.

In general, the essay stresses that quality education is both expensive and difficult. In saying that it is expensive, nothing less is suggested than that expenditure on education must come close to the requirements of a globalized economy in which the development of learning capacity is in strict relation to the educational resources available in the classroom. Similarly, by saying that it is difficult, nothing less is suggested than that greater efforts must be made in terms of both time and dedication to study. In both cases, the aim is to *develop* the skills and abilities of the pupils and students in the region to a level which gives them better opportunities to perform both among themselves and before other peoples the world over.

The truth is that children and young people reach schools of Central America in conditions of great inequality, primarily because of the vast differences in social and economic origin still prevalent in the majority of countries. School systems do not contribute toward overcoming these differences because resources and investment in education are distributed in a very inequitable way and end up favouring urban populations and middle- and upper-income groups.

For education to be turned into *a genuine instrument of economic and social development* which permits full exploitation of the human potential of the Central American region, it will be necessary to make greater efforts and make larger investments in schools, the places where the process of learning and education mainly takes place. In order to achieve these objectives, three specific measures are proposed: a) maximum investment in the classroom in terms of learning resources and infrastructure; b) making teacher training more rigorous and intensifying and systematizing the continuous education of serving teachers; and c) offering better conditions and support to pupils from disadvantaged homes, communities and regions.

Apart from these specific measures, it will be necessary to rethink and redesign educational systems as a whole, so that they respond adequately to the changes in the structure of the student population which

are bound to occur when the quality and retention levels in schools improve. Moreover, the redesign will have to take into account the population currently excluded from the school system, which can be estimated at approximately 35% of children in the age groups corresponding to the years between pre-school and ninth-grade level. Projecting this proportion to 2020, the total number of children and young people not catered for by the school systems in Central America will reach more than 3.7 million.

To sum up, efforts in the education field will have to be substantially increased. A good part of this effort will be of the monetary kind (expenditure, investments), but it must be complemented by measures which make use of the positive experience that has been gained in Central American countries and others in the hemisphere. It is also essential for parties with an interest in good education – heads of households, entrepreneurs, government officials and teachers themselves – to do more to improve the quality of education in Central America. Only when that happens can a substantial improvement be expected in quality and coverage levels in Central American education that is in keeping with the demands and opportunities of globalization.

# 1. Una visión retrospectiva de la educación

Toda época ha propiciado formas muy particulares de educación. En algunos momentos, la educación ha sido para muy pocos; en otros, como en el presente, la educación se ha convertido en un derecho al cual podrán aspirar todos sin distinción de género u origen social o étnico. Esto no significa que sea un derecho que se cumple en todos o la mayoría de los casos. Al igual que con la salud y la vivienda, en Centroamérica el acceso a la educación manifiesta grandes desigualdades, pese a décadas de intenciones reiteradas de lograr una cobertura amplia.

Por lo demás, no deben subestimarse los importantes esfuerzos que se han venido haciendo en cada uno de los países de la región centroamericana, en algunos casos con más éxito que en otros. Quizás el gran problema de la educación en Centroamérica es que los logros y los esfuerzos se dan demasiado tarde, cuando las oportunidades han pasado o han sido reemplazadas por otras realidades que exigen todavía mayores esfuerzos y gastos. Es decir, en vez de anticipar el tipo de educación que se necesitará y los esfuerzos que deben hacerse para ponerla al día, en Centroamérica seguimos con un retraso secular que nos ubica en una situación de desventaja crónica frente a otros países con los cuales se nos compara frecuentemente.

## 1.1. La visión “clásica” de la educación (1900-1950)

No fue sino hasta finales del siglo XIX que los gobiernos centroamericanos formularon los primeros planteamientos coherentes de una política educativa. La educación no era para todos, ni en las intenciones ni en la realidad; por ejemplo, todavía no llegaba a muchas zonas rurales, donde lo que se necesitaba era abundante mano de obra no calificada. La educación era, más bien, para las ciudades, para las élites tradicionales y los emergentes sectores medios de profesionales, comerciantes y empleados de gobierno<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> En la República de Guatemala en 1866 había solamente 8.074 alumnos inscritos en un poco más de 150 escuelas públicas; ocho años después, ya en plena época de reformas liberales, el total de alumnos había subido a 20.528 en 358 escuelas, mientras que en 1901 el total de escuelas públicas primarias

El énfasis se mantuvo en una educación moralizante y repetitiva, propia de una concepción que equiparaba la enseñanza con la memorización: la persona educada y culta es la que sabe mucho<sup>2</sup>. Las ciencias, con su enfoque inductivo y cuestionador, no se privilegiaron; la única excepción en este sentido fueron las escuelas politécnicas que se fundaron para la formación de los oficiales profesionales de los nuevos ejércitos de la región.

## 1.2. La educación como componente del desarrollo nacional (1950-1990)

El siguiente cambio importante que vivió la educación en Centroamérica ocurrió alrededor de mediados del siglo XX, precisamente cuando se intentó reorientar el modelo de desarrollo, pasando de la agroexportación y la sociedad rural a la industria y la urbanización. Se privilegiaron la educación técnica y las especializaciones a nivel medio que prepararían a la persona para un empleo en los nuevos rubros de producción en los centros urbanos. También se invirtió más en la educación superior y se abrieron las puertas de las universidades al ingreso de contingentes masivos provenientes de los sectores medios.

Quizás lo más notable de este período fue el incremento del gasto público dedicado a la educación. La ayuda externa también se hizo presente, mediante la asistencia técnica y financiera<sup>3</sup>. En general,

---

llegaba a 1.109 y el total de alumnos inscritos a 48.874. Carlos González Orellana, *Historia de la educación en Guatemala* (Guatemala: Editorial Universitaria, 1980), pp. 280 y 334.

<sup>2</sup> Una misión pedagógica chilena que llegó a Costa Rica en 1935 describió en los siguientes términos los programas de estudio entonces vigentes en ese país: “Están dirigidos más al cultivo de la memoria que de la inteligencia. Sus problemas son demasiado intelectualistas y procuran explicar cómo deben hacerse las cosas en lugar de hacerlas. El Plan de Estudios ... descuida precisamente aquellos aspectos llamados a impulsar la actividad creadora y a permitir el trabajo personal y da, en cambio, una importancia desmedida al aspecto verbalista y literario de la cultura.” Citado en Monge Alfaro, Carlos y Francisco Rivas Ríos, *La educación: fragua de nuestra democracia* (San José, Costa Rica: Editorial Universidad de Costa Rica, 1978), p. 84.

<sup>3</sup> Un ejemplo importante, recordado con nostalgia por maestros que iniciaron sus carreras en la década de 1960, fue la redacción y producción de textos impulsado por ROCAP (oficina regional para Centroamérica de la USAID); estos

después de 1950 se aceptó que la educación debía masificarse, al menos en los primeros años de la educación básica.

Sin embargo, los esfuerzos realizados, con la excepción de Costa Rica, dejaron por fuera del sistema educativo a grandes cantidades de personas. Tanto el crecimiento demográfico desmesurado como los recursos insuficientes dedicados a la educación no permitieron lograr una cobertura que se acercara a la totalidad de la población en edad escolar<sup>4</sup>.

El panorama desalentador se complicó tremendamente con el inicio de los conflictos civiles en la década de 1970 en varios de los países centroamericanos, cuyos gobiernos comenzaron a destinar más recursos a sus fuerzas armadas, restándole recursos – como siempre ocurre – a los programas de índole social. Este fue el caso especialmente en Guatemala, El Salvador y Nicaragua, donde a comienzos de la década de 1990 la inversión en educación se encontraba a niveles abismales.

### 1.3. La educación como prerrequisito para aprovechar las oportunidades de la globalización (1990-2020)

Desde que Centroamérica fue incorporada al dominio europeo siempre ha estado “globalizada” en mayor o menor medida. Sin embargo, la globalización de los tiempos recientes tiene características propias que le imponen exigencias muy especiales a los sistemas educativos. Cuando en tiempos de la industrialización y la tecnificación agrícola se sabía con cierta precisión lo que se buscaba de un sistema educativo,

---

textos fueron utilizados en los países de la región a manera de integrar esfuerzos y rebajar costos.

<sup>4</sup> El censo escolar de Guatemala realizado en 1946, ya instalado el gobierno reformista de Juan José Arévalo, demostró que en el medio rural solamente 80.000 niños de los 331.000 en edad escolar asistían a la escuela. Ya avanzado el proyecto reformista, en 1950, la población escolar total de Guatemala ascendía a cerca de 535.000 niños, de los cuales solamente 165.000 asistían a la escuela. Entre la población indígena de Guatemala, la situación era peor: en 1950 el 89.2% de la población indígena en edad escolar no asistía a la escuela. González Orellana, *Historia de la educación en Guatemala*, p. 401.

en tiempos de la globalización actual lo que reina es una incertidumbre sobre el rumbo o el destino de cada economía nacional.

Ahora la globalización sustituye las políticas nacionales de desarrollo con las fuerzas del mercado y las ventajas competitivas. Esto obliga a cada país a esforzarse por ofrecer lo mejor de sí, incluyendo una población calificada, ya no para las tareas propias de la agroexportación, sino que para aprovechar las oportunidades de las cadenas productivas globales que van desde la maquila más elemental hasta la fabricación de componentes para sistemas de computación.

Es obvio que el sentido y la orientación de la educación deben cambiar en un entorno tan distinto. Ya no se trata de transmitir e inculcar conocimientos a granel – memorizados y repetidos – ni de formar al individuo para ocupar un determinado puesto de trabajo. Mas bien, se trata de preparar a las personas para que puedan desempeñarse en una gama de empleos donde se valora no sólo lo que la persona sabe, sino su capacidad para aprender sobre la marcha.

Esto impone grandes retos a los sistemas educativos. De una educación memorística relativamente “fácil” de poner en práctica, ahora se demanda una educación que privilegia las habilidades del aprendizaje, del discernimiento, del manejo de los números y de la lectura analítica. En resumidas cuentas, ya no es posible aceptar como suficiente una educación barata y fácil. De ahora en adelante, la capacidad de un país para competir se medirá en función de un sistema educativo que exige más y que, inevitablemente, costará más. Este escrito intentará comprobar la veracidad de esta afirmación.

## **2. Los principales aciertos de la educación centroamericana**

Pese a las evaluaciones generalmente deficientes que se hacen rutinariamente a los sistemas educativos centroamericanos, lo cierto es que la región ha vivido importantes avances en lo que se refiere a cobertura y calidad de la educación, en algunos países más que en otros. En su conjunto, existen suficientes ejemplos de lo que debe hacerse para que la educación rinda frutos y tenga un impacto significativo sobre los procesos de desarrollo. A continuación se listan algunos de estos esfuerzos y logros.

### **2.1. La importancia de la inversión prolongada y significativa en educación**

Quizás una de las principales lecciones que se puede sacar de la experiencia educativa centroamericana de los últimos años es que el gasto en educación – algunos prefieren llamarle, con toda razón, una inversión – no sólo debe ser fuerte, sino también constante para que rinda frutos importantes. A diferencia de las inversiones en obras públicas o en defensa, que pueden fluctuar de un año para otro sin alterar mayor cosa los niveles de bienestar de la población, el gasto que un país hace en el sector educativo tiene que ser constante y, en la medida de lo posible, a niveles altos si quiere lograr impactos significativos en los rendimientos.

El caso centroamericano más relevante es el de Costa Rica, donde el presupuesto destinado a educación pública no ha bajado del 4% en las últimas dos décadas. Inclusive, en los últimos tres años muestra un crecimiento notable (Ver Cuadro 1).

La relación entre gasto y calidad educativa no tiene porque ser mecánico. Un país puede gastar mucho en educación y no obtener los resultados deseados. También es posible que un país gaste una

proporción alta de su PIB en educación pero si éste es bajo, el gasto en educación también será reducido<sup>5</sup>.

Sin embargo, es una verdad de perogrullo que cuanto más se gaste en educación, *por lo general* puede esperarse un rendimiento mejor por una muy sencilla razón: habrá mejores condiciones para realizar la labor educativa, desde sueldos más altos para los docentes hasta mayor cantidad de textos y equipo de laboratorio, pasando por mejores institutos de formación y capacitación de los maestros, mejores edificaciones escolares y mayores posibilidades de corregir los déficits nutricionales que actualmente padecen tantos escolares de la región.

Cuadro 1: Costa Rica  
Proporción del PIB dedicado a educación

Año	% del PIB
1983	4.5%
1988	4.0%
1993	4.3%
1996	5.1%
1997	5.1%
1998	6.0%

Fuente: Costa Rica, Ministerio de Educación Pública, *Informe de labores de 1997-1998. Las transformaciones educativas de finales de siglo XX: Sentando las bases para el siglo XXI* (San José, Costa Rica: 1 de mayo de 1998), p. 11.

Debe insistirse en este punto porque existe la tendencia (o la tentación) de buscar “soluciones” al problema de la educación mediante programas focalizados que no cuestan mucho pero de los cuales se espera grandes resultados. Lo cierto es que la educación no puede entenderse como un conjunto de acciones aisladas, sino que como un sistema cuyas partes se interrelacionan y refuerzan o debilitan mutuamente. A un sistema educativo materialmente pobre se le puede sacar

---

<sup>5</sup> Honduras gasta un 4.7% de su PIB en educación, lo cual no está muy por debajo de la cifra comparable para Costa Rica, pero como su base económica es reducida, su gasto real en educación sigue siendo modesto.

un poco más de rendimiento mediante la introducción de procedimientos más eficientes, pero tiene sus límites.

Por ejemplo, la descentralización o desconcentración de los servicios administrativos puede agilizar mucho las compras y los pagos de salarios, pero si los presupuestos para tales gastos siguen siendo bajos, el resultado no deja de ser sino una reasignación de la administración de la austeridad (por no decir de la pobreza) en la educación. De igual manera, el involucramiento de los padres o representantes en la conducción de las escuelas puede redundar en un mejor aprovechamiento del tiempo de los alumnos y los maestros, pero si la escuela no cuenta con los recursos educativos mínimos – o si los alumnos siguen llegando a la escuela sin haber desayunado – las bondades de la participación de la comunidad se verán seriamente restringidos.

## 2.2. La reforma de los currículos

Uno de los más interesantes cambios que se ha introducido en los sistemas escolares centroamericanos en los últimos años ha sido la reducción del número de materias que los estudiantes cursan simultáneamente, especialmente en el nivel de la educación básica (los grados del 1 al 9). También se han replanteado los contenidos de la educación media (los bachilleratos) para separar aquellos que apuntan a la formación técnica de los que preparan más bien para la educación superior.

La lógica tras estas reformas tiene que ver con el sentido de la educación, que puede plantearse en términos del binomio: acumulación de conocimientos vs. acumulación de habilidades de aprendizaje. Bajo los esquemas educativos anteriores a la década de 1980, los contenidos de la educación tendían hacia lo enciclopédico debido a varias razones: a) se presumía que la educación era precisamente una acumulación de conocimientos; b) el grueso de la población estudiantil no pasaba mucho tiempo dentro del sistema educativo, por lo que había que aprovechar ese tiempo para que absorbiera el máximo de conocimientos; c) la falta de materiales educativos necesarios para el estudio individual (textos, libros de apresto) obligaba a los maestros a convertirse en transmisores del conocimiento y no de las habilidades del aprendizaje; y d) la misma tradición heredada desde los tiempos

del auge del sistema “lancasteriano” siguió pesando en la formación y la práctica docente<sup>6</sup>.

La “simplificación” de los currículos ofrece importantes ventajas sobre los esquemas anteriores. En primer lugar, los maestros pueden concentrarse más en el desarrollo de las habilidades de aprendizaje entre sus alumnos. En segundo lugar, pueden pedir a los alumnos un mayor esfuerzo de estudio individual en la medida que dominan la lectura y la aritmética. Y finalmente, la simplificación de los currículos también simplifica la producción de materiales educativos, a los cuales puede dedicarse mayores esfuerzos y recursos en busca de la mejor calidad posible.

Desde la perspectiva de los sectores productivos, la simplificación de los currículos también resulta conveniente porque en la medida de que los alumnos dominan las habilidades que les permiten aprender mejor, en esa medida también las empresas pueden capacitar más fácilmente a sus empleados. A nivel global, las cadenas productivas son cambiantes y las empresas deben estar en condiciones de absorber nuevas tecnologías y dedicarse a nuevas líneas de producción sin demasiados tropiezos.

### 2.3. La creciente cobertura de la educación

A pesar de que la educación pública tiene una trayectoria dilatada en Centroamérica, las coberturas masivas de la población en edad escolar son de reciente data. Dichas coberturas se han logrado casi siempre entre la población escolar de los primeros grados, debido a los consabidos problemas de la deserción y el fracaso escolar después del segundo o tercer grado de primaria. No obstante, la intención de lograr coberturas cercanas al 100% ya no es un sueño. En el caso de Costa Rica y Belice, por ejemplo, es ya una realidad para ciertos grados.

---

<sup>6</sup> El sistema “lancasteriano” tuvo cierto auge en el siglo XIX. Consistía en la utilización de los alumnos más aventajados para que enseñaran a los otros mediante un sistema de preguntas y respuestas que no era más que una memorización de datos.

Las cifras globales para la región no dejan de ser impresionantes. Entre 1992 y 1997, la matrícula inicial se incrementó en un 16% hasta llegar a un total de más de 7.7 millones de inscritos (Ver Cuadro 2).

Es notable el esfuerzo que hace el sector público en este sentido: el 81.8% de la matrícula total en los tres niveles fue atendido en 1997 por escuelas y colegios financiados por el estado. En el nivel de la educación primaria, el estado absorbió al 88% de todos los alumnos y en el nivel de preescolar la cifra fue de un 75.5%. Solamente en la educación secundaria se reduce notablemente la participación de los colegios públicos, cuya matrícula representa el 61.6% del total<sup>7</sup>.

Evidentemente, existen diferencias importantes entre unos países y otros. Costa Rica tiene el mayor porcentaje de su población estudiantil en instituciones públicas (el 90.3%), mientras que Guatemala arroja la cifra más baja (apenas el 74.8%). Al comparar niveles entre países, las diferencias son todavía más agudas: mientras que el 86.6% de los estudiantes de secundaria de Costa Rica asisten a colegios públicos, apenas el 35.6% lo hacen en Guatemala<sup>8</sup>.

Aparte de las diferencias anotadas, la cobertura escolar en Centroamérica en la actualidad ha logrado equiparar con bastante uniformidad la participación de mujeres y hombres en los salones de clase. En 1997, la mayor desproporción por género se dio en Guatemala, donde en los niveles de preescolar, primaria y secundaria el 53.4% de los alumnos eran varones. En los demás países, la proporción de uno u otro no bajaba del 49%. Incluso, en Honduras y Nicaragua la proporción de mujeres fue ligeramente superior al de varones, mientras que en Belice fue de 48.5% en la primaria en 1996<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (CECC), *Anuario centroamericano de estadísticas de educación. 1997* (San José, Costa Rica: octubre de 1998), pp. 20-21. Estas estadísticas no incluyen a Belice, donde todos los establecimientos del sistema educativo, ya sean públicos como privados, reciben fondos del estado para su funcionamiento.

<sup>8</sup> Idem., p. 20.

<sup>9</sup> Idem., p. 48; y Belice, *Transforming Education in Belize for the 21<sup>st</sup> Century*, p. 59.

Cuadro 2: Centroamérica  
Matrícula inicial en escuelas públicas y privadas  
por país y nivel (1992-1997)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
<b>Preescolar</b>	527.876	553.303	615.187	648.063	697.786	739.715
Belice	3.377	3.162	3.311	3.306	3.355	3.313
Guatemala	190.405	193.061	199.629	208.870	216.981	221.762
El Salvador	106.305	115.299	141.370	156.985	167.016	179.046
Honduras	63.574	64.876	69.726	72.282	80.459	86.064
Nicaragua	70.300	79.543	97.163	99.145	115.532	133.086
Costa Rica	60.667	61.780	62.692	65.955	68.198	71.104
Panamá	33.248	35.582	41.296	41.520	46.245	45.340

<b>Primaria</b>	4.934.556	5.086.910	5.189.948	5.305.013	5.390.405	5.519.692
Belice	48.612	50.291	51.377	52.994	53.110	53.118
Guatemala	1.346.602	1.394.831	1.412.720	1.464.417	1.504.741	1.539.470
El Salvador	1.051.819	1.071.600	1.097.452	1.146.009	1.147.394	1.191.052
Honduras	959.466	990.352	1.008.181	1.008.092	1.032.595	1.054.964
Nicaragua	703.854	737.476	765.972	764.587	762.712	777.917
Costa Rica	471.049	484.958	495.879	507.037	518.603	525.273
Panamá	353.154	357.402	358.367	361.877	371.250	377.898

<b>Media</b>	1.197.355	1.253.757	1.346.901	1.375.095	1.408.142	1.466.002
Belice	9.457	9.886	10.147	10.648	10.912	11.260
Guatemala	322.644	334.383	357.878	317.044	322.357	317.396
El Salvador	105.650	118.115	130.113	144.171	143.588	152.474
Honduras	194.357	203.192	231.696	251.661	266.538	271.110
Nicaragua	186.924	195.629	211.739	228.130	235.492	270.456
Costa Rica	177.276	186.043	196.553	207.231	208.233	220.151
Panamá	201.047	206.509	208.775	216.210	221.022	223.155
<b>TOTAL</b>	<b>6.659.787</b>	<b>6.893.970</b>	<b>7.152.036</b>	<b>7.328.171</b>	<b>7.496.333</b>	<b>7.725.409</b>

Fuente: Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (CECC), *Anuario centroamericano de estadísticas de educación. 1997* (San José, Costa Rica: octubre de 1998), pp. 39-41; y Belice, Ministry of Education and Sports, *Transforming Education in Belize for the 21<sup>st</sup> Century*, p. 59 y Planning Unit, 1998.

#### 2.4. La reducción del analfabetismo

Hace algún tiempo, una de las principales preocupaciones de los encargados de la política educativa en la región era la erradicación del analfabetismo. En varios países se desarrollaron campañas para alfabetizar a la población, especialmente entre los adultos. En el caso de la Nicaragua revolucionaria, la alfabetización adquirió características de cruzada nacional.

Tanto las campañas para alfabetizar a la población como la labor constante del sistema educativo regular han hecho mella en los niveles de analfabetismo en la región. En algunos países los niveles son bastante bajos, como Costa Rica y Panamá; en otros, como Guatemala y Nicaragua, todavía son excesivamente altos (Ver Cuadro 3). Lo cierto es que no es posible erradicar el analfabetismo sin esfuerzos intensos y constantes, es decir, sin la ampliación del sistema de educación formal. En Guatemala, el analfabetismo en 1950 era de 72% entre la población mayor de siete años; cuarenta y cinco años después la proporción es poco menos de la mitad entre la población mayor de quince años<sup>10</sup>.

Resulta evidente que para los tiempos actuales una reducción del analfabetismo es necesaria pero no suficiente como logro importante del esfuerzo educativo. Aparte de los problemas bien conocidos del analfabetismo funcional en el que tantos alfabetizados vuelven a caer, la incorporación de la región a los retos y las oportunidades del nuevo siglo tiene que hacerse con una población que sabe mucho más que leer y escribir.

Cuadro 3: Centroamérica  
Analfabetismo de la población de 15 años y más

País	Año	Absoluto	Relativo (%)
Belice	1996	33.225	24.9
Guatemala	1994	2.046.366	34.9
Honduras	1997	851.963	21.0
El Salvador	1996	779.720	22.2
Nicaragua	1995	-	25.8
Costa Rica	1994	112.946	7.4
Panamá	1990	189.184	10.7

Fuente: Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (CECC), *Anuario centroamericano de estadísticas de educación. 1997* (San José, Costa Rica: octubre de 1998), p. 108; y Belice, Central Statistical Office, *1996 National Literacy Survey*.

<sup>10</sup> Carlos González Orellana, *Historia de la educación en Guatemala*, p. 402. Entre 1945 y 1950, las campañas alfabetizadoras abarcaron a un total de 82.300 personas; según el censo de 1950, sin embargo, el número de analfabetos llegaba a 1.553.000 personas.

En primer lugar, no será suficiente que las personas sepan leer; tienen que saber leer rápidamente y analíticamente. Uno de los problemas de muchos estudiantes que pasan de un nivel del sistema educativo a otro es que no están en condiciones de procesar la cantidad de material de lectura que se les exige estudiar.

En segundo lugar, la lectura rápida no es un requisito exclusivamente del sistema educativo; también la empresa necesita de personas que tienen una capacidad desarrollada de lectura para poder manejar los sistemas informáticos modernos, contrario a la creencia de que las computadoras exigen al usuario de un dominio de la lectura en tanto hacen abundante uso de lo visual. Lo cierto es que la lectura todavía es por lejos el mecanismo más rápido para absorber conocimientos e información del cual disponemos.

En tercer lugar, una capacidad desarrollada de lectura – combinada con oportunidades abundantes para leer – permite también desarrollar la capacidad de redacción y de habla, sin la cual no es posible que las poblaciones se mantengan en comunicación fluída y constante. Esto es particularmente importante en aquellas regiones donde ocurren fuertes procesos migratorios acompañados por contactos intensos entre culturas e idiomas.

En resumidas cuentas, nunca ha sido tan importante saber leer y escribir, pero con niveles de eficacia y velocidad mucho mayores a los que se exigían antes.

## 2.5. El nuevo énfasis en la educación por parte de los organismos internacionales de cooperación y crédito

Buena parte de los cambios que se han operado en los sistemas educativos centroamericanos en los últimos años tienen el respaldo – técnico y financiero – de los organismos internacionales de cooperación y crédito. Después de décadas de invertir en grandes obras de infraestructura, se aprecia un cambio de énfasis de estas instituciones hacia lo que podría llamarse, en términos generales, “desarrollo del capital humano”.

La fórmula que aplican es muy sencilla: es más probable que una población se desarrolle si sus componentes individuales son capaces de contribuir a mejorar sus condiciones de vida que si el estado u otro

ente regulador y distribuidor se encarga de hacerlo. Esto combina perfectamente bien con los planteamientos neoliberales de nuestros tiempos, pero también obedece a una lógica que tiene un peso propio: los problemas del desarrollo no son exclusivamente nacionales o regionales, por lo que es conveniente el fortalecimiento de las capacidades locales para resolver y superar ciertos tipos de problemas que no pueden atacarse con eficacia desde un centro político o administrativo, tales como el deterioro ambiental, el crecimiento demográfico exagerado, y múltiples aspectos del desarrollo local.

Consecuente con el nuevo énfasis sobre el desarrollo, las instituciones multilaterales y bilaterales de asistencia y crédito han incrementado notablemente su asignación de recursos para la educación en Centroamérica. Por ejemplo, en 1996 el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM) y la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos (USAID) tenían comprometidos US\$384 millones para proyectos relacionados con la reforma de la educación en cuatro países centroamericanos (Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua). A comienzos de 1999, solamente el BID estaba financiando proyectos educativos por un valor total de US\$268 millones en la región centroamericana<sup>11</sup>.

Por supuesto, la asistencia financiera y técnica tiene un costo: buena parte de los fondos son préstamos que deberán ser repagados con el tiempo aunque las condiciones son generalmente bastante generosas. La participación de estas agencias también reduce el nivel de iniciativa y responsabilidad de los gobiernos y las instituciones nacionales, lo cual no es necesariamente perjudicial para los sistemas educativos, pero no siempre contribuye al fortalecimiento institucional del sector educación<sup>12</sup>.

Finalmente, es importante recordar que la ayuda externa generalmente se orienta al estudio y arranque de programas y proyectos innovado-

---

<sup>11</sup> Alvarez, Benjamín, et al., "Education in Central America" (Harvard Institute for International Development, mayo de 1999), p. 14.

<sup>12</sup> Arrien, Juan B., et al., *La educación y la reforma de la educación en cinco países centroamericanos* (Managua: PREAL-UCA-Fundación Ford, 1998), p. 98.

res, no a su mantenimiento a través del tiempo. Si se quiere extender, profundizar y mantener los programas y proyectos nuevos, necesariamente tendrán que asignarse más recursos a tal efecto, lo que significa nada menos que un incremento del gasto en educación.

## 2.6. La introducción de nuevas modalidades de gestión escolar

El énfasis en el fomento de las capacidades locales para hacerle frente a los problemas del desarrollo tiene su variante en el sistema educativo: la escuela debe estar más atenta a su entorno, convirtiéndose en un centro de confluencia de variados intereses que responde no solamente a los alumnos y los maestros, sino que a la comunidad entera. El planteamiento subyacente es muy sencillo: el aprendizaje de los alumnos en la escuela será más eficaz si el entorno en que se mueven – la familia, las autoridades locales, las organizaciones sociales – les es propicio. Dicho en otras palabras, entre más atención e interés se le preste a la escuela, a los maestros y a los alumnos, mejores serán los resultados del aprendizaje.

El modelo es importado de Estados Unidos de América, donde la educación es un asunto que concierne directamente a los habitantes de los distritos escolares desde hace mucho tiempo. A diferencia de la tradición centralista de la educación en Latinoamérica, la educación estadounidense ha sido de las actividades públicas más descentralizadas. Hasta las autoridades educativas son electas por los ciudadanos de los distritos, quienes aprueban también el presupuesto para la educación y los impuestos que deben cobrarse para sufragarla.

Semejante modelo no puede ser trasladado del todo a los ámbitos centroamericanos, pero algunas de sus bondades pueden adaptarse siempre y cuando exista la voluntad local de involucrarse en la labor educativa. Una de las principales virtudes de la gestión descentralizada de la educación es que permite una mejor fiscalización de la marcha de la escuela por parte de los interesados. Esto es particularmente importante cuando se trata de corregir los problemas de ausentismo de los maestros y de los alumnos. También puede resultar conveniente para la contratación de mejoras o la compra oportuna de los insumos básicos que se necesitan para el funcionamiento de la escuela.

Sin embargo, la pobreza material de muchas comunidades en la región no permitirá que el financiamiento para la escuela también provenga de los mismos habitantes. La reciente experiencia nicaragüense de cobrar por la educación que imparten las escuelas públicas no es bien vista ni por la población de usuarios ni por los maestros. Si se quiere que la educación sea un factor de equidad social, será indispensable seguir con una política de subsidios a las escuelas en zonas pobres, que son, por supuesto, la mayoría en Centroamérica.

En todo caso, la experiencia de gestión escolar comunal y descentralización administrativa es bastante reciente y las evaluaciones todavía están realizándose<sup>13</sup>.

## 2.7. La educación superior se está valorando y cuestionando

Durante muchos años, las universidades en Centroamérica no formaron parte del debate sobre la calidad de la educación. Si acaso, eran parte del debate político, ya que en los países bajo regímenes militares se convirtieron en los reductos de la oposición. Hasta 1960 todas las universidades en Centroamérica eran públicas, de tal manera que las discusiones y polémicas sobre su funcionamiento tenían que ver con la autonomía, los presupuestos y las elecciones de sus autoridades.

Hasta 1960, aproximadamente, las universidades recibían a relativamente pocos estudiantes, ya que la masificación de la educación primaria y secundaria todavía no producía suficientes bachilleres como para abarrotar las aulas universitarias. Sin embargo, a partir de la década de 1960, la educación universitaria adquirió un nuevo atrac-

---

<sup>13</sup> Un estudio reciente comparó resultados de pruebas de suficiencia en terceros grados de escuelas EDUCO (descentralizadas y administradas por la comunidad) y no EDUCO en El Salvador para determinar el impacto del ausentismo de maestros y el entorno socioeconómico de los alumnos. En general, la evidencia sugiere que los alumnos en escuelas no EDUCO tienen resultados ligeramente mejores pero que al incluir otras variables los resultados son iguales. Las escuelas EDUCO sí logran reducir el ausentismo de los maestros y, por ende, de los alumnos. Por lo demás, la descentralización y participación de los padres per se no afecta los resultados de las pruebas. Jiménez, Emmanuel y Yasuyuki Sawada, "Do Community-Managed Schools Work? An Evaluation of El Salvador's EDUCO Program" (Paper No. 8, Impact Evaluation of Educational Reforms, Development Research Group, The World Bank, February 1998).

tivo, especialmente entre las capas medias que comenzaban a demandar más educación para sus hijos. No debe sorprender, entonces, que durante esta década se incrementó notablemente la matrícula universitaria y se fundaron las primeras universidades privadas en la región. En los últimos cuarenta años, por lo tanto, se ha pasado de unas pocas universidades públicas en cada país a decenas de universidades públicas y privadas.

No todas las universidades nuevas – como tampoco todas las viejas – están cumpliendo a cabalidad con su papel. En primer lugar, las universidades centroamericanas rara vez son creadoras del saber porque la enorme mayoría de sus catedráticos no llegan sino a impartir la clase, para volver inmediatamente a su trabajo principal en otro lado. Tampoco existe una tradición de investigación y difusión del conocimiento. Puede argumentarse que éstas no son funciones principales de la universidad centroamericana, porque el conocimiento puede importarse a menor costo desde otros centros de estudio en el extranjero. Pero si esto es cierto, habría que replantearse todo el concepto de universidad. También habría que preguntarse si no existen algunos aspectos del conocimiento que *deberían* generarse en el medio centroamericano, por ejemplo, aquellos relacionados con el deterioro ambiental, con la explotación de energía renovable y con las políticas de descentralización administrativa.

En segundo lugar, las universidades son de los eslabones más ineficientes del sistema educativo. Abren sus puertas de entrada a cuantos quieran ingresar (o los que puedan pagar, en el caso de las privadas) para después cerrar la puerta de salida. La Universidad de San Carlos de Guatemala, con 85.000 estudiantes en 1998, solamente graduó a 2.100 ese año. Las universidades hondureñas, públicas y privadas, con alrededor de 55.000 estudiantes en 1995, graduaron a solamente 3.400<sup>14</sup>. La paradoja de estos números se explica por la sencilla razón de que la política de puertas abiertas deja entrar a los

---

<sup>14</sup> García-Ruiz, Jesús, *La universidad a las puertas del tercer milenio* (Guatemala: Ediciones AMEU, 1998), p. 92; y Van Steenwyk, Ned y Marco Tulio Mejía R., *Honduras 2000. Recursos humanos y perspectivas para el crecimiento económico* (Tegucigalpa: Colección Escuela Morazánica, Publicación No. 5, 1996), pp. 15-17.

que no están realmente capacitados para desempeñarse como estudiantes universitarios o que trabajan y estudian a la vez, lo que les impide rendir debidamente. El resultado para muchos es el fracaso o la prolongación de la carrera durante dos o tres veces más tiempo del que se estipula en el plan de estudios.

Y en tercer lugar, los problemas asociados con la investigación y la docencia universitarias llevan al cuestionamiento del gasto público en la educación superior. Nadie sugiere que la educación universitaria deba ser más barata que la primaria o la secundaria. Sin embargo, las grandes necesidades que tienen las escuelas y los alumnos en los niveles básicos contrasta con la relativa holgura con que operan las universidades, lo que contribuye al debate sobre los costos de la educación superior.

### **3. Los grandes déficits de la educación centroamericana actual**

Pese a los avances de los planteamientos novedosos, la educación centroamericana sigue con más déficits que aciertos. No hay que ver solamente la multiplicidad de reformas educativas e innovaciones pedagógicas para darse cuenta de que es bastante lo que anda mal con la educación, porque es mucho lo que hay que corregir. Mas no hay que esperar milagros tampoco. Los sistemas educativos cargan con una inercia tremenda, herencia de la misma indiferencia con la cual se ha tratado generalmente la educación.

A continuación se listan algunos de los problemas más destacados de la educación en Centroamérica, sin que el orden refleje necesariamente una escala de importancia.

#### **3.1. La educación que se recibe es insuficiente**

En su formulación más sencilla, el problema de la educación en Centroamérica es que se aprende muy poco. Es cierto que la pedagogía puede mejorarse, que los materiales educativos pueden ser más abundantes, y que la descentralización de la administración escolar puede reducir el tiempo de los trámites para alumnos, maestros y padres de familia. Pero no es cierto que con estudiar menos se va a aprender más. Todo lo contrario: el estudio exitoso cuesta esfuerzo y tiempo. No es casualidad que entre más desarrollada una sociedad, más tiempo permanece su población en el sistema educativo.

El problema del insuficiente esfuerzo y tiempo dedicado a la educación en Centroamérica no es nuevo, pero ahora adquiere visos de crisis porque se sigue educando para una realidad que ha cambiado radicalmente desde hace, al menos, un cuarto de siglo<sup>15</sup>. El manejo de la lectura y de las operaciones numéricas básicas ya no es suficiente base de conocimientos para una población que se está urbanizando

---

<sup>15</sup> La excepción a esta realidad, como siempre, es Costa Rica, cuyos niveles educativos ya son suficientemente altos como para atraer inversiones de la más avanzada tecnología electrónica.

rápidamente y que, en muchos casos, termina emigrando del todo. Además, la situación crítica del agro centroamericano, producto de un deterioro de los recursos naturales y de una apertura a las importaciones de víveres más baratos de otras partes del mundo, sugiere que ya no será posible que grandes contingentes de población sobrevivan dedicándose a una agricultura rudimentaria y alguno que otro trabajo asalariado temporal. Ahora, finalmente, la verdadera riqueza de Centroamérica será la inteligencia de su población.

El cultivo de la inteligencia de la población comienza por el reconocimiento de que el tiempo dedicado al estudio en las escuelas y colegios tiene que incrementarse. En varios países centroamericanos, el afán de incrementar la cobertura de la población escolar llevó a la creación de escuelas con dos – y hasta tres – turnos. En consecuencia, la jornada escolar se redujo para acomodar al mayor número de alumnos en una escuela. En El Salvador, por ejemplo, se estimó que el promedio de asistencia a clase de los alumnos de primaria no pasaba de tres horas diarias en 1995. En Honduras, el horario escolar real es, igualmente, de unas 3 horas diarias durante apenas uno 160 días efectivos de clase, lo que da un total de 480 horas de asistencia a clase por año, comparado con ochocientas horas en los países de la OECD<sup>16</sup>.

Si el tiempo de permanencia de los alumnos en la escuela guarda alguna relación con la adquisición de conocimientos y destrezas, entonces podría concluirse que un alumno que termina el sexto grado habrá acumulado un déficit de conocimientos y destrezas equivalente a uno o dos años de estudio porque la jornada simplemente es muy corta. Pero el problema no termina allí, porque muchos alumnos ni siquiera llegan al sexto grado, lo cual apunta al segundo gran problema de la eficiencia del sistema: la repitencia y el fracaso.

---

<sup>16</sup> Reimers, Fernando, coordinador, *La educación en El Salvador de cara al siglo XXI. Desafíos y oportunidades* (San Salvador: UCA Editores, 1995), p. 243; y Honduras, Secretaría de Educación, *Educación y desarrollo. Estudio sectorial-plan decenal*, pp. 160-161. Compárese la realidad de Costa Rica, donde el año escolar se incrementó en 1998 hasta doscientos días. Costa Rica, Ministerio de Educación Pública, *Informe de labores de 1997-1998. Las transformaciones educativas de finales de siglo XX: Sentando las bases para el siglo XXI* (San José, Costa Rica: 1 de mayo de 1998), p. 11.

### 3.2. Las altas tasas de repitencia y extraedad

Los sistemas educativos centroamericanos pueden sentirse satisfechos de haber logrado tasas de cobertura bastante altas en los primeros tres grados de primaria. Incluso, algunos gobiernos han explicitado sus prioridades educativas en función de un apoyo primordial a los primeros tres grados. Sin embargo, lo cierto es que a partir del tercer grado – si no antes – las cifras de repitencia y fracaso son preocupantes. A nivel centroamericano, las estadísticas oficiales muestran una tasa de repitencia de 10.2% durante el año escolar de 1997 en el nivel de primaria; en el de secundaria la tasa fue algo inferior, un 6.9% (Ver Cuadro 4).

Cuadro 4: Centroamérica  
Tasas de repitencia (1997)  
(niveles de primaria y secundaria)

País	Total/país	Primaria	Secundaria
Guatemala	12.6	14.5	3.4
Belice	10.0	10.3	8.6
Honduras	9.9	9.7	10.3
El Salvador	3.7	4.1	0.5
Nicaragua	11.1	12.6	6.7
Costa Rica	10.8	10.1	12.3
Panamá	7.9	8.5	7.1

Fuente: Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (CECC), *Anuario Centroamericano. 1997*, p. 58; y Belice, Ministry of Education and Sports, *Transforming Education in Belize for the 21st Century* (Belmopán: August 1999), pp. 5-6. Debe aclararse que en Belice el ciclo de primaria abarca ocho grados.

Un estudio más preciso con base al seguimiento de cohortes de alumnos de los primeros seis grados arroja resultados más ilustrativos. (Ver Cuadro 5). Como puede observarse, en el caso de Nicaragua un alumno promedio permanece cuatro años adicionales en la escuela para completar los seis grados de la primaria. Aun en Panamá, el país que sale mejor parado bajo este indicador, el alumno promedio necesita un año adicional a los seis reglamentarios para completar la primaria.

**Cuadro 5: Centroamérica**  
Indicadores de eficiencia (1997) (por cohorte)

País	Graduados del sexto grado	Años/alumno por graduado	Años para completar un año lectivo
Guatemala	559	9.3	1.55
El Salvador	721	7.4	1.24
Nicaragua	400	10.3	1.71
Costa Rica	801	7.7	1.28
Panamá	852	7.1	1.18

Fuente: Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (CECC), *Anuario Centroamericano. 1997*, p. 105.

Un aspecto de la repitencia que es particularmente preocupante es que ocurre con más frecuencia en los primeros años de la educación primaria. Es decir, muchos alumnos comienzan su vida escolar con un tropiezo en el primer o segundo año, tal como se puede apreciar en el Cuadro 6. En el caso de Guatemala, menos de las dos terceras partes de los alumnos aprueban el primer grado; en El Salvador, es de menos de la tres cuartas partes. Ya en el sexto grado la situación es mucho más favorable: casi todos los alumnos lo aprueban. Pero después viene otro bajón tremendo para los que pasan al séptimo: en Guatemala, menos del 40% lo aprueba y en Costa Rica, sorprendentemente, menos del 60%.

**Cuadro 6: Tasas de promoción de un grado a otro (1997) (porcentaje)**

País	Grado 1	Grado 2	Grado 3	Grado 4	Grado 5	Grado 6	Grado 7
<b>Belice</b>	87.9	92.2	90.9	90.8	90.2	90.6	91.6
<b>Guatemala</b>	60.8	75.5	79.7	82.8	86.0	93.3	39.7
<b>Honduras</b>	79.9	86.4	87.7	90.3	92.3	97.8	85.5
<b>El Salvador</b>	69.5	89.2	87.7	99.5	96.2	100.0	95.1
<b>Nicaragua</b>	83.4	81.2	80.2	77.0	82.1	97.4	71.2
<b>Costa Rica</b>	80.1	87.5	89.3	85.3	87.3	94.2	57.7
<b>Panamá</b>	82.5	87.3	90.6	93.4	94.6	97.8	81.1

Fuente: Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (CECC), *Anuario Centroamericano. 1997*, p. 102; y Belice, Ministry of Education and Sports, Planning Unit.

¿Cómo explicar el problema de la repitencia? Evidentemente, la repitencia es consecuencia de un rendimiento inaceptable por parte del

alumno *tal y como lo percibe el docente*, quien tiene la última palabra; es decir, la repitencia es resultado del bajo rendimiento académico del alumno que se refleja en las bajas notas que le pone el maestro. Un estudio realizado por Noel McGinn en Honduras en 1992 demostró que el repetir un grado no enseña a los alumnos las destrezas que no aprendieron en la primera vuelta; inclusive, los que repiten un grado tienen mayores probabilidades de repetirlo de nuevo<sup>17</sup>.

En el estudio de McGinn, las causas de la repitencia fueron percibidas de varias formas por funcionarios, directores, maestros y padres de familia. Los funcionarios destacaron las ineficiencias didácticas de los maestros, mientras que los directores y los maestros destacaron la situación económica (asociados con la pobreza y el trabajo infantil) de las familias de los alumnos. Los padres de familia fueron los únicos que identificaron la repitencia como producto de que el alumno no haya aprendido lo suficiente.

Lo cierto es que la repitencia aumenta el tamaño de los grupos en las aulas, reduce la calidad de la educación y contribuye a aumentar el índice de fracaso. También encarece considerablemente el costo de la educación. Según el estudio de McGinn, en Latinoamérica el egresado promedio de primaria requiere 9.9 años para terminar el sexto grado; es decir, si se supera la repitencia, se podría gastar 60% más en cada estudiante. La Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana también ha hecho cálculos del costo adicional que significan los alumnos repitentes en el sector público en Centroamérica en 1997: US\$87.7 millones, lo que equivale al 6.6% de total de los presupuestos de educación del istmo<sup>18</sup>.

El problema de la repitencia está asociado con el de la extraedad: los alumnos que se van rezagando se encuentran con compañeros de aula que son progresivamente más jóvenes que ellos. Lo mismo ocurre

---

<sup>17</sup> Noel McGinn et al., *Repitencia en la escuela primaria. Un estudio de la escuela rural en Honduras*. (Boston, MA: Harvard Institute for International Development, 1992).

<sup>18</sup> Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (CECC), *Anuario centroamericano de estadísticas de educación. 1997*, p. 23. No se incluyen los datos de Honduras en el cálculo por no tener a mano los costos por alumno; tampoco los de Belice, que no figuran en la estadística de la CECC.

con los alumnos que entran a la escuela años después del tiempo reglamentario<sup>19</sup>. Para los maestros, los alumnos que son significativamente mayores al promedio representan un reto a veces insalvable porque se combinan problemas de tipo generacional con los propios del aprendizaje.

La repitencia y el fracaso también son problemas muy serios en el nivel universitario. El hecho de que las universidades produzcan tan pocos graduados cada año en relación al total de su población estudiantil sugiere que la gran mayoría de estudiantes tiene problemas de rezago muy serios. En el caso de Honduras, se estimó que el tiempo de permanencia de un estudiante en la Universidad Nacional Autónoma de Honduras a comienzos de la década de 1990 osciló entre 9 y 12 años, cuando la mayoría de las carreras estaban diseñadas para concluirse en no más de cinco años. Con base a los mismos datos, se concluyó que cada graduado de la universidad representaba 25 años-estudiante al tomarse en cuenta la totalidad de la población estudiantil<sup>20</sup>. Otro estudio sobre el sistema de educación superior panameño indica que apenas el 20% de los que entran a la Universidad de Panamá se gradúan eventualmente<sup>21</sup>.

En general, la repitencia y el fracaso en todos los niveles del sistema educativo representan un lastre tremendo para el desarrollo social y económico de los países centroamericanos, aparte de que son reflejo de una ineficiencia mayúscula en el uso de los recursos humanos y materiales. Asimismo, la repitencia y el fracaso generan frustración entre los afectados y los desestimula a seguir aprendiendo en el futuro, ya sea dentro o fuera de los sistemas de educación formal.

---

<sup>19</sup> Por ejemplo, en Honduras más del 30% de los niños que entran a 1o. grado tienen sobreedad. Honduras, Secretaría de Educación, *Educación y desarrollo. Estudio sectorial-plan decenal* (Tegucigalpa: noviembre de 1997), pp. 238-239.

<sup>20</sup> van Steenwyk, Ned y Marco Tulio Mejía, Honduras 2000. Recursos humanos y perspectivas para el crecimiento económico, pp. 15-17.

<sup>21</sup> Planells, Juan, "Aproximación a un análisis de costo-eficiencia al nivel universitario" (trabajo presentado en el taller sobre educación, Tegucigalpa, Honduras, 16 de octubre de 1999), p. 9.

### 3.3. Los desincentivos que frenan la asistencia y provocan la deserción

Según el estudio de McGinn mencionado anteriormente, la repitencia es la principal razón por la cual los niños hondureños abandonan la escuela antes de haber terminado la primaria. Pero la decisión del abandono no está solamente en manos del alumno o de su maestro; también inciden notablemente los padres o responsables de los niños cuando se dan cuenta de que “ya no sirven” para la escuela y los ponen a trabajar.

Es decir, no existen mayores incentivos de parte de los padres ni de la misma escuela para retener a los alumnos: llega un momento en que parecería que vale más el trabajo que pueda desempeñar el niño o la niña en la casa, la agricultura, el taller o el negocio, que los conocimientos y las destrezas que puede absorber en la escuela. En la mayoría de casos de abandono quizás se conjugan ambos el atractivo (o la necesidad) del trabajo con el poco atractivo de la escuela.

La necesidad de trabajar va íntimamente ligada a la pobreza que padecen tantas familias en la región. Lo cierto es que las escuelas públicas – y mucho menos las privadas – ofrecen muy pocos incentivos materiales, tales como becas o subsidios, que hagan pensar dos veces a los padres antes de sacar a sus hijos de la escuela. Tampoco existen mecanismos que estimulen a los padres a hacer esfuerzos adicionales para conservar a los niños en la escuela o que persuadan a la población de la importancia de la educación para su propio futuro. Probablemente en muchos casos de abandono temprano del sistema escolar los niños no estén sino repitiendo la experiencia que conocieron sus padres.

Las cifras de permanencia y abandono de la escuela muestran mucha variación en la región centroamericana. En Guatemala, el país con los indicadores educacionales más críticos, el promedio de escolaridad es de apenas 2.3 años a nivel nacional, cifra que se reduce a solamente 1.3 años en los departamentos de mayoría poblacional indígena<sup>22</sup>. En

---

<sup>22</sup> Fuentes, Juan A., coord., *Guatemala: los contrastes del desarrollo humano* (Guatemala: Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala, 1998), p. 24.

Honduras la escolaridad promedio en 1996 fue de 3.4 años, pero en algunos municipios de la región suroccidental del país – la más empobrecida – los niveles de escolaridad rondan entre uno y dos años<sup>23</sup>. En El Salvador en 1997, la escolaridad promedio en las zonas urbanas fue de 6.6 años, pero solamente alcanzó a los 2.9 años en las zonas rurales<sup>24</sup>. En Nicaragua, de cada cien niños que entran al nivel de la primaria, solamente siete llegan a la secundaria y uno ingresa a la educación superior<sup>25</sup>. En cambio, en Costa Rica se ha logrado una cobertura de un 93.5% de la población escolar del séptimo grado<sup>26</sup>.

En términos generales, la deserción temprana de los alumnos del sistema escolar es parte de un círculo vicioso de pobreza, marginalidad y desatención institucional. Los mejores y más abundantes servicios educativos se ubican donde la demanda es mayor – es decir, en los centros urbanos – y donde también se hacen las mayores inversiones en los servicios sociales, reflejo, a su vez, de la estructura de poder político. Las poblaciones que no tienen o ejercen mayor influencia política en los asuntos nacionales se conforman con los sobrantes del gasto social, que en educación se traduce en escuelas de segunda o tercera, mal equipadas y regentadas; en estos casos, ni es la escuela un imán para la población en edad escolar ni son los familiares de los niños un elemento de presión o persuasión para que asistan a la escuela<sup>27</sup>.

---

<sup>23</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre desarrollo humano. Honduras: 1998* (Tegucigalpa: PNUD, 1998), pp. 181-185. En uno de los municipios del departamento de Lempira la escolaridad promedio no es mayor a 0.35 años.

<sup>24</sup> Rivera Campos, Roberto, comp., *El Salvador. Estado de la Nación en desarrollo humano. 1999* (San Salvador: PNUD, 1999), p. 22.

<sup>25</sup> de Castilla Urbina, Miguel, "La educación en Nicaragua bajo el régimen neoliberal," (1998), p. 16.

<sup>26</sup> Costa Rica, Ministerio de Educación Pública, *Informe de labores de 1997-1998*, p. 23.

<sup>27</sup> Un estudio del Ministerio de Educación de Belice lo plantea en términos muy claros "... el sistema educativo de Belice es altamente desigual. Su evolución histórica ha desembocado en una distribución de recursos y en una situación que favorece de manera activa a los más aventajados. Los niños provenientes de condiciones socioeconómicas menos favorecidas generalmente asisten a escuelas con menos maestros capacitados, menos recursos y menos apoyo financiero por parte del Ministerio de Educación; la mayoría de estas escuelas

### 3.4. El gasto en educación es muy reducido en relación al PIB

Parece irónico – aunque tiene su lógica – que los países con las situaciones educativas más deficientes son los que menos esfuerzos hacen por mejorar sus indicadores educativos; la lógica es que sus pobres indicadores educativos son también producto del poco esfuerzo y atención que se brinda a la educación. Aunque el gasto en educación es solamente uno de tantos componentes del esfuerzo educativo, es el que quizás más dice del compromiso real del estado y de los sectores de poder en lo que a educación se refiere.

Lo cierto es que una buena educación será, por definición, más costosa que una educación de calidad inferior. No hace falta sino comparar los costos por estudiante de una escuela buena para darse cuenta de esto<sup>28</sup>. Además, los sistemas educativos centroamericanos cargan, por lo general, con un déficit de cobertura – de población desatendida – que no podrá incorporarse a la educación sino *ampliando* el número de aulas y maestros.

En Centroamérica, los datos reflejan variaciones muy considerables en los esfuerzos que presupuestariamente se hacen en el campo de la educación (Ver Cuadros 7 y 8). Costa Rica, que tiene los indicadores más altos de ingreso per cápita de la región, también es el que más gasta en términos proporcionales. Al otro extremo está Guatemala, el país con mayor población pero que destina la menor proporción de su PIB a la educación. Los resultados no dejan de ser obvios: mientras que Costa Rica logra atraer grandes inversiones en turismo y tecnología de punta, los mayoría de los demás países de la región deben conformarse con maquilas sencillas y agroexportación no tradicional.

---

son rurales, pero también existen desigualdades significativas dentro de las áreas urbanas.” Belice, Ministry of Education, *Transforming Education in Belize for the 21st Century*, p. 9.

<sup>28</sup> Como ejemplo, si se proyectan a todo el sistema educativo de El Salvador los costos por estudiante del colegio que salió mejor en los resultados de las pruebas nacionales de bachillerato en 1998, ni todo el presupuesto nacional sería suficiente para cubrir el gasto.

Cuadro 7: Gasto en educación  
como porcentaje del PIB y del gasto fiscal  
(1993-1996)

País	Proporción del PIB	Proporción del gasto fiscal
Belice	5.0%	19.5%
Guatemala	1.7%	18.2%
Honduras	3.6%	16.5%
El Salvador	2.2%	15.9%
Nicaragua	3.6%	12.1%
Costa Rica	5.3%	22.8%
Panamá	4.6%	20.9%

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre desarrollo humano. 1999* (Madrid: Mundi-Prensa Libros, 1999), pp. 176-178. Los datos del gasto en educación como proporción del gasto fiscal para El Salvador y Nicaragua han sido tomados de Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (CECC), *Anuario Centroamericano. 1997*, p. 106.

Cuadro 8: Gasto por alumno (en US\$)  
Sector público – 1997

País	Preescolar	Primaria	Media
Guatemala	67.7	104.7	218.9
El Salvador	123.0	130.5	107.1
Nicaragua	13.3	81.4	49.8
Costa Rica	221.1	350.0	597.7
Panamá	-	338.4	430.6
Belice	66.1	347.8	692.6

Fuente: Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (CECC), *Anuario Centroamericano. 1997*, p. 107; y Belice, Ministry of Education, Planning Unit.

Además de los problemas fiscales que supone un incremento del gasto en educación en un país pobre, las políticas de ajuste estructural impulsadas en la década de 1990 han tenido un impacto fuerte en los presupuestos estatales. En el caso de Honduras, por ejemplo, las devaluaciones y la inflación han significado que el presupuesto de educación en lempiras constantes no haya subido entre 1990 y 1997;

más bien, si se convierte a dólares, el gasto en educación de Honduras en 1996 fue la mitad del de 1990<sup>29</sup>.

Sin embargo, se acepta generalmente que debe gastarse más en educación. En Guatemala, por ejemplo, la Ley de Educación Nacional establece que el presupuesto de educación pública debe ser equivalente al 7% del PIB, es decir, cuatro veces mayor al actual. Costa Rica, a pesar de su ya considerable inversión en educación, sigue esforzándose por incrementar el gasto a sabiendas que los retos y las exigencias de la globalización así lo requieren. En El Salvador, el gasto en educación todavía está recuperándose de los recortes tremendos de la década de 1980 cuando la guerra absorbió la mayor parte del presupuesto nacional.

Lo que no está claro es cuánto más deberá – o podrá – gastarse. Parecería existir un cierto temor de abordar el tema presupuestario por las dificultades de aumentar el gasto del estado en estos tiempos, cuando la norma es la reducción de su tamaño y gestión<sup>30</sup>. Sin embargo, será muy difícil extender la cobertura y mejorar la calidad de los servicios educativos con los presupuestos raquíticos que manejan la mayoría de los ministerios de educación de la región.

### 3.5. La deficiente formación de maestros y la ausencia de políticas de superación profesional coherentes

Mucho se ha analizado y discutido el rol de los maestros en los sistemas educativos centroamericanos. Algunos han insistido en la necesidad de mejorar las calificaciones de los maestros exigiendo mayores niveles de formación y programas de capacitación en servicio más intensos. Otros piensan que la calidad de la educación puede mejo-

---

<sup>29</sup> Honduras, Secretaría de Educación, *Honduras: evaluación del Plan Nacional de Acción de Educación para Todos* (Tegucigalpa: junio de 1999), p. 22.

<sup>30</sup> Por ejemplo, un estudio reciente del HIID esquiva casi por completo el tema del gasto en educación, prefiriendo más bien hacer mención de los estímulos no monetarios para los maestros y una mayor participación de la comunidad en el manejo de las escuelas. Alvarez, Benjamín, Joan Dassin, Larry Rosenberg y David Bloom, "Education in Central America" (Cambridge; Massachusetts: Harvard Institute for International Development, mayo de 1999).

rarse mediante el uso intensivo de recursos educativos apropiados (textos, materiales audiovisuales) aun cuando los maestros sigan mostrando deficiencias. Y los hay otros que piensan en la introducción de herramientas – como las computadoras – que sustituyan al maestro del todo para ciertas fases del aprendizaje.

Lo cierto es que existen muchas formas de aprender, tanto dentro como fuera de la escuela. Pero no debe restringirse el papel de la escuela o de la educación nada más al aprendizaje formal. La escuela también es un lugar de socialización donde el papel del maestro no es tan fácil de sustituir, como orientador de buenas prácticas de convivencia y cooperación, como ejemplo de carácter ponderado y justo, en fin, como una figura que adquiere tanta o más importancia en la formación del niño o del joven que sus mismos familiares inmediatos.

Como las funciones del maestro bajo esta óptica son muy variadas, no puede visualizarse una buena escuela sin un buen cuerpo de maestros que sean evaluados, estimulados y capacitados de manera permanente. Tampoco deben perderse de vista los estímulos materiales; con las excepciones del caso, lo normal es que la profesión del magisterio se recompensa mal en Centroamérica, lo cual lleva al fenómeno del pluriempleo y a una presencia insuficiente del maestro en la escuela y la comunidad, amén del descuido de las tareas ex-aula que debe realizar<sup>31</sup>. Por ejemplo, en las zonas rurales se escucha con frecuencia de los maestros “de martes a jueves”.

Sin embargo, el reto más grande que enfrentan los maestros centroamericanos es nada menos que la superación de la pedagogía arcaica e ineficiente que todavía se observa en tantos salones de clase. Buena parte del problema radica en los muy escasos recursos pedagógicos con que cuentan las escuelas públicas, lo cual obliga al

---

<sup>31</sup> En 1996, los salarios base mensuales de los maestros que mejor ganaban eran los de Panamá (\$305-\$465), Costa Rica (\$342-\$351) y El Salvador (\$332), mientras que los más bajos eran los de Guatemala (\$159), Honduras (\$152-162) y Nicaragua (\$61). Por otra parte, los maestros costarricenses cotizaban las cantidades más altas para su fondo de pensiones y seguro médico (entre 22% y 28%). Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (CECC), *Memoria del Taller Regional de formación inicial de docentes de educación primaria o básica* (San José, Costa Rica: septiembre de 1996), p. 26.

maestro a restringir su práctica docente a unas cuantas actividades que se repiten día tras día: dictados, copiar al cuaderno, leer en voz alta, repetir a coro, memorizar conceptos y así por el estilo<sup>32</sup>. Pero también existen problemas entre los maestros de formación inicial y dominio de los contenidos que se imparten en las clases, los cuales limitan su eficacia y no permiten cubrir adecuadamente todo el material que contiene el currículum<sup>33</sup>.

También es cierto que la introducción de recursos pedagógicos no asegura su uso por parte del maestro. Demasiadas veces la existencia de libros de texto no es aprovechada debidamente si los alumnos no pueden llevárselos a la casa para estudiar allí o si no hacen más que copiar del texto al cuaderno. Por lo tanto, los maestros con frecuencia se enfrentan a un dilema: a veces no tienen mayores recursos pedagógicos sobre los cuales apoyarse pero cuando los tienen tampoco saben a ciencia cierta cómo sacarles provecho.

Una solución – al menos parcial – a este dilema es la capacitación o actualización en servicio. Sin embargo, las experiencias logradas hasta ahora indican que los cursos o jornadas de actualización que se han ofrecido a los maestros (con frecuencia en los meses de vacación) son demasiado cortos, masivos y teóricos para tener un verdadero impacto sobre la calidad de la docencia. Además, los maestros se quejan de que los cursos de actualización no están enfocados a sus problemas más inmediatos o sentidos, lo cual no deja de ser cierto por la sencilla razón de que son demasiadas y variadas las situaciones particulares que deben enfrentar todos los días.

---

<sup>32</sup> Ver, por ejemplo, Barillas, Juan Alberto et al., *¿Tú aprendes? ¿Yo enseño? Discurso y realidad en las escuelas salvadoreñas* (San Salvador: Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo, 1997).

<sup>33</sup> CECC, *Memoria del Taller Regional de formación inicial de docentes de educación primaria o básica*, pp. 28-29.

## 4. Los grandes retos de la educación en Centroamérica

Dentro del conjunto de fortalezas y limitaciones que se pueden observar en los sistemas educativos en Centroamérica, hay algunos que revisten mayor importancia que otros, es decir, su impacto es mayor en el resto del sistema. Otros, por el contrario, aunque parezcan muy importantes, tienen un impacto muy limitado en el funcionamiento del sistema en su conjunto. Por ejemplo, un incremento de los salarios de los maestros, lo cual es una de las reivindicaciones más comunes entre el gremio magisterial y un frecuente dolor de cabeza para los gobiernos, no mejorará la calidad de la enseñanza que reciben los alumnos si no va acompañado por otras acciones. Pero un buen desayuno para una alumna puede significar la diferencia entre una mañana de clases bien aprovechada o la pérdida de varias horas de tiempo para el maestro y para la niña.

El problema inicial es identificar el punto (o puntos) del sistema educativo que más necesitan modificarse y reforzarse para que la educación comience a realmente surtir el efecto deseado. Aunque parezca obvio, podemos afirmar que el principal problema de la educación está en el aula de la escuela, del colegio y de la universidad. El aula es el espacio donde se efectúan los mayores esfuerzos por aprender y donde el sistema educativo tiene la mayor cuota de responsabilidad de hacer bien su trabajo. Por lo tanto, los aprendizajes en el aula deben ser los principales criterios de evaluación de los sistemas educativos, más que la cobertura, las tasas de aprobación, o los contenidos curriculares.

Es hasta hace poco tiempo que los países centroamericanos han comenzado a evaluar los aprendizajes en sus sistemas educativos. ¿Por qué no lo han hecho antes? Las razones son varias:

- a) Muy probablemente nunca ha habido un real compromiso para mejorar la calidad de la educación – porque no ha habido una necesidad real para ello – sino que se ha insistido más en la cobertura y la planta física como indicadores de eficiencia y éxito.
- b) Los controles de calidad existentes – los exámenes y las pruebas – no funcionan: los alumnos son aprobados o repro-

bados de manera arbitraria bajo el criterio de que se aprenderá más si se repite el año<sup>34</sup>.

c) Los maestros y profesores no tienen interés en que se evalúe objetivamente el rendimiento de sus alumnos porque temen – con alguna razón – que será deficiente.

d) Los que ocupan los mandos medios de los sistemas educativos nacionales han surgido – en su gran mayoría – de los mismos estratos de maestros y no visualizan otros mecanismos de evaluación de la calidad que las pruebas tradicionales que ellos mismos aplicaron en su momento.

En general, se tiene la impresión de que los esfuerzos por reformar y mejorar los sistemas educativos toman los caminos de menor resistencia y más fácil ejecución porque la superación de los verdaderos cuellos de botella requiere mayores esfuerzos de los que están dispuestos a hacer los gobiernos, los centros educativos y los mismos organismos de cooperación internacional. El problema de la calidad de la educación se ha dejado, por lo tanto, en un lugar rezagado en comparación a la cobertura o la eficiencia en la administración de los trámites burocráticos.

¿Pero qué sentido tiene una gran cobertura si la calidad de la educación que se imparte es deficiente? ¿Qué sentido tiene decir que se haya logrado un 95% de cobertura en el primer grado si los que llegan al tercero no son ni la mitad de los que comenzaron en el primero? ¿Qué tenemos que hacer para que la repitencia, la deserción y el fracaso, los grandes y verdaderos problemas de la educación en Centroamérica, se reduzcan a niveles “manejables?”

Los siguientes puntos se sugieren como parte de una agenda que podrá discutirse y afinarse en el futuro inmediato, para que se tome en

---

<sup>34</sup> En el estudio realizado por McGinn en Honduras, las normas del Ministerio de Educación respecto a las notas y los criterios de reprobación se aplicaban muy inconsistentemente. No todos los alumnos con notas mayores a 60 fueron aprobados; más bien, el 72% de los repitentes tenían una calificación promedio final superior a 60. McGinn et al., *Repitencia en la escuela primaria. Un estudio de la escuela rural en Honduras 1992*.

cuenta en la formulación de políticas educativas a partir del nuevo milenio.

#### 4.1. Una educación de calidad es cara

Cuando se afirma que una educación de calidad es cara no se está diciendo sino que es más costosa que una educación mediocre. Lo cierto es que la educación que reciben muchos centroamericanos actualmente es mediocre, por no decir mala, por incompleta y poco exigente, por superficial, memorística y repetitiva, y por aburrida e irrelevante.

Estas deficiencias de la educación deben comenzar a corregirse mejorando el entorno pedagógico del alumno, es decir, dotando a las aulas de mejores y mayores recursos de apoyo al aprendizaje sin los cuales una educación moderna de calidad no es posible. En Guatemala, parece que este planteamiento ya ha calado profundamente en algunos sectores de la sociedad: se ha iniciado una fuerte campaña pública auspiciada por una amplia coalición de organizaciones de la sociedad civil para incrementar el presupuesto de educación en 2000 hasta un 3.74% del PIB, lo cual es el promedio de Latinoamérica. De lograrse este objetivo, supondría más que duplicar el presupuesto de educación de un año para otro<sup>35</sup>.

No se pretende en este escrito especificar los recursos que más se necesitan en las instituciones educativas, aunque elaborar una lista en ese sentido no es cosa difícil. Mucho más problemático es saber de dónde van a salir los recursos financieros para costear una educación de mayor calidad que se sustenta, en parte, en una abundancia de recursos para el aprendizaje en el aula. Las siguientes son algunas posibilidades:

---

<sup>35</sup> La campaña para incrementar el gasto en educación en Guatemala fue iniciada por la Asociación de Investigaciones Económicas y Sociales (ASIES) y es apoyada actualmente por treinticinco instituciones más, incluyendo medios de comunicación, bancos, universidades, centrales obreras, iglesias y ONGs de desarrollo social y económico.

#### a. Cobrar más

Una forma de gastar más en educación es hacer exactamente lo que hacen las escuelas privadas: cobrar más. En el caso de las instituciones educativas costeadas por el estado, el cobrar más significa incrementar los impuestos. Como esta es una medida políticamente impopular, puede pensarse en la creación de un fondo de apoyo a la educación que se alimentaría de los ingresos provenientes de impuestos especiales sobre una serie de productos y servicios considerados suntuarios, tales como alcohol, tabaco, loterías y vehículos de lujo; los recursos así obtenidos se orientarían, por ejemplo, a la construcción y mejora de aulas escolares, a la compra y distribución de textos escolares, equipo audiovisual, computadoras y otros recursos de aprendizaje, y a subvencionar a los alumnos más vulnerables del sistema educativo.

Otra forma de lograr mayores ingresos para la educación es cobrando de manera específica por ciertos servicios educativos. Por ejemplo, es claro que la educación superior tiene un costo per cápita muy superior al de la educación primaria o secundaria; en el caso de algunas carreras como las diversas ramas de la medicina y las ciencias exactas, los costos son todavía más altos. Las subvenciones estatales a las universidades públicas son relativamente generosas, al grado de que las matrículas y cuotas que se cobran son irrisorias, aparte de que un buen número de estudiantes provienen de sectores de clase media que tienen cierta capacidad de pago<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> En Honduras, por ejemplo, las instituciones públicas de educación superior recibieron en 1996 casi la cuarta parte de todo el gasto estatal en educación, aunque la población que atendieron en ese momento no equivalía sino al 4.4% de la matrícula en primaria y secundaria. Knut Walter, "Algunas apreciaciones sobre la educación superior en Honduras" (Tegucigalpa: 1999); y Honduras, Secretaría de Educación, *Educación y desarrollo. Estudio sectorial-plan decenal*, pp. 65, 91, 98 y 104. Asimismo, la Universidad de Panamá cubre sus gastos de operación en un 94% con subsidios del estado, mientras que la matrícula estudiantil representa solamente el 3% de sus ingresos. Planells, Juan, "Aproximación a un análisis de costo-eficiencia al nivel universitario," p. 10. Caso muy distinto es el del University College of Belize, que sufraga el 70% de sus gastos de operación mediante el cobro de matrícula y otros ingresos propios, mientras que el presupuesto estatal destina solamente el 8% del gasto en educación para el nivel superior. Belice, Ministry of Education and Sports, *Transforming Education in Belize for the 21st Century*, pp. 10-11.

## b. Gastar mejor

Una segunda medida que puede tomarse – incluso, es políticamente necesaria si se aumentan los impuestos – es reorientar el uso de los recursos financieros que tienen a su disposición actualmente los sistemas educativos. En el caso de los ministerios de educación, esto significa reducir al mínimo necesario el personal que desempeña funciones administrativas e incrementar al máximo el personal que labora en la docencia o que da apoyo directo a la labor docente.

Es mucho lo que puede hacerse en este aspecto. Algunos ministerios de educación tienen en planilla actualmente cantidades inusuales de personal que no desempeña labor docente o siquiera de apoyo. En el caso de Guatemala, de un total de aproximadamente 75.000 empleados en el Ministerio de Educación en 1996, solamente 41.000 desempeñaban funciones docentes; es decir, por cada maestro había casi un empleado administrativo<sup>37</sup>. En el caso de El Salvador, en 1993 había 8.469 empleados en el nivel técnico-administrativo y 26.653 maestros en los niveles de básica y media, lo que significa que por cada tres maestros había un empleado de nivel técnico-administrativo<sup>38</sup>. En Honduras, la situación era ligeramente mejor, pues de los 44.894 empleados de la Secretaría de Educación en 1996, el 19.8% cumplía funciones técnicas y de apoyo, es decir, un técnico-administrativo por cada cuatro maestros<sup>39</sup>. En Costa Rica, en cambio, en todo el sistema educativo, público y privado, desde el primer grado hasta el bachillerato, había 35.680 docentes y apenas 6.647 técnicos y administrativos en 1998, lo cual supone una proporción de un poco menos de seis maestros por cada técnico-administrativo<sup>40</sup>.

Lo cierto es que los ministerios de educación de Centroamérica, como tantas otras oficinas del estado, gastan una proporción inusual de su

---

<sup>37</sup> Fuentes, Juan Alberto, coordinador, *Guatemala: los contrastes del desarrollo humano*, p. 27.

<sup>38</sup> Reimers, Fernando, *La educación en El Salvador de cara al siglo XXI. Desafíos y oportunidades*, pp. 582-584.

<sup>39</sup> Honduras, Secretaría de Educación, *Educación y desarrollo. Estudio sectorial-plan decenal* (Tegucigalpa: noviembre de 1997), pp. 91-94, 97 y 134.

<sup>40</sup> Costa Rica, Ministerio de Educación Pública, Departamento de Estadística, *Estadísticas del sistema educativo costarricense, 1987-1998* (San José: octubre de 1998), pp. 39-40.

presupuesto en salarios – la mayor parte salarios bajos –, lo cual deja muy pocos recursos para inversión en planta física e insumos.

#### c. Reasignar partidas

Una forma relativamente sencilla de fortalecer el gasto en educación es quitándole recursos a otras ramas del gobierno. Claro, esto tiene sus costos políticos, pero si la educación es de importancia estratégica, entonces podría ser el equivalente en tiempos de paz de lo que fue el gasto militar en tiempos de guerra; es decir, el resto del gasto fiscal estaría supeditado en gran medida al esfuerzo que se hace en educación.

Un intento de reasignar fondos a la partida de educación desde otros rubros fiscales tendría que justificarse, asimismo, como parte de un esfuerzo global de racionalización y eficiencia del gasto del estado. Supone, por lo tanto, que el gasto en educación también tendría que racionalizarse, tal como se sugiere en el punto anterior.

#### d. Endeudarse

Cuando los recursos no son suficientes, como es la situación de todos los países centroamericanos, habrá que recurrir al endeudamiento, sobre todo el externo, para mejorar los sistemas educativos. Esto se ha convertido en una práctica corriente en los últimos años. Con frecuencia, los proyectos innovadores tienen que arrancarse con fondos externos porque no hay recursos propios para tal fin, pero con el compromiso de que eventualmente pasarán a ser operados regularmente con fondos propios y, por lo tanto, siempre terminarán por ejercer presión sobre el gasto fiscal.

El endeudarse, por lo tanto, tiene algo así como un sabor agridulce. Permite hacer cosas que son aparentemente necesarias, pero también viene acompañado, a veces, de recetas enlatadas que se intentan aplicar en todo el mundo como parte de la globalización de las políticas sociales. Es decir, el endeudamiento externo y las innovaciones importadas son reflejo de dos grandes deficiencias de nuestros sistemas educativos: la falta de recursos y la poca capacidad creativa.

## 4.2. Una educación de calidad es difícil

Cuando se afirma que una educación de calidad es difícil, lo que se quiere decir es que requiere esfuerzos mayores – mucho mayores – que los que se hacen actualmente. En su formulación más sencilla, esto significa que el tiempo dedicado al aprendizaje tiene que incrementarse, en términos de horas, días, meses y años.

Incrementar el esfuerzo dedicado a la educación significa, en parte, revertir la tendencia de los últimos cincuenta años, la cual ha sido de aumentar la cobertura sacrificando la calidad mediante los dobles y triples turnos en las escuelas públicas, la reducción de las jornadas escolares y el establecimiento de currículos inflexibles y cerrados. Como resultado, los alumnos reciben menos horas de clase durante menos días al año y los contenidos son, con frecuencia, poco estimulantes o pertinentes.

¿Cómo garantizar que, al menos, la cantidad de tiempo dedicado al aprendizaje aumente en las escuelas públicas (sin pretender siquiera un incremento de la calidad de la enseñanza)? Parte de la respuesta está en incrementar el nivel de exigencias hacia maestros y directores de centros escolares de cumplimiento de los horarios e insistir que el tiempo dedicado a la docencia sea aprovechado al máximo posible. También será necesario evaluar los contenidos del currículum y, de ser necesario, adecuarlo a las realidades locales.

Como será muy difícil que a corto plazo aumente el tiempo que los alumnos pasan en la escuela debido, tanto a los dobles turnos como a las obligaciones que tantos tienen en sus hogares o trabajos al salir de la escuela, es imprescindible que se aumente el trabajo ex-aula que deben realizar los alumnos. Para esto será necesario incrementar la disponibilidad de materiales de estudio (libros de texto, cuadernos de ejercicios) y ajustar los currículos para que contemplen la realización de tareas.

## 4.3. Las niñas y los niños llegan a las escuelas en condiciones de mucha desigualdad

Cuando se habla de “sistemas educativos” en Centroamérica debemos tener muy claro que hablamos de dos: el público, financiado mayormente con recursos provenientes de los impuestos que pagan los

ciudadanos, y el privado, que funciona gracias a las cuotas que pagan los padres y responsables de los alumnos allí inscritos. Si se comparan escuelas públicas y privadas, es casi seguro que la calidad en las segundas sea marcadamente superior, sencillamente porque los alumnos aprenden en entornos mejor equipados, con maestros mejor capacitados y estimulados, y con padres que generalmente les proporcionan mayor apoyo para que rindan en los estudios.

No hay más que comparar los resultados de las pruebas de aprendizaje que se realizan en varios países para darse cuenta que son los centros educativos privados los que ocupan los primeros lugares casi sin excepción. No hay sino que comprender que los peores resultados escolares – deserción, repitencia, fracaso – están en las zonas más pobres, especialmente las rurales y muy especialmente en aquellas de mayoría étnica indígena o afroamericana. No hay sino que analizar las hojas de vida de las élites políticas en Centroamérica para darse cuenta que son las escuelas privadas las que forman a buena parte de los futuros dirigentes en cada país, tanto del estado como de las empresas (al menos ya no son las escuelas militares.).

¿Qué nos están diciendo estas realidades? En parte nos dicen que la estructura de poder y de clases en Centroamérica todavía es muy sesgada y rígida y que favorece ampliamente a los que ostentan el poder económico. También nos dicen que el sistema educativo no está cumpliendo con una de sus finalidades básicas: reducir las diferencias sociales y equiparar las oportunidades individuales. Quizás no se le pueda pedir mucho al sistema educativo pero sí se le debe pedir más. ¿En qué sentido?

#### a. Nivelar el terreno de juego

Si la escuela pública, la más deficiente, realmente se propone ofrecer oportunidades de superación a las poblaciones del istmo, debe fijarse como objetivo el ofrecer entornos, estímulos y facilidades que se asemejen a los que ofrecen las escuelas privadas. Sencillamente no existe otro camino, por más que se trate de buscar una varita mágica – un programa de participación de la comunidad o de producción de textos – que permita por sí sola elevar los niveles de rendimiento en las escuelas públicas.

En la práctica esto significa mejorar los ambientes físicos de las escuelas mediante una inversión en construcción y arreglo de escuelas

que sean pedagógicamente adecuadas. Muchas veces los entornos físicos de las escuelas públicas son un serio obstáculo para los aprendizajes: aulas hacinadas, problemas de acústica y edificios inseguros y mal ubicados. Con frecuencia, especialmente en los centros urbanos, los mismos locales de las escuelas son viviendas o edificios alquilados que no reúnen las condiciones mínimas para fungir como tales.

También significa dotar a los maestros y alumnos con los materiales necesarios para desarrollar los contenidos que manda el currículo. Que esto se haga de manera descentralizada, como dictan los postulados modernos, o desde una oficina regional o central, es indiferente cuando lo importante es que se haga. Para ciertos tipos de insumos, como los textos escolares, tiene sentido que la decisión de compra o producción emane de una instancia centralizada porque se busca bajar los costos por unidad con pedidos grandes<sup>41</sup>. Pero ciertos tipos de insumos pueden conseguirse con más agilidad en plaza, por lo que las escuelas deben contar con fondos propios para tal fin.

El objetivo último será contar con escuelas que sean tan atractivas para niños y jóvenes que su misma condición física servirá de estímulo para asistir a clases. De nuevo, el caso de Costa Rica puede servir como norma: casi un 85% de las escuelas (públicas y privadas) y un 95% de los colegios tienen luz eléctrica, mientras que menos del 7% de las aulas de las escuelas y colegios públicos se clasificaron como en “mal estado” en 1998. En Honduras, por el contrario, solamente el 16.3% de las escuelas tienen luz eléctrica<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> La producción de textos escolares de primaria en El Salvador, por ejemplo, se hizo a partir de contratos voluminosos: casi cuatro millones de libros de las cuatro asignaturas básicas. Y aunque la erogación inicial resultó fuerte, el costo por día de uso de un texto es muy bajo. Un ejemplar del texto de estudios sociales de primer grado costó US\$1.90 en 1995, lo que equivale a menos de US\$0.01 diarios durante un año escolar de 196 días; si el texto se usara durante tres años corridos, tal como estaba previsto, el costo por uso diario bajaría aún más. El Salvador, Ministerio de Educación, “Política nacional de libros de texto gratuitos de El Salvador” (San Salvador: junio de 1996), p. 5 y cálculos propios del autor.

<sup>42</sup> Costa Rica, Ministerio de Educación Pública, División de Planeamiento y Desarrollo Educativo, “Infraestructura en el sistema educativo costarricense, 1998” (San José: enero de 1999), pp. 1-7; y Honduras, Secretaría de Educa-

b. Apoyar a los alumnos más necesitados

Muchos de los alumnos que llegan a las escuelas manifiestan grandes desventajas: poca estimulación temprana, desnutrición, hogares problemáticos y, por supuesto, las obligaciones de trabajo antes o después de asistir a clases. Por eso es tan importante incrementar el número de horas de clases efectivas que se reciben. Pero también es importante contemplar acciones que frenen el abandono temprano de la escuela por razones de trabajo o económicas, en general.

Si la causal económica realmente pesa para que la niña o el niño abandone la escuela, será necesario contemplar mecanismos de compensación que persuadan a los padres a no sacar a los hijos de la escuela. También es necesario contemplar medidas de este tipo si se quiere que los alumnos tengan más tiempo para dedicarse a tareas ex-aula.

Podemos visualizar varios mecanismos para que los padres no resientan los costos económicos de enviar a los hijos a la escuela. Una sería ofrecer un pago en efectivo o en forma de un bono por cada día de asistencia a la escuela hasta un máximo de tantos días por año, a lo cual se le restaría una cantidad igual por cada día no asistido sin justificación<sup>43</sup>. Por otra parte, los refrigerios escolares que se sirven en algunas escuelas contribuyen a asegurar la presencia del alumno y también resuelven en parte el muy serio problema de la desnutrición.

Se entiende que un sistema de subsidios puede ser un dolor de cabeza logístico. También convierte al estado – en cualquiera de sus manifestaciones: local, regional, nacional – en un actor redistributivo, lo cual no concuerda con los paradigmas neoliberales del momento.

Sin embargo, si el problema económico asociado con la inasistencia o deserción escolar no se resuelve, muchos niños seguirán fuera del

---

ción, *Educación y desarrollo. Estudio sectorial-plan decenal* (Tegucigalpa: noviembre de 1997), p. 121.

<sup>43</sup> Para evitar que este bono por asistencia se convierta en un estímulo a la natalidad, podrían fijarse límites al número de hijos por familia así subsidiados. También habría que diseñar los mecanismos que garanticen que la niña o el niño no tenga que trabajar – o trabajar poco – antes o después de la jornada escolar.

sistema escolar hasta que las condiciones económicas del país hayan experimentado una mejora sensible, lo cual puede tomar mucho tiempo.

#### 4.4. El talón de Aquiles de los sistemas educativos: el magisterio

Independientemente de la introducción de nuevas tecnologías educativas que faciliten el aprendizaje, el papel de la maestra o el maestro seguirá siendo indispensable en cualquier sistema educativo. Por otra parte, las teorías pedagógicas modernas, tan en boga en nuestros países, colocan al alumno en el centro de los procesos del aprendizaje y al maestro en un papel subsidiario, de acompañante y facilitador. En comparación al pasado, cuando el maestro era fuente única de sabiduría y autoridad, ahora se le dice que debe dejar a los alumnos descubrir y construir sus conocimientos. Además, se le pide que comparta el tiempo y la atención de sus alumnos con textos, cuadernos de apresto y otros recursos del aprendizaje que bien pueden interpretarse como atentatorios a su protagonismo.

Si a lo anterior se le agrega también la reducción en sus niveles de remuneración real producto de las crisis económicas y los ajustes estructurales, no es sorprendente que el magisterio sea hoy por hoy una de las profesiones más desestimadas y devaluadas del istmo y que mayor conflictividad manifiesta hacia el sistema en el cual labora<sup>44</sup>. Además, en los países donde la lucha armada y la represión se hicieron presentes, el magisterio, en muchos casos politizado y organizado, tuvo que aguantar las persecuciones y el cierre de muchas escuelas. Volver a la “normalidad” no ha sido fácil para los maestros.

---

<sup>44</sup> Entre maestros es muy común escuchar referencias a “ellos” cuando hablan de las autoridades o las oficinas centrales de los ministerios de educación, dando así la impresión de que no son parte íntegra del esfuerzo educativo, sino simples empleados de una empresa estatal cuya única preocupación frente a los “patronos” es el aumento salarial. Este distanciamiento también puede generar actitudes de indiferencia ante los resultados educativos si los maestros no se sienten identificados con sus alumnos. Por otra parte, es cierto que el magisterio es al que menos se ha tomado en cuenta al momento de diseñar y poner en marcha las reformas educativas.

Por último, los sistemas de formación de los maestros están sufriendo cambios importantes que contribuyen a hacer más compleja la composición del magisterio y problematizan las relaciones entre los mismos maestros. De un cuerpo egresado en su mayoría de las escuelas normales, ahora contiene también a individuos egresados de universidades (con “profesorados” o licenciaturas) y los hay incluso con títulos de posgrado.

Las diferencias en los tipos y niveles de formación de maestros son más que evidentes entre países. Costa Rica elevó sus escuelas normales al rango de instituciones de educación superior a fines de la década de 1930; hoy por hoy, en Costa Rica el 83.7% de todos los maestros del sistema de educación, público y privado, son titulados universitarios<sup>45</sup>. En Panamá, el 78.1% de los maestros del nivel medio tienen título universitario, mientras que el 49.8% de los maestros de primaria de Belice son titulados<sup>46</sup>. Por otro lado, Guatemala sigue manteniendo una extensa red de escuelas normales pero también se inclina hacia una formación a nivel superior para los maestros a futuro, tal como lo ha hecho El Salvador, donde ahora todos los maestros se forman en universidades, y Honduras, donde funciona una universidad pedagógica.

Independientemente de los niveles o las instituciones en las cuales se forman las nuevas generaciones de maestros, lo importante es que los niveles de calidad de los egresados estén dentro de los límites aceptables. También es muy importante que la formación de maestros guarde alguna relación con la demanda real de plazas docentes. En Honduras, las normales graduaron a un promedio de 2.644 maestros por año entre 1991 a 1995, pero el estado solamente creó alrededor de 500 plazas docentes nuevas por año<sup>47</sup>. Muchos que se formaron

---

<sup>45</sup> Costa Rica, Ministerio de Educación Pública, Departamento de Estadística, “Personal total que labora en instituciones de educación regular, 1998” (San José: octubre de 1998), p. 12.

<sup>46</sup> República de Panamá, Ministerio de Educación, *Memoria 1997* (Panamá: 1998), p. 28; y Belice, Ministry of Education and Sports, *Transforming Education in Belize for the 21st Century*, p. 7.

<sup>47</sup> Honduras, Secretaría de Educación, *Educación y desarrollo. Estudio sectorial-plan decenal*, pp. 100-101.

para trabajar como maestros, por lo tanto, han tenido que dedicarse a otras labores.

## 5. Conclusiones

El panorama de la educación en Centroamérica es complejo y, a veces, contradictorio. Los discursos y las propuestas son ambiciosos y alentadores. Pero las realizaciones se quedan cortas por múltiples razones, tantas como los mismos problemas que se detectan en los sistemas educativos.

Una manera de superar el impase que existe entre aspiraciones y realizaciones es simplificando – reduciendo a expresiones manejables – el cúmulo de problemas que buscan superarse y definiendo cuidadosamente las medidas idóneas a tal efecto. En este trabajo se ha pretendido hacer eso, sin desconocer que la complejidad de la problemática educativa no desaparecerá simplemente con describirla en términos más simples. Sin embargo, como los recursos con los cuales se cuenta son limitados, es importante asignarlos de la manera más eficiente aun cuando se logren incrementos sustanciales en el gasto en educación en el futuro.

A continuación, se sugieren tres áreas en las cuales habrá que concentrar los mayores esfuerzos educativos.

### 5.1. Invertir lo máximo en el aula

En este escrito se ha insistido en una realidad que generalmente no tiene relevancia en las discusiones sobre la reforma y el mejoramiento de la educación: los objetivos de los sistemas educativos formales se logran mayormente dentro del aula, ese espacio (no tiene que estar necesariamente circunscrito dentro de cuatro paredes) donde los alumnos adquieren conocimientos y aprenden las destrezas para seguir aprendiendo durante el resto de sus vidas. Por lo tanto, las aulas deben ser el principal centro de atención – los lugares privilegiados – de los encargados de la educación, desde los titulares de los ministerios, los rectores de universidades y los dueños de escuelas y colegios privados hasta los supervisores, los directores y, obviamente, los maestros y los padres y responsables de los alumnos.

Centrar la atención en el aula significa, en primer lugar, mejorarla en sus condiciones físicas para que puedan llevarse a cabo las actividades de aprendizaje según la pedagogía recomendada actualmente; es decir, que el aula se preste a una mayor participación e interacción

entre los educandos, que exista suficiente espacio para que los alumnos no estén hacinados, que haya suficiente luz y ventilación, y otras por el estilo. Debe también tomarse en cuenta que un aula atractiva es un imán para la asistencia al centro educativo. En la práctica, esto significa que los ministerios de educación deben retomar el control del diseño y construcción de las edificaciones escolares, que en la mayoría de países centroamericanos ha sido trasladado a los fondos de compensación social creados como parte de los programas de ajuste estructural. También significa abolir, tan rápido como sea posible, la costumbre de alquilar locales para instalar escuelas, muchos de los cuales son absolutamente inapropiados para la labor educativa.

En segundo lugar, las escuelas necesitan equiparse con mobiliario adecuado, ayudas visuales, textos, material de trabajo y equipo para experimentos científicos, además de los consabidos pizarrones y tiza. Mantener viva la representación romántica de la escuelita rural que funciona a pura fuerza de voluntad con poquísimos recursos es atentar contra la educación que necesitan las futuras generaciones, además de que reproduce un mito que se utilizó por mucho tiempo para encubrir la realidad de pobreza y desventaja en la cual se educaban los niños en las escuelas públicas.

Invertir más recursos en la infraestructura escolar requerirá incrementar los presupuestos de educación y redistribuir el gasto para que el rubro de salarios no absorba casi todo el presupuesto, como ocurre ahora en muchos de los países del área. En la medida de que los ministerios de educación manejen más fondos para inversión en edificaciones escolares y compra de equipo, se irá superando la imagen que ahora proyectan de simples lugares para dar empleo a maestros.

## 5.2. Intensificar y mejorar la capacitación de los maestros

Para la nueva pedagogía que se está impulsando en la región centroamericana hace falta un nuevo tipo de maestro. La introducción de más recursos de aprendizaje – tales como textos, libros de apresto, equipo de experimentación – requiere de maestros que sepan como usarlos con provecho. De lo contrario, los alumnos seguirán copiando los contenidos de los textos a sus cuadernos, los maestros seguirán con sus dictados y el desarrollo de las capacidades básicas de lectura y manejo de números seguirá siendo deficiente.

¿Cómo elevar y/o nivelar la calidad de los maestros? En primer lugar, los programas de formación de maestros, ya sea en escuelas normales o en universidades, deben incluir fuertes componentes de práctica. Al igual que a los alumnos ahora se les sugiere que aprendan haciendo, también es vital que los maestros que se están formando apliquen y perfeccionen sus conocimientos mediante la práctica.

En segundo lugar, los programas de capacitación o desarrollo profesional en servicio (también se les llama de “formación continua”), hasta ahora organizados en torno a sesiones muy cortas y asistencia masiva, deben reemplazarse con actividades puntuales y frecuentes que le permitan a los maestros tener respuestas y sugerencias a los problemas concretos y específicos que enfrentan. Existen varias experiencias en este sentido que pueden aprovecharse. En Costa Rica, viene funcionando desde hace ya algunos años el llamado “kiosko de información,” un servicio del Ministerio de Educación Pública que proporciona apoyo a maestros y alumnos mediante el uso de máquinas de fax o correo electrónico. Los interesados escriben al kiosko, donde un equipo de especialistas prepara y envía respuestas y sugerencias de otras fuentes que pueden consultarse en torno al problema o interrogante consultado. Con el paso del tiempo, el kiosko ha ido acumulando un “banco de respuestas” que puede emplearse una y otra vez para responder a situaciones o preguntas similares<sup>48</sup>.

Un mecanismo más integral supone la organización de programas de formación de mediano plazo para docentes que refuercen el dominio de los contenidos curriculares y las prácticas pedagógicas. Estos programas van acompañados de apoyo técnico y entrega de certificaciones para que los docentes que participan entiendan que se esperan resultados positivos en el salón de clase. Incluso, se puede pensar en un programa de formación continua que lleve finalmente a la obtención de un título universitario<sup>49</sup>.

---

<sup>48</sup> República de Costa Rica, Ministerio de Educación Pública, “Proyecto para la creación de un centro de información electrónica ‘kiosko de información’” (San José: enero de 1995).

<sup>49</sup> Ver, por ejemplo, la experiencia de la República Dominicana descrita por el Dr. John Helwig en CECC, *Taller regional de formación inicial de docentes de educación primaria o básica*, pp. 45-49.

Otra modalidad de capacitación puede operar al margen de la estructura institucional de un ministerio de educación: las redes de maestros que aprenden entre sí. El supuesto que sustenta esta propuesta es el aprovechamiento de las experiencias y la información de los maestros que han logrado buenos resultados en su trabajo por aquellos que necesitan mejorar sus rendimientos. También se pueden eliminar así algunas de las diferencias entre generaciones de maestros e integrar al cuerpo docente en torno a unos grandes objetivos comunes. Lo que se necesita para montar una red de maestros “aprendedores” es identificar y establecer los mecanismos que permitan a los maestros comunicarse entre sí; en la actualidad, la introducción de sistemas digitales de comunicación puede facilitar mucho este tipo de iniciativa, pero cualquier mecanismo de comunicación – teléfono, fax, cartas, reuniones – puede funcionar en este sentido<sup>50</sup>.

Más allá de medidas puntuales para superar las deficiencias y aprovechar el potencial del cuerpo magisterial, será indispensable diseñar y poner en práctica una serie de estímulos múltiples para los maestros – ascensos, salarios, reconocimientos – en general, una política de personal para el magisterio. Hoy por hoy, los maestros son prácticamente inamovibles de sus cargos, aparte de que no tienen mayores estímulos u oportunidades para mejorar la calidad de su trabajo ni tampoco existen sanciones eficaces en caso de que no cumplan<sup>51</sup>. Porque a la par de maestros que son “recuperables” mediante acciones de formación continua, existen otros que con toda seguridad causan más daño que bien a sus alumnos al aplicar métodos verticales y arbitrarios de enseñanza. El sentido común aconsejaría que éstos deben ser removidos de sus cargos.

---

<sup>50</sup> Ver Proyecto Conectándonos al Futuro de El Salvador, “Estrategia para la creación de una sociedad de aprendizaje en El Salvador” (San Salvador: abril de 1999) y <http://www.conectando.org.sv>

<sup>51</sup> Según Jeffrey Puryear, “los maestros se han convertido en uno de los principales obstáculos para mejorar la educación en América Latina” en tanto los sindicatos magisteriales se interesan principalmente en garantizar la estabilidad laboral de sus afiliados. Ver su escrito “La educación en América Latina: problemas y desafíos” (1996), p. 14.

### 5.3. Ofrecer mejores condiciones para los alumnos

Finalmente, cualquier intento de reforma y mejoramiento de la educación en Centroamérica tiene que tomar en cuenta, antes que cualquier otra cosa, a los alumnos más vulnerables y desaventajados, que son, de hecho, la mayoría. Si no se le presta especial atención a los alumnos que provienen de familias y comunidades pobres, de etnias excluidas y discriminadas, o de regiones geográficamente apartadas, los sistemas educativos en Centroamérica seguirán manifestando los mismos altos índices de deserción y bajos rendimientos que los caracteriza en estos momentos. Esta situación es muy parecida a la que ocurre en muchas aulas donde el maestro le presta más atención a los alumnos aventajados, porque es más fácil trabajar con ellos, mientras descuida a los rezagados, quienes son lo que más atención requieren.

Mantener a los niños dentro del sistema escolar supone, en primer lugar, que logren avanzar de un nivel a otro normalmente. En el momento que comienzan a repetir grados, lo más seguro es que terminarán abandonando la escuela. Por eso la escuela – y especialmente el maestro – tiene una enorme cuota de responsabilidad por retener a los niños. En segundo lugar, los padres o responsables también tienen que ver y es aquí donde el problema económico pesa: muchos niños dejan la escuela porque sus mayores ya no pueden o no quieren seguir costeadando sus estudios.

Como la evidencia sugiere que la decisión sobre el paso de los alumnos de un grado a otro puede estar determinado por consideraciones subjetivas de parte del maestro, será necesario contemplar la introducción de pruebas estandarizadas de medición de aprendizajes a nivel nacional que sustituyan o complementen las evaluaciones del docente. Además de aplicar criterios más objetivos y parejos para medir los aprendizajes y decidir el paso de un grado a otro, tales pruebas servirían para apuntalar una política de promoción y remuneración para maestros y directores así como para tomar las medidas correctivas en el caso de las escuelas más deficientes<sup>52</sup>. Algunos

---

<sup>52</sup> PREAL, “Mañana es muy tarde. Informe de la Comisión Centroamericana, de Panamá y República Dominicana sobre la Reforma Educativa” (1 de diciembre de 1999), p. 30.

países centroamericanos ya han comenzado a experimentar con esta modalidad de manera selectiva, la cual debe extenderse a todos los niveles lo antes posible.

#### 5.4. Algunas consideraciones finales

Si se logra mejorar en poco tiempo la calidad de la educación que se imparte en las escuelas y si los padres de familia tienen estímulos para que sus hijos se queden en la escuela por más tiempo, seguramente el número de alumnos que retiene el sistema escolar irá en aumento. Pero eso, irónicamente, conlleva un gran problema: la población estudiantil se incrementará notablemente y requerirá de más aulas, maestros e insumos, es decir, de más presupuesto, lo cual obedece a una lógica distinta a la actual. Porque lo cierto es que los sistemas educativos actualmente están organizados y financiados bajo el supuesto de que *la mayoría de alumnos saldrá más temprano que tarde* de los mismos cuando lo deseable sería que cada alumno llegara tan lejos en su educación como fuera posible<sup>53</sup>.

Puede hacerse un cálculo aproximado del tamaño de la población que tendrían que atender los sistemas educativos centroamericanos actualmente si retuvieran en su seno a los alumnos hasta los quince años de edad, lo que equivaldría en términos generales a una educación desde el preescolar hasta el noveno grado. Como se aprecia en el Cuadro 9, la población estudiantil crecería en poco más de un tercio si todos – o casi todos – los alumnos se mantuvieran en el sistema hasta completar el noveno grado. En el caso de Guatemala el incremento sería mucho más dramático: casi un 60%.

---

<sup>53</sup> Un país dispuesto a reconocer el problema que representa el éxito educativo es Belice cuando afirma que el 40% de los que tienen las calificaciones para pasar de la primaria a la secundaria no pueden hacerlo por falta de cupos. Government of Belize, Ministry of Education and Sports, Education Sector Strategy Working Group, *Transforming Education in Belize for the 21st Century*, p. 14.

Cuadro 9: Población escolar matriculada en 1997 (preescolar y primaria) y población en edad escolar (5-14 años) en 1995

País	Población matriculada	Población 5-14 años	Déficit/ Superávit	Diferencia Porcentual
Belice	56.431	n.d.	n.d.	n.d.
Guatemala	1.761.232	2.801.752	(-)1.040.520	59%
El Salvador	1.370.098	1.360.370	9.728	-
Honduras	1.141.028	1.548.966	(-)407.938	36%
Nicaragua	911.003	1.235.916	(-)324.913	36%
Costa Rica	596.377	810.270	(-)213.893	36%
Panamá	423.238	572.968	(-)149.730	35%
TOTAL	6.259.407	8.330.242	(-)2.127.266	34%

Fuente: Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (CECC), *Anuario centroamericano de estadísticas de educación. 1997* (San José, Costa Rica: octubre de 1998), pp. 39-40; y Belice, Ministry of Education and Sports, Planning Unit, 1998. Los datos de población de 5-14 años han sido tomados de CEPAL/CELADE, "América Latina: Proyecciones de población 1970-2050," *Boletín Demográfico*, no. 62 (julio de 1998). CELADE no tiene información demográfica sobre Belice.

La situación desde el lado de la demanda permitirá un cierto respiro en el mediano plazo. Las proyecciones de la población en edad escolar correspondiente a los grados 1 al 9 para los próximos veinte años indican que ésta se incrementará en un 14.5% entre 2000 y 2010, pero solamente en un 5.2% entre 2011 y 2020 hasta alcanzar un total de casi 11 millones de niños y jóvenes al final de período. (Ver Cuadro 10). Aun así, si se mantiene la actual proporción de población no atendida por el sistema escolar, en 2020 habrá más de 3.7 millones de niños y jóvenes entre los 5 y los 14 años que no estarán inscritos en alguna institución educativa. La situación en algunos países será más crítica que en otros; en Guatemala, por ejemplo, la población de niños y jóvenes será de un millón más en 2020 que en 2000, pero en El Salvador el aumento comparable será de un poco más de 100,000 mientras que en Panamá la población en cuestión será *menor* en 2020 que en 2000.

El incremento de la población estudiantil en el nivel de primaria, independientemente de los niveles de cobertura o retención que se alcancen, presionará sobre los sistemas de educación media y superior. La proliferación de colegios particulares y universidades privadas en el istmo, muchas de ellas de calidad indudablemente deficiente, no es más que el reflejo de una demanda creciente generada por la expansión del nivel de la educación primaria. Como es casi seguro que se

mantendrá el actual énfasis de gasto en la educación primaria, también seguirá creciendo la demanda para estudios de secundaria y universitarios.

Cuadro 10: Población de 5-14 años en Centroamérica

País	2000	2005	2010	2015	2020
Belice	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Guatemala	3.119.908	3.458.000	3.755.907	3.993.807	4.145.500
El Salvador	1.436.961	1.533.204	1.580.584	1.575.362	1.557.091
Honduras	1.728.107	1.871.978	1.947.475	1.987.830	2.008.754
Nicaragua	1.356.351	1.534.503	1.636.268	1.696.499	1.722.689
Costa Rica	860.581	878.716	909.929	937.286	956.740
Panamá	592.340	593.475	583.842	572.759	564.254
TOTAL	9.094.248	9.869.876	10.414.842	10.763.543	10.955.028

Fuente: CEPAL/CELADE, "América Latina: Proyecciones de población 1970-2050," *Boletín Demográfico*, no. 62 (julio de 1998). CELADE no ha proyectado la población de Belice para los próximos veinte años.

Por lo tanto, el principal reto de la educación en Centroamérica durante los próximos veinte años será el de reconfigurar la pirámide de población estudiantil, pasando de una con base extremadamente amplia pero con una cúspide muy pequeña a una que se asemeja más a la pirámide demográfica de un país cuya población tiende a estabilizarse. Para eso será necesario lograr dos cosas: a) mejorar notablemente los niveles de éxito académico de los alumnos que les permita pasar de un grado a otro sin mayores tropiezos; y b) ampliar la oferta educativa en los niveles de secundaria y universidad para darle cabida a las nuevas y mucho más grandes generaciones de estudiantes que estarán tocando a sus puertas. De lo contrario, Centroamérica llegará al año 2020 con los mismos problemas de cobertura y retención que se discuten y critican actualmente, pero de magnitud mucho mayor.

Los esfuerzos necesarios para reformar la educación centroamericana tendrán que ser, igualmente, mucho mayores. Algunas medidas y políticas que ya se están impulsando son prometedoras, especialmente aquellas que habiéndose probado en un país pueden trasladarse y adaptarse a otros. Esta retroalimentación entre países puede sentar las bases para una colaboración mucho más estrecha en el futuro que acompañe la creciente integración económica y social. También son importantes aquellas iniciativas que involucran a la

sociedad civil, ya sea como actores directos en la gestión educativa o como grupos de presión ante las autoridades en busca de mayores recursos y esfuerzos para la educación.

Pero ningún conjunto de medidas supone una solución fácil a la problemática de la educación en Centroamérica, no por desconocimiento de los problemas que deben resolverse ni tampoco por carencia de propuestas de solución, sino porque los costos – políticos y económicos – son considerables. Con toda razón se ha dicho que “los grandes problemas para el mejoramiento [de la educación en Latinoamérica] son más políticos que técnicos”<sup>54</sup>. De igual manera, las soluciones pasan por un tamiz político que pondera la importancia de la educación frente a otras demandas de la sociedad. Sólo cuando exista un compromiso igualmente fuerte del estado y de la sociedad para reformar la educación pueden comenzarse a tomar las medidas que la conviertan en parte integral de una política nacional o regional de desarrollo.

---

<sup>54</sup> Puryear, “La educación en América Latina: problemas y desafíos,” p. 15.

## Bibliografía

- Alvarez, Benjamín, Joan Dassin, Larry Rosenberg y David Bloom, *Education in Central America* (Cambridge; Massachusetts: Harvard Institute for International Development, mayo de 1999)
- Arríen, Juan B., et al., *La educación y la reforma de la educación en cinco países centroamericanos* (Managua: PREAL-UCA-Fundación Ford, 1998)
- Barillas, Juan Alberto et al., *¿Tú aprendes? ¿Yo enseño? Discurso y realidad en las escuelas salvadoreñas* (San Salvador: Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo, 1997)
- Government of Belize, Ministry of Education and Sports, Education Sector Strategy Working Group, *Transforming Education in Belize for the 21st Century. Re-Structuring and Capacity-Building for Improved Access, Quality and Efficiency* (Belmopan, Belice: August 1999)
- Centro de Investigaciones Económicas Nacionales, *Análisis del impacto de la autogestión. La experiencia del PRONADE* (Guatemala: junio de 1999)
- CEPAL/CELADE, "América Latina: Proyecciones de población 1970-2050," *Boletín Demográfico*, no. 62 (julio de 1998)
- Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (CECC), *Anuario centroamericano de estadísticas de educación. 1997* (San José, Costa Rica: octubre de 1998)
- Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (CECC), *Memoria del Taller Regional de formación inicial de docentes de educación primaria o básica* (San José, Costa Rica: septiembre de 1996)
- Costa Rica, Ministerio de Educación Pública, Departamento de Estadística, *Estadísticas del sistema educativo costarricense, 1987-1998* (San José: octubre de 1998)
- Costa Rica, Ministerio de Educación Pública, Departamento de Estadística, *Personal total que labora en instituciones de educación regular, 1998* (San José: octubre de 1998)
- Costa Rica, Ministerio de Educación Pública, División de Planeamiento y Desarrollo Educativo, *Infraestructura en el sistema educativo costarricense, 1998* (San José: enero de 1999)
- Costa Rica, Ministerio de Educación Pública, *Informe de labores de 1997-1998. Las transformaciones educativas de finales del siglo XX: Sentando las bases para el siglo XXI* (San José, Costa Rica: 1 de mayo de 1998)

- Costa Rica, Ministerio de Educación Pública, *Proyecto para la creación de un centro de información electrónica 'kiosko de información'* (San José: enero de 1995)
- Culiolis Bayard, Andrés, *500 años de educación en Panamá* (Panamá: Susaeta Ediciones, 1992)
- de Castilla Urbina, Miguel, *La educación en Nicaragua bajo el régimen neoliberal*, (1998)
- Delors, Jacques, et al., *La educación encierra un tesoro* (Madrid: Santillana- Ediciones UNESCO, 1996)
- Fuentes, Juan Alberto, coordinador, *Guatemala: los contrastes del desarrollo humano* (Guatemala: Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala, 1998)
- García-Ruiz, Jesús, *La universidad a las puertas del tercer milenio* (Guatemala: Ediciones AMEU, 1998)
- González Orellana, Carlos, *Historia de la educación en Guatemala* (Guatemala: Editorial Universitaria, 1980)
- Gutiérrez Haces, María Teresa, ed., *Experiencias educativas revolucionarias (Nicaragua y Guatemala)* (México: Secretaría de Educación Pública, 1986)
- Honduras, Secretaría de Educación, *Educación y desarrollo. Estudio sectorial-plan decenal* (Tegucigalpa: noviembre de 1997)
- Honduras, Secretaría de Educación, *Honduras: evaluación del Plan Nacional de Acción de Educación para Todos* (Tegucigalpa: junio de 1999)
- Jiménez, Emmanuel y Yasuyuki Sawada, *Do Community-Managed Schools Work? An Evaluation of El Salvador's EDUCO Program* (Paper No. 8, Impact Evaluation of Educational Reforms, Development Research Group, The World Bank, February 1998)
- McGinn, Noel, et al., *Repitencia en la escuela primaria. Un estudio de la escuela rural en Honduras* (Boston, Massachusetts: Harvard Institute for International Development, 1992)
- Monge Alfaro, Carlos y Francisco Rivas Ríos, *La educación: fragua de nuestra democracia* (San José, Costa Rica: Editorial Universidad de Costa Rica, 1978)
- PREAL, *Mañana es muy tarde. Informe de la Comisión Centroamericana, de Panamá y República Dominicana sobre la Reforma Educativa* (1 de diciembre de 1999)

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre desarrollo humano. 1999* (Madrid: Mundi-Prensa Libros, 1999)
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre desarrollo humano. Honduras: 1998* (Tegucigalpa: PNUD, 1998)
- Puryear, Jeffrey, *La educación en América Latina: problemas y desafíos* (1996)
- Reimers, Fernando, coordinador, *La educación en El Salvador de cara al siglo XXI. Desafíos y oportunidades* (San Salvador: UCA Editores, 1995)
- Rivera Campos, Roberto, comp., *El Salvador. Estado de la Nación en desarrollo humano. 1999* (San Salvador: PNUD, 1999)
- Tünnermann, Carlos, *En el umbral del siglo XXI. Desafíos para los educadores y la educación superior* (Panamá: UNESCO, 1998)
- Van Steenwyk, Ned y Marco Tulio Mejía R., *Honduras 2000. Recursos humanos y perspectivas para el crecimiento económico* (Tegucigalpa: Colección Escuela Morazánica, Publicación No. 5, 1996)
- Walter, Knut, *Algunas apreciaciones sobre la educación superior en Honduras* (Tegucigalpa: 1999)

# Centroamérica 2020

## Antecedentes

Durante la década de los 90 América Central vivió procesos de profundos cambios en el escenario político, instaurándose gobiernos democráticos en todos los países de la región. Sin embargo, estos cambios políticos no han ido acompañados suficientemente de transformaciones económicas y sociales paralelas, por lo que Centroamérica continúa siendo la región más pobre del continente. Al mismo tiempo, los conflictos armados de la década anterior han causado un mayor atraso de la región en cuanto a su desarrollo social (educación, salud y esperanza de vida de su población).

Como consecuencia de esta situación, aumentó la conciencia en los países centroamericanos de la importancia de realizar cambios profundos y ha ido tomando forma la necesidad de establecer un modelo de desarrollo regional para todos los países de la zona. De este modo se han iniciado diversas acciones encaminadas a la consecución de la integración económica regional, reactivándose así el mercado interior común.

Estos esfuerzos de integración se han visto sin embargo, a menudo obstaculizados por la falta de un cuadro institucional adecuado, capaz de hacer frente a los retos planteados de cara al futuro. Es precisamente en este punto donde la comunidad internacional podría apoyar el proceso de desarrollo regional de la zona a largo plazo y es también aquí donde se enmarca el presente proyecto *Centroamérica 2020*.

## Objetivos del proyecto

*Centroamérica 2020* tiene como objetivo la promoción del desarrollo sostenible de la región partiendo de un concepto de desarrollo entendido como un proceso dinámico y multidimensional que consiste en:

- Crecimiento económico sostenible;
- Mejoramiento del bienestar social; y
- Garantías de la ciudadanía en todas las categorías sociales, de género y étnicas.

Esta definición del desarrollo tiene una base sólida y fue elaborada antes de que el Huracán Mitch cayera en octubre-noviembre de 1998

sobre la región con efectos desvastadores. No es que la definición ahora carezca de relevancia, pero Mitch ha servido para recordarnos la vulnerabilidad de la región frente a los desastres naturales y la poca capacidad que tiene el Estado para responder de manera efectiva. En este contexto, la sostenibilidad adquiere un significado especial en Centroamérica: los desastres naturales son inevitables, pero no deben ser empeorados por la acción humana, ni sus consecuencias agravadas por la incapacidad o incompetencia del Estado y sus instituciones.

El proyecto *Centroamérica 2020* tiene como uno de sus objetivos principales el contribuir al proceso de integración regional de los países centroamericanos, realizando un balance de los resultados obtenidos hasta el presente y estudiando las dificultades actuales y aquellas que previsiblemente pudieran surgir a mediano plazo en el ámbito político-institucional.

Los objetivos particulares son:

1. Elaborar un estudio regional comprensivo sobre temas del desarrollo contemporáneo. Los estudios deben tener en cuenta tres planteos transversales acerca de
  - la relación entre Estado, mercado y sociedad civil,
  - opciones en el nivel local, nacional y regional
  - la viabilidad del desarrollo sostenible en América Central.
2. Asegurar la participación y contribución de una amplia gama de actores claves regionales en el transcurso de las investigaciones.
3. Proveer a los gobiernos y a otros actores de la región con diversas opciones y recomendaciones de políticas.
4. Promover la identidad regional entre los actores públicos y privados involucrados en el desarrollo.
5. Extender los resultados del proyecto a los actores internacionales más activos en la dinámica del desarrollo en la región, incluyendo a las organizaciones multilaterales y a las ONGs.
6. Hacer recomendaciones de políticas a los EE.UU. y a la UE para programas de asistencia más eficaces.

Los resultados del proyecto serán presentados en una gran conferencia internacional en Centroamérica a mediados de 2000, así como en seminarios en Washington D.C. y Bruselas. También serán distribuidos en una serie de documentos de trabajo, monografías y libros

publicados en inglés y español, accesibles también a través de Internet: versión en español y alemán (<http://www.rrz.uni-hamburg.de/IJK/za2020>), versión en inglés (<http://ca2020.fiu.edu>).

## **Comité Ejecutivo:**

### **Coordinación:**

KLAUS BODEMER, Instituto de Estudios Iberoamericanos (Hamburgo)  
EDUARDO GAMARRA, Centro para Latinoamérica y el Caribe de la Universidad Internacional de Florida (Miami)

### **Dirección Académica:**

SABINE KURTENBACH, Instituto de Estudios Iberoamericanos (Hamburgo)  
MICHAEL SHIFTER, Diálogo Interamericano (Washington D.C.)

### **Consultores Principales:**

VICTOR BULMER-THOMAS, Instituto de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Londres  
DOUGLAS KINCAID, Centro para Latinoamérica y el Caribe de la Universidad Internacional de Florida (Miami)

### **Expertos Centroamericanos:**

FERNANDO DURÁN, Fundación Arias (Costa Rica)  
CARLOS ROSALES, Secretario de Comunicación (El Salvador)

### **Representantes de las Agencias Donadoras:**

MENDEL GOLDSTEIN, Jefe de la Dirección México, América Central y Cuba, Comisión Europea DG IB (Bruselas)  
MARGARET SARLES, Agencia para el Desarrollo Internacional de los EE.UU. (Washington D.C.)

## **CA 2020: Documentos de trabajo**

# 1: PABLO RODAS-MARTINI: Centroamérica: Para afrontar con éxito la globalización del siglo XXI

ISBN 3-926446-73-0

# 2: CLARENCE ZUVEKAS, JR.: The Dynamics of Sectoral Growth in Central America: Recent Trends and Prospects for 2020

ISBN 3-926446-74-9

# 3: LUIS GUILLERMO SOLÍS RIVERA: Centroamérica 2020: La integración regional y los desafíos de sus relaciones externas

ISBN 3-926446-72-2

# 4: SARAH MAHLER: Migration and Transnational Issues.

Recent Trends and Prospects for 2020

ISBN 3-926446-71-4

# 5: JUAN PABLO PÉREZ SÁINZ: Las cuentas pendientes de la modernización. Tendencias laborales y sus efectos sobre la integración en el Istmo Centroamericano

ISBN 3-926446-70-6

# 6: CARLOS SOJO: El traje nuevo del emperador: La modernización del Estado en Centroamérica

ISBN 3-926446-69-2

# 7: CLAUDIA SCHATÁN: Desarrollo económico y medio ambiente

ISBN 3-926446-68-4

# 8: CHARLES T. CALL: Sustainable Development in Central America: The Challenges of Violence, Injustice and Insecurity

ISBN 3-926446-67-8

# 9: GÜNTHER MAIHOLD / RICARDO CORDÓVA: Democracia y ciudadanía en Centroamérica. Perspectivas hacia el 2020

ISBN 3-926446-75-7

# 10: KNUT WALTER: La educación en Centroamérica: Reflexiones en torno a sus problemas y su potencial

ISBN 3-926446-66-8