

Author(s): Heyneman, Stephen P.

Title: Producing Textbooks in Developing Countries
Spanish Version

Date of Publication: March 1990

Place of Publication: *Finance and Development*
March 1990, 28-29

Document Number: NA

Producción de Textos de Estudio en los Países en Desarrollo

Los ministerios de educación deben reconsiderar su grado de participación en la publicación de textos de estudio. Un llamado a aumentar la competencia

Stephen P. Heyneman

Jefe de la División de Recursos Humanos, Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial

Es común que la mitad de los niños del mundo se sienten en las aulas a compartir un único libro entre toda la clase y aprendan por repetición, o copiando, probablemente en forma inexacta, textos antiguos y a menudo inadecuados escritos en la pizarra por un maestro insuficientemente remunerado e insuficientemente preparado. Esos niños son los niños del mundo en desarrollo, de países enfrentados a difíciles alternativas económicas y sometidos a graves restricciones financieras. La falta de textos de estudio es un grave obstáculo que no sólo afectará a esos niños, sino también a las perspectivas de desarrollo de sus países. Ya no cabe duda de que la disponibilidad de textos de estudio es uno de los factores que permiten pronosticar con más exactitud los resultados escolares de los estudiantes de los países en desarrollo. El nivel de disponibilidad de material de lectura determina en gran medida el tipo de experiencia educacional que pueden ofrecer los países a sus niños y jóvenes.

Muchos países en desarrollo podrían mejorar sus sistemas educacionales modificando la forma en que los ministerios de educación adquieren y producen textos de estudio. Los gobiernos podrían permitir más competencia en su publicación y utilizar los recursos que economizaran en la producción de textos de estudio para aumentar el número y la calidad de los textos y del material didáctico. En algunos países, sin embargo, la reducción de los costos no eliminaría la necesidad de contar con recursos adicionales.

Antecedentes

En los últimos decenios ha habido una considerable expansión de la educación escolar en los países en desarrollo. El mantenimiento de esos nuevos servicios es muy caro. Comúnmente, la educación representa alrededor del 12% de los gastos públicos ordinarios, pero con frecuencia alcanza al 30%. Aunque en la mayoría de los países en desarrollo el número de maestros primarios se ha cuadruplicado a partir de 1960, dos de cada tres países pobres

han debido reducir sus gastos en educación. Las reducciones han afectado sobre todo a las partidas distintas de los sueldos, como tiza, mapas, mobiliario, equipo y textos de estudio. Ese tipo de gastos representaban alrededor del 4% de los gastos ordinarios de educación primaria en África, y alrededor del 9% en Asia, en tanto que en los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos representaban el 14% en los años setenta. Esos gastos se redujeron todavía más en el decenio de 1980. A comienzos de ese decenio Bolivia gastaba sólo US\$0,80 al año en insumos distintos de los sueldos por cada estudiante de la enseñanza primaria. Malawi gastaba US\$1,24, Indonesia US\$2,24, Brasil y Tailandia US\$4, México US\$5,64 y Argelia US\$8,96. En cambio, Suecia y otros países nórdicos gastaban alrededor de US\$300.

Los países que gastan alrededor de US\$1 (o menos) por estudiante en partidas distintas de los sueldos, entre las que deben incluirse los materiales para las salas de clase, se hallan en el nivel más bajo en cuanto a calidad de la educación. A ese nivel, es probable que haya un solo libro por clase y que los estudiantes copien los textos y las notas en sus cuadernos, y luego los utilicen para estudiar para los exámenes. Ello da como resultado la memorización por repetición de una información simplista, en que hay con frecuencia grandes vacíos de lógica, datos e interpretaciones atrasados, y una escasa explicación de los textos. Este es el método básico de educación en muchos de los países más pobres.

Los sistemas educacionales que gastan aproximadamente US\$3 por estudiante proporcionan una experiencia educacional considerablemente más amplia y eficaz. Por lo general, pueden permitirse un libro por niño al año para cada asignatura. China es un buen ejemplo de esto. Cada año, cada niño en China compra un libro nuevo para cada asignatura. El precio para el estudiante es relativamente bajo: alrededor de US\$0,15 por cada uno, pero los libros en cuestión son de calidad deficiente y están llenos de errores (por ejemplo, en los mapas figuran países y nombres en el lugar equivocado; las cifras o los dibujos resultan apenas legibles).

Los países que pueden gastar US\$40 por niño en partidas distintas de los sueldos, como Malasia, están en condiciones de ofrecer una

media docena de libros para cada asignatura, y los libros corresponden a distintos niveles de lectura. En ese caso, el maestro se convierte en un organizador y administrador de la información en lugar de ser un simple expositor de los hechos. Es posible identificar a los estudiantes con habilidades o problemas especiales y, en consecuencia, elegir el material de lectura adecuado. Este sistema entraña una revolución considerable en lo que se refiere a la preparación de los maestros y a las expectativas acerca de lo que los maestros deben hacer. Aunque es considerablemente más caro, da como resultado estudiantes mejor preparados.

En cambio, muchos países de la OCDE gastan aproximadamente US\$300 por niño al año tan sólo en partidas distintas de los sueldos. En las escuelas primarias de los Estados Unidos, por ejemplo, la cantidad que se gasta en material de lectura complementario ha aumentado en un 40% durante el decenio de 1980, y es actualmente de aproximadamente US\$171 por niño al año. En el Japón, Noruega y Suecia hay más de 15 libros de lectura complementaria por cada asignatura. Los maestros no enseñan basándose en un texto de estudio único, ni siquiera en varios textos de estudio. Presentan información basada en material fotocopiado que ha sido preparado para lecciones planificadas específicamente, o en películas de proyección fija y programas de computación. Todo ello da lugar a gran cantidad de aprendizaje autogenerado; se espera que los estudiantes obtengan información por sí mismos.

Los países en desarrollo que no puedan proporcionar un número adecuado de textos de estudio probablemente experimenten una declinación todavía mayor del nivel de los resultados escolares de los estudiantes, que ya es bajo. Para mejorar esa situación los países tendrán que obtener recursos dentro del sector de educación o en otros sectores. Las autoridades deberán encontrar formas de producir y distribuir más textos de estudio y materiales conexos a un costo similar o inferior. Para lograrlo puede recurrirse a diferentes sistemas, como utilizar proveedores competitivos (a veces internacionales) en lugar de monopolios públicos; reducir la diversidad de materias; hallar nuevos modos de financiar la producción de material de lectura, y modificar las normas de "calidad" de los textos

Véase también Textbooks in the Developing World editado por Joseph P. Farrell y Stephen P. Heyneman, Banco Mundial, 1989, \$18,95

(por ejemplo, utilizando menos colores, papel más delgado, y menos ilustraciones). Se requiere una completa reorganización de la forma en que se publican y producen los textos de estudio en los países en desarrollo.

Producción de textos de estudio

El proceso de producción de textos de estudio consiste en tres actividades básicas y consecutivas: el diseño de los materiales pedagógicos o de enseñanza, su producción (impresión), y su distribución.

Diseño. Es lógico que los gobiernos deseen mantener el control sobre el contenido de los textos de estudio para asegurarse de que éste sea compatible con los objetivos de los programas de estudios. Pero el contenido puede ser diseñado de distintas maneras; puede diseñarlo el ministerio de educación como una función ordinaria de administración pública, o puede diseñarlo la industria editorial. En este último caso, los ministerios de educación pueden establecer especificaciones respecto del contenido, en tanto que el diseño propiamente dicho (¿cuántos capítulos? ¿cuáles auxiliares visuales? ¿qué tipo de tapas? ¿qué nivel de lectura?, etc.) puede decidirse sobre la base de licitaciones públicas organizadas por empresas privadas. El proceso también puede incluir ambos elementos (como ocurre en Turquía), en cuyo caso algunos libros son diseñados sobre la base de licitaciones públicas, en tanto que otros siguen siendo diseñados dentro del ministerio de educación. Los ministerios de educación de Malasia y México comenzaron diseñando todos los textos de estudio en forma interna, pero luego recurrieron a editores externos, en parte para fomentar el desarrollo de las editoriales del país. En la actualidad sus licitaciones públicas incluyen también a firmas internacionales. Como resultado de lo anterior, el costo total es generalmente más bajo y la calidad mejor que en el caso de los libros diseñados totalmente en forma interna. Un argumento en contra de este sistema es que en muchos países la capacidad editorial no es suficiente. Pero esa capacidad sólo puede aumentarse si el ministerio de educación modifica su política.

Impresión. A veces también los ministerios de educación fabrican los textos de estudio en forma interna para conservar empleos, o sencillamente para hacer más uso de su equipo instalado de impresión. Una imprenta del gobierno puede cobrar un precio artificialmente subvencionado al ministerio de educación, pero ello no significa que el trabajo vaya a resultar menos caro en valores reales para el sector público que si lo realiza una imprenta privada.

Distribución. Para el gobierno no resulta necesariamente conveniente ni ventajoso desde el punto de vista financiero distribuir material impreso a través de sus propios funcionarios públicos, sus propios medios de transporte y sus propias instalaciones especializadas de almacenamiento. Tal vez haya alternativas menos costosas y más eficientes. Se ha reconocido que los libros pueden ser más difíciles de distribuir que otros productos; sin embargo, si se logra distribuir eficientemente jabón y fósforos a las zonas rurales a través de empresas privadas, tal vez sea posible distribuir

textos de estudios a través de mecanismos similares.

Factores que influyen en la elección

Es necesario considerar tres factores económicos para decidir si es mejor que el ministerio de educación diseñe, fabrique y distribuya los textos de estudio o que una empresa privada se encargue de ello. En primer lugar es necesario considerar la cantidad de lectores. En Indonesia, por ejemplo, hay más niños en la escuela que en los Estados Unidos y el Canadá juntos. Por otra parte, en Sierra Leona la cantidad de usuarios es pequeña. En general, mientras mayor sea la cantidad de usuarios, mayores serán las probabilidades de que pueda desarrollarse una industria local viable de producción de textos de estudio.

El segundo factor es el idioma utilizado. Mientras más internacional sea el idioma, más probabilidades habrá de que el material correspondiente ya exista. En el mercado internacional hay una variedad de textos para las materias que se enseñan en español, portugués, inglés o francés. Si se trata de uno o varios idiomas locales, el gobierno tal vez tenga que preparar los materiales por sí mismo, lo que entraña ciertos costos. De modo similar, mientras más internacional sea una materia (por ejemplo, aritmética versus historia nacional) la producción de textos de estudio será más competitiva, y resultará menos costoso preparar ese tipo de material.

El tercer factor es el nivel de especialización del programa de estudios. Si lo que se prepara son libros de física, geografía o ciencias naturales de nivel universitario, el ministerio de educación correspondiente deberá invertir en materiales de buena calidad visual. Con frecuencia es factible mezclar el contenido; el ministerio de educación puede combinar su propio material narrativo con auxiliares visuales importados de alta calidad, lo que evita el costo de la duplicación. El elemento fundamental hoy en día es el desarrollo de nuevas tecnologías de ilustración e impresión. Incluso a los países de bajos ingresos les resulta relativamente sencillo financiar la producción de materiales educacionales cuyos diseños provienen de fuentes muy diversas. Ya no se trata simplemente de elegir entre materiales nacionales y extranjeros.

Protección de los textos de estudio

Con frecuencia los países tratan de proteger el diseño, la fabricación y la distribución locales de textos de estudio contra la competencia externa. Se dan varias razones para justificar esa política (y los costos que entrañan para la sociedad en su conjunto). Una de esas razones es el interés nacional. Los textos de estudio deben fabricarse en el país para mantener una fuerte identidad nacional. Otra razón es la protección del empleo local. El período de gracia que se requiere para crear una capacidad local sustancial es todavía otra razón. El problema es que tales industrias "nacientes" terminan estando protegidas durante años; en el caso de los materiales educativos, con frecuencia entre 25 y 30 años.

Se considera también que la protección

permite ahorrar divisas. Pero la producción nacional plantea otros problemas. Por lo general siguen necesitándose divisas para la importación de papel y el mantenimiento de las máquinas de imprimir. Si las divisas escasean, las imprentas pueden quedar paralizadas por falta de materiales o piezas de repuesto, con el resultado de que no se producen textos de estudio. La cuestión de si la producción en el extranjero requiere más divisas que la fabricación nacional o viceversa es discutible. Debe examinarse cuidadosamente la reglamentación para determinar si las medidas de protección efectivamente permiten economizar divisas.

Conclusión

A la larga, todos los países persiguen el mismo objetivo: proporcionar educación de alta calidad a todos los niños, al menor costo posible. En los países en desarrollo el nivel de las finanzas públicas es bajo, y no es fácil obtener recursos efectuando reducciones en otros sectores. Los ministerios de educación deben ahorrar dinero sin poner en peligro sus objetivos. No pueden esperar suministrar todos los servicios educacionales por sí mismos, en forma interna y libres de costo privado.

No es necesario que la modificación del proceso de producción de textos de estudio afecte a los objetivos normales de educación o dé por resultado libros de menor calidad o cuyos objetivos no sean compatibles con los objetivos nacionales. La modificación del proceso de producción no es tampoco una cuestión ideológica, sino una cuestión de buena administración. La responsabilidad del ministerio de educación es administrar en buena forma el sector, y dejar de lado las orientaciones políticas en el logro de ese objetivo.

Además, no es necesariamente cierto que si se deja de proteger la producción de textos de estudio en los países en desarrollo se beneficiará a los editores de los países desarrollados. Hay empresas en Colombia, la India, México y Nigeria que actualmente exportan textos de estudio y tecnología relativa a dichos textos. La modificación de los procesos de producción probablemente beneficiará a las industrias editoriales de los países en desarrollo porque intensifican la competencia. Los ministerios de educación, al emplear especialistas nacionales para la redacción, impresión, publicación y distribución de textos de estudio en sus países, pueden fomentar las exportaciones a otros países. Pero los demás países no se convertirán en mercados a menos que ellos también hayan reconsiderado sus procesos de producción y abran sus mercados de textos de estudio a la competencia internacional.

En último término, la enorme brecha que existe entre la demanda y la oferta de textos de estudio de buena calidad exige modificar los métodos empleados en los países en desarrollo para su producción. Para el año 2000, alrededor del 80% de la población escolar mundial, es decir, unos 626 millones de niños, estarán matriculados en escuelas de los países en desarrollo. Esas cifras constituyen un fuerte incentivo para que las autoridades educacionales modifiquen su criterio sobre la producción de textos de estudio en los países en desarrollo. ■